



CSJ 1141/2021/CS1 y otros

Vera, Lorena Marisol c/ Fisco de la  
Provincia de Buenos Aires s/ accidente  
de trabajo – acción especial.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*  
Buenos Aires, 27 de diciembre de 2024

Vistos los autos: "Vera, Lorena Marisol c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ accidente de trabajo – acción especial"; CSJ 1312/2021/CS1 'Martínez Mereles, Gustavo Antonio c/ Experta Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. s/ enfermedad profesional'; CSJ 920/2021/CS1 'Mongiovi, Santiago Nicolás c/ La Segunda Aseguradora de Riesgos del Trabajo SA s/ accidente de trabajo – acción especial'; CSJ 1139/2021/CS1 'Villalba, Marcelo Nahuel c/ Experta Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. s/ accidente de trabajo – acción especial'; CSJ 1148/2021/CS1 'Calvo, María Leticia c/ Federación Patronal Seguros S.A. s/ accidente de trabajo – acción especial'; CSJ 1079/2021/CS1 'Aguilar, Marcelo Daniel c/ Federación Patronal Seguros S.A. s/ enfermedad accidente'; CSJ 1459/2021/CS1 'Herrera, Damián Marcelo c/ Federación Patronal Aseguradora de Riesgos del Trabajo s/ accidente de trabajo-acción especial' y CSJ 1460/2021/CS1 'Santoro, Diego José Emilio c/ Asociat Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A. s/ enfermedad accidente".

Considerando:

Que los agravios de los apelantes encuentran adecuada respuesta en los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador Fiscal, a los que corresponde remitir en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado, se declaran procedentes los recursos extraordinarios y se confirman las sentencias apeladas. Costas por su orden en atención a la índole de la cuestión traída (art. 68 *in fine* del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítanse.

S u p r e m a C o r t e:

–I–

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires confirmó la sentencia del Tribunal de Trabajo 1 de La Plata que había desestimado el planteo de inconstitucionalidad de la ley provincial 14.997 y, en consecuencia, declaró la incompetencia de los tribunales de trabajo locales para entender en el presente (sentencia del 09/11/2020, escrito incorporado el 16/06/2021 al expediente electrónico, al que me referiré en adelante salvo aclaración en contrario).

En ese sentido, el tribunal remitió a los fundamentos y conclusiones expresados en sus precedentes “Marchetti” (13/5/2020), “Szakacs” y “Delgadillo” (ambas del 28/5/2020), “Orellana” (17/6/2020) e “Ibarra” (13/10/2020) en los que afirmó que la adhesión efectuada por medio de la ley provincial 14.997 al régimen de la ley 27.348 es una técnica válida de incorporación de normativa nacional al derecho bonaerense.

Sostuvo que la decisión legislativa de conferir injerencia a operadores de un sistema como el de la ley 27.348 no resulta violatorio de la división de poderes ni de la garantía de autonomía provincial. Sostuvo que el procedimiento ante las comisiones médicas jurisdiccionales (CMJ) cumple con los estándares establecidos por la Corte Suprema en Fallos: 247:646, “Fernández Arias” y 328:651, “Ángel Estrada”, pues permite un pronto abordaje de las pretensiones sistémicas. Arguyó que dicho procedimiento, articulado con una acción judicial posterior de conocimiento amplio y pleno resguarda el derecho de defensa del trabajador, garantiza un adecuado acceso a la justicia, prevé la limitación temporal y razonable del trámite, y no vulnera el principio protectorio ni la garantía de igualdad ante la ley. Sobre esa base, declaró la validez del sistema de la ley 27.348 al que adhirió la ley local, puntualizó que dicha norma resulta aplicable a las acciones promovidas a partir del octavo día de su

publicación en el boletín oficial y determinó, en consecuencia, la incompetencia del tribunal de grado, toda vez que la actora no agotó el procedimiento allí previsto.

–II–

Contra esa decisión, la accionante dedujo recurso extraordinario federal, que fue concedido (escritos incorporados al expediente electrónico el 16/06/2021).

Por un lado, alega que el régimen instaurado por la ley 27.348, en cuanto establece una instancia administrativa previa y obligatoria ante las CMJ, viola la garantía constitucional de defensa en juicio y afecta el acceso a la justicia de la actora. En ese sentido, puntualiza que la norma otorga a esas comisiones la potestad de resolver cuestiones fácticas y jurídicas ajenas a su saber científico y que esa instancia obstruye el acceso del trabajador a su juez natural. Sobre esa base, afirma que la modificación procesal impuesta por la norma resulta regresiva y contraria al principio protectorio, de jerarquía constitucional.

Agrega que el sistema no cumple con los parámetros de validez establecidos por la Corte Suprema en los precedentes “Fernández Arias” y “Ángel Estrada”. Al respecto, afirma que las comisiones médicas no son autónomas ni imparciales pues son financiadas por las aseguradoras de riesgos del trabajo y que la norma no prevé una revisión judicial amplia y suficiente en tanto establece el acceso a la justicia por la vía recursiva. A su vez, sostiene que el plazo de 15 días para interponer ese recurso es exiguo y regresivo, en tanto reemplaza el plazo de prescripción de la acción de 2 años.

Por otro lado, argumenta que la ley provincial 14.997, de adhesión al régimen nacional, es inconstitucional ya que, al establecer la obligatoriedad de la instancia previa ante las CMJ, excluye la intervención de las competencias provinciales, lo que implica una inválida delegación de poderes al gobierno federal. Al respecto, afirma que 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. Sobre esa base, manifiesta que las provincias no pueden desligarse de su deber de administrar justicia ni renunciar a la potestad de dictar normas de procedimiento aplicables en su territorio a través del dictado de una ley ordinaria por lo que la norma cuestionada vulnera los artículos 5, 75, inciso 12, 116, 121 y 122 de la Constitución Nacional.

A su vez, plantea que la adhesión conlleva la cesión total y absoluta de la competencia para legislar en un organismo administrativo nacional. Señala que el legislador provincial no solo impone la jurisdicción administrativa federal a un conflicto entre particulares, de competencia natural y originaria de los órganos judiciales de la provincia, sino que, además, delega la facultad de dictar normas procesales a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo quien, en uso de tal prerrogativa, dictó la resolución 298/17, que reglamenta la ley 27.348. Desde esa óptica, resalta que tampoco puede cederse el poder jurisdiccional de resolver los conflictos entre particulares, pues los accidentes y enfermedades laborales son materia de derecho común, propia de las provincias, según el texto constitucional federal.

Por último, afirma que la norma resulta contraria al artículo 15 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires que establece que esa provincia debe asegurar una tutela judicial continua y efectiva, la que importa garantías que se deben desarrollar en distintos aspectos de la protección jurisdiccional de las personas y extender a todos los tipos de proceso judiciales y administrativos. Arguye que esa manda constitucional garantiza el acceso irrestricto a la justicia y la ley local obstaculiza esa garantía. Para más, resalta que el artículo 160 de la constitución provincial establece la facultad de organizar el poder judicial local sin injerencia del gobierno central.

–III–

Si bien es jurisprudencia de la Corte Suprema que la decisión en materia de habilitación de instancia resulta una cuestión de índole procesal ajena al recurso del artículo 14 de la Ley 48 (Fallos: 323:650, “Caplán”, entre otros), se han exceptuado de ese principio aquellos casos en los cuales se causa un agravio de imposible o inoportuna reparación ulterior, pues se veda al recurrente el acceso a la jurisdicción de los tribunales y se restringe sustancialmente su derecho de defensa (Fallos: 323:1919, “Acosta”; 330:4024, “Instituto Nacional de Servicios Sociales Para Jubilados y Pensionados”, entre otros). Estimo que ello acontece en el *sub lite* pues la decisión recurrida declaró la falta de aptitud jurisdiccional de la justicia provincial del trabajo, clausurando la vía procesal promovida (Fallos: 344:2307, “Pogonza”).

Cabe observar que no se encuentra controvertido en autos que la demanda fue interpuesta ante la justicia provincial con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley local 14.997 (modificada por la ley 15.057), de adhesión a la ley nacional 27.348, y que la actora no inició el procedimiento administrativo previo allí dispuesto.

Sentado ello, considero que el recurso fue bien concedido en tanto cuestiona la validez de una ley emanada del Congreso de la Nación (ley 27.348) y de una ley provincial (14.997) por estimarlas contrarias a la Constitución Nacional y la decisión recurrida determinó su validez (arts. 14, incisos 2 y 3, de la ley 48; Fallos: 343:1389, “APM Las Colonias”; 344:2307, cit., entre muchos otros).

–IV–

En primer término, considero que los planteos relativos a la validez de la ley 27.348 encuentran adecuada respuesta en el dictamen de esta Procuración General y en el fallo concordante de la Corte emitido en Fallos:

344:2307, “Pogonza”, a cuyos fundamentos y conclusiones corresponde remitir, en cuanto fuera aplicable al *sub lite*, en beneficio de la brevedad.

En segundo término, corresponde abordar los agravios que atribuyen a la ley provincial 14.997, de adhesión a la ley nacional 27.348, una indebida delegación de potestades provinciales y una afectación del sistema federal de gobierno.

En particular se plantea que esa normativa vulnera las atribuciones de la provincia para resolver a través de su propia jurisdicción conflictos sobre normas comunes, y para dictar sus códigos de forma.

A fin de abordar la cuestión corresponde recordar que el artículo 5 de la Constitución Nacional, en lo que aquí interesa, establece que cada provincia dictará una constitución local que “... asegure su administración de justicia”. Por su parte, el artículo 75, inciso 12, garantiza que el dictado de los códigos de fondo, incluida la legislación en materia laboral, no podrá alterar las jurisdicciones locales. Ello es reafirmado en los artículos 116, 121 y 122, en cuanto señalan que las provincias conservan las facultades no delegadas al gobierno federal y se dan sus propias instituciones.

Al respecto, la Corte Suprema sostuvo que no es constitucionalmente aceptable que la Nación pueda, al reglamentar materias que son, como principio, propias del derecho común, ejercer una potestad distinta de la que específicamente le confiere el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Agregó que lo contrario implicaría reconocer que, cuando se trata de derecho común, las pautas limitativas que fija la Constitución Nacional, referentes a la no alteración de las jurisdicciones locales y a la aplicación de esas leyes por los tribunales de provincias, si las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones, pueden ser obviadas por la sola voluntad del legislador (Fallos: 327:3610, “Castillo”, entre otros). Además, sostuvo que “El propósito perseguido por el constituyente al conferir al Poder Legislativo Nacional tal

atribución no fue otro que el de lograr la uniformidad de las instituciones sustantivas o de fondo, salvaguardando al propio tiempo la diversidad de jurisdicciones que corresponde a un sistema federal de gobierno (Fallos: 278:62, “Ramos”; 340:1606, “Cavallo Álvarez”).

Por su parte, la ley 27.348, a la que adhiere la ley aquí cuestionada, establece una instancia administrativa previa y obligatoria ante las Comisiones Médicas Jurisdiccionales que implica que antes de acceder a la instancia judicial los trabajadores deben agotar la etapa administrativa ante esos órganos dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Esa ley invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al procedimiento allí dispuesto y remarca que esa adhesión voluntaria importa la delegación expresa a la jurisdicción administrativa nacional.

En ese marco, en primer lugar, estimo que la normativa provincial a estudio no altera la reserva de jurisdicción local del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, pues se limita a adherir a un régimen de instancia administrativa que preserva integralmente para los jueces de la provincia la atribución de resolver los conflictos sobre normas de derecho común.

Puntualmente, la Corte señaló en Fallos: 327:3610, “Castillo”, que la legislación sobre riesgos de trabajo es de carácter común y, por ello, debe ser sancionada con arreglo a las previsiones del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional (Considerando 4º). Sobre esa base, concluyó que la redacción original del artículo 46, inciso 1, de la Ley de Riesgos del Trabajo (LRT), en cuanto otorgaba competencia a la justicia federal para revisar lo decidido por las CMJ, resultaba inconstitucional ya que impedía que la justicia provincial cumpla la misión que le es propia, afectando su autonomía, desnaturalizando la del juez federal al convertirlo en magistrado “de fuero común” y vulnerando el sistema federal de gobierno.

El artículo 2 de la ley 27.348 modificó ese aspecto del procedimiento de riesgos del trabajo, pues no atribuye el conocimiento de las causas a los jueces federales, sino a los tribunales ordinarios de las diferentes jurisdicciones. En efecto, la norma establece: “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...”.

La Corte entendió que esa modificación subsanó el vicio constitucional del que adolecía la redacción original del artículo 46 de la LRT pues, ahora, serán los tribunales locales especializados en la materia quienes aplicarán la legislación de riesgos del trabajo para resolver los conflictos entre particulares derivados de infortunios laborales (Fallos: 344:2307, cit., Considerando 11°).

En ese orden de ideas, la reserva de jurisdicción local no se ve alterada pues si bien el procedimiento administrativo inicial se tramita ante las comisiones médicas de naturaleza nacional, corresponde finalmente a los jueces ordinarios de la provincia realizar una revisión judicial amplia y suficiente de lo debatido en esa instancia primaria. Al respecto, la Corte sostuvo que la ley 27.348 “... instituye una acción en la que las partes tienen derecho a ofrecer y producir la prueba que consideren pertinente y que permite la revisión del acto por parte de un tribunal que actúa con plena jurisdicción a fin de ejercer el control judicial suficiente y adecuado que cumpla con la garantía del art. 18 de la Constitución Nacional” (Fallos: 344:2307, cit., Considerando 10°).

De ese modo, en el marco del régimen jurídico examinado, la justicia provincial preserva íntegramente su atribución constitucional de resolver conflictos relativos a las normas de derecho común sobre riesgos del trabajo.

En segundo lugar, estimo que la ley 14.997 tampoco afecta la potestad provincial de sancionar códigos de forma.

Al respecto, la legislatura de la provincia, en su adhesión al régimen nacional, no realiza una delegación genérica de competencias regulatorias ni le otorga al gobierno federal la potestad de legislar a futuro sobre procedimientos ante los tribunales locales. Por el contrario, esa adhesión, se limita a hacer propio un sistema de reclamos en materia de riesgos laborales específico, previamente establecido, que la autoridad local considera conveniente para dirimir conflictos suscitados en su territorio.

De esa manera, las disposiciones nacionales dispuestas en el título I de la ley 27.348 resultan integradas al plexo normativo local a través de una ley procesal que impone el tránsito de esa instancia administrativa ante las CMJ también en el ámbito de la provincia. Ciertamente es que de haber replicado la legislatura los contenidos de ese título en la redacción de la ley y, luego, encomendado a los órganos nacionales la gestión de la instancia administrativa, se hubiera arribado al mismo resultado normativo.

Bajo ese prisma, procede indicar que el Poder Legislativo de la provincia brindó razones atendibles para adoptar el sistema de comisiones médicas. En efecto, en el debate parlamentario de la ley 14.997, los diputados brindaron como fundamentos para su aprobación que el régimen nacional al cual se proponía adherir contaba con presupuesto para poner en funcionamiento nuevas comisiones médicas jurisdiccionales o locales, mediante la Resolución 214/17 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y que, de esa forma, se lograba cercanía con los trabajadores damnificados, básicamente en el primer, segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense (Lanús, Ramos Mejía, Quilmes, Ezeiza, Morón, San Isidro, San Martín, Pilar, Luján), que generan el 80% de los trámites por accidentes laborales o enfermedades profesionales (“Fundamentos de la ley 14.997”, Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Secretaría de Información Legislativa).

Agregaron los legisladores que existía una proliferación de litigios individuales que ponían en riesgo la finalidad de la Ley 24.557, y sus modificatorias, para asegurar reparaciones suficientes, y que ello se había agravado al punto que la mayoría de las contingencias amparadas por la LRT se reclaman a través de demandas laborales que evitan la obligatoria intervención previa de las CMJ. Remarcaron que la adhesión permitiría a la provincia y a sus municipios utilizar el nuevo sistema creado por la ley y, como consecuencia de ello, gestionar en su calidad de empleadores los riesgos del trabajo definidos en la Ley 24.557 y sus modificatorias, respecto del empleo público local. Destacaron, a su vez, que se incluyen previsiones relativas a obligaciones recíprocas entre la respectiva Aseguradora de Riesgos del Trabajo o Empleador Auto asegurado y la obra social del trabajador, en relación a los gastos de atención médica y prestaciones en especie que se abonen u otorguen en uno u otro sentido. Arguyeron que esa inclusión novedosa se crea con la finalidad de poner fin a una evidente injusticia, ya que, hasta el presente, las obras sociales han atendido innumerables casos de accidentes y enfermedades profesionales que les hubiera correspondido cubrir a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ver "Fundamentos de la ley 14.997", cit.).

A ello, corresponde agregar que la adhesión plena al régimen nacional implica, además, la aplicación de las reglamentaciones que sancionó el Poder Ejecutivo Nacional sobre el régimen procesal de riesgos del trabajo, incorporando esas normas, también a través de la legislatura, al procedimiento local (art. 1 de la ley 14.997; art. 3, segundo párrafo, de la ley 27.348). Esas reglamentaciones precisan pautas rituales básicas, tales como los requisitos para el inicio del trámite administrativo, la documentación que debe acompañarse, el procedimiento ante el servicio de homologación, el plazo para apelar las decisiones de ese servicio, entre otras.

Por otro lado, es posible afirmar que, ante la invitación de la ley nacional, las autoridades locales —las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— tienen la opción de adherir plenamente al sistema, adherir parcialmente introduciendo sus propias reglas de procedimiento, o bien no adherir y preservar un sistema diferenciado de reclamos administrativos y de acciones o recursos jurisdiccionales.

Resulta ilustrativo sobre el punto que la Provincia de Buenos Aires mantuvo inicialmente su propio sistema, desde la sanción de la ley 27.348 (24 de febrero de 2017) hasta el dictado de la ley 14.997 (8 de enero de 2018). Luego adhirió integralmente al sistema nacional a través de la ley 14.997 y, con posterioridad, sancionó la ley 15.057 (el 25 de octubre de 2018 y promulgada el 16 de noviembre de ese año) que mantuvo el sistema de reclamo administrativo previo, pero modificó el plazo y la vía de acceso a la justicia laboral (ver artículo 2, inciso *j*).

De modo que la legislatura provincial conserva, en plenitud, la potestad de revisar y modificar el procedimiento, según sea su valoración del interés social y las necesidades de la propia comunidad, y no se encuentra limitada ni sujeta en esta materia a decisiones del gobierno federal.

En suma, en virtud de lo expuesto, considero que la normativa impugnada no altera la reserva de jurisdicción local ni cercena la atribución provincial para sancionar sus códigos de forma, por lo que no lesiona el sistema federal de gobierno ni la autonomía de la provincia.

–V–

Por lo expuesto, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia recurrida.

Buenos Aires, 20 de mayo de 2022.

ABRAMOVIC  
H COSARIN  
Victor  
Ernesto

Firmado digitalmente por  
ABRAMOVICH  
COSARIN Victor  
Ernesto  
Fecha: 2022.05.20  
15:56:23 -03'00'