

TÍTULO: COMENTARIO AL FALLO DE LA SCBA "MARCHETTI, JORGE GABRIEL C/FISCALÍA DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ACCIDENTE DE TRABAJO - ACCIÓN ESPECIAL", SENT. DEL 13/5/2020

AUTOR/ES: Tula, Diego J.

PUBLICACIÓN: Temas de Derecho Laboral y de la Seguridad Social

TOMO/BOLETÍN: -

PÁGINA: -

MES: Junio

AÑO: 2020

ACCIDENTE DE TRABAJO. LEY PROVINCIAL. ADHESIÓN. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. COMISIONES MÉDICAS. FACULTADES NO DELEGADAS. CONSTITUCIONALIDAD

Por mayoría, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires declara la constitucionalidad de la ley 14997. La citada ley provincial adhirió a la ley nacional 27438, que estableció el procedimiento administrativo previo y obligatorio ante las Comisiones Médicas en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Para decidir así, el voto mayoritario del Máximo Tribunal provincial explicó que una ley provincial de adhesión a una de orden procesal nacional no es inconstitucional en sí misma, máxime cuando dicha norma no violenta el debido proceso ni restringe la garantía de libre acceso a la justicia de los trabajadores.

[MARCHETTI, JORGE GABRIEL C/FISCALÍA DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ACCIDENTE DE TRABAJO - ACCIÓN ESPECIAL](#) - SUP. CORTE JUST. BS. AS. - 13/5/2020 - CITA DIGITAL IUSJU000583F

COMENTARIO AL FALLO DE LA SCBA "MARCHETTI, JORGE GABRIEL C/FISCALÍA DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ACCIDENTE DE TRABAJO - ACCIÓN ESPECIAL", SENT. DEL 13/5/2020

Nota al fallo

Diego J. Tula^(*)

I - Introito

A través de la sanción de la [ley 14997](#) (BO: 8/1/2018), la Provincia de Buenos Aires adhirió a la [ley nacional 27348](#), complementaria de la [ley de riesgos del trabajo 24557](#), tornándose operativas las disposiciones de contenido adjetivo previstas en el Título I (arts. 1 a 3), artículo 14 -modif. del art. 46 de la L. 24557- y artículo 15 del citado plexo normativo. Esas nuevas reglas de orden procesal resultaron aplicables a toda acción judicial que se promovió en el ámbito de los Tribunales del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires a partir del octavo día de su publicación oficial; es decir, desde el 17/1/2018 en adelante (art. 5, CCyCo.).⁽¹⁾

A partir de entonces, los criterios adoptados por los Magistrados bonaerenses pueden resumirse de la siguiente manera: a) quienes decretan -a pedido de parte o de oficio y, en forma liminar, al traslado de la demanda o consustanciación del escrito de inicio- la inconstitucionalidad de la ley de adhesión (14997) e -por consiguiente- inaplicables las normas de carácter instrumental contenidas en la ley 27348; b) declaración de inconstitucionalidad de la ley 14997 y del Título I de la ley 27348 (arts. 1 a 4, 14 y 15); c) aquellos que declaran la constitucionalidad de la ley 14997 pero no así del artículo 1 de la ley 27348 (para estos tres escenarios, el resultado final es el mismo: es innecesario el tránsito previo por las Comisiones Médicas); y d) tribunales laborales que validan la constitucionalidad de la norma provincial y nacional, ratificando la plena vigencia de la instancia administrativa previa, de carácter obligatorio y excluyente de toda otra intervención.

En el fallo bajo comentario⁽²⁾, el Tribunal del Trabajo N° 1 de Quilmes analizó *-in limine litis-* si correspondía dar curso a la acción judicial sin que el actor hubiere iniciado trámite alguno ante las Comisiones Médicas creadas por la [ley 24241](#) y contempladas en el procedimiento administrativo implementado por el orden legal vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales [[L. 24557](#), [26773](#), [27348](#), [D. 717/1996](#), [658/1996](#) y [659/1996](#), [1475/2015](#), [R. \(SRT\) 298/2017](#), [899-E/2017](#), entre muchas otras]. En su decisorio, el a quo declaró la inconstitucionalidad de la ley 14997, en la inteligencia que sustrae de la competencia de los Tribunales ordinarios los litigios que tengan como objeto una pretensión indemnizatoria vinculada a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁽³⁾. Desactivada la aplicación al caso concreto de dicha normativa (y la consiguiente inaplicabilidad en el orden local de las normas de orden procesal de la ley complementaria de la LRT), también decretó la inconstitucionalidad de los artículos 21, 22 y 46 de la ley 24557 -en la redacción original- y del decreto 717/1996, ratificando su competencia para intervenir en el litigio. La Fiscalía de Estado interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley y el Superior Tribunal de la Provincia de Buenos Aires dictó la resolución que será objeto del presente análisis.

II - Ratio decidendi

Por mayoría de votos (5 contra 1), la Suprema Corte revocó el pronunciamiento del Tribunal de grado en cuanto se pronunció por la inconstitucionalidad de la ley 14997 (art. 1) y declaró la incompetencia de dicho organismo para entender en el caso. Los fundamentos esgrimidos en los votos de los Ministros que conformaron la mayoría pueden clasificarse bajo los siguientes tópicos: (i) aspectos formales de la sanción de la ley 14997; (ii) ley provincial en cuanto norma de adhesión a una ley de orden nacional y (iii) federalismo de concertación (legislación intrafederal).

1. Aspecto formal de la sanción de la ley de adhesión local

Este argumento, de *estilo*, analiza los aspectos de la ley 14997 en tanto norma en sentido formal. A tal fin, ponen de manifiesto que el artículo 4 de la ley 27348⁽⁴⁾ invitó a las provincias a adherir al régimen allí estatuido y que la Provincia de Buenos Aires -en dicho entendimiento- sancionó la ley de adhesión local, dando pleno cumplimiento con el artículo 104 y siguientes de la Constitución provincial (Capítulo VI: Procedimiento para la formación de las leyes), sin afectación de la integración y las mayorías que intervinieron en ambas Cámaras legislativas para la sanción del citado cuerpo legal.

2. La ley 14997 en tanto norma de adhesión a una determinada regulación nacional

En este segmento, el pronunciamiento definitivo bajo comentario examina la facultad que tienen las provincias de adherir a las disposiciones de una ley de carácter nacional para que las disposiciones en ella contenidas sean de aplicación en el Estado provincial, señalando que dicha prerrogativa viene reconocida expresamente por la Constitución Nacional. Se cita, a modo de ejemplo para la Provincia de Buenos Aires, la ley de adhesión 14998 que adhiere a la ley nacional de electrodependientes (L. 27351); la ley de adhesión 14840 que adhiere al Régimen Nacional de Sinceramiento Fiscal (L. 27260); la ley de adhesión 13927 que adhiere a la ley nacional de seguridad vial (leyes nacionales 24449 y 26363); la ley de adhesión 14407 que adhiere a 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 (L. 26485); la adhesión de la Provincia de Buenos Aires al Pacto Federal del Trabajo (L. 25212); entre muchas otras.

De esta manera, el fallo pretende significar que no puede imputarse *per se* una flagrante violación o un quebrantamiento al principio de autonomía provincial por el solo hecho de que la Provincia de Buenos Aires hubiese adherido a las disposiciones de naturaleza adjetiva contenidas en una ley nacional con el objeto de que las mismas sean de aplicación en su ámbito territorial.

Coincidiendo con esta afirmación. Dicha técnica aparece en el ámbito de funcionalidad de las provincias con el objetivo de optimizar la producción de leyes; se trata de la incorporación al derecho local de una norma nacional, sin que ello revele alzamiento normativo local.

3. ¿Federalismo de concertación?

Esta parcela de la sentencia pone de manifiesto uno de los puntos más álgidos del debate. Sin embargo, en este aspecto tampoco encuentro reproche alguno al fallo (al menos en una hipótesis generalista). En efecto, por sobre las autorizadas voces doctrinarias y jurisprudenciales que consideran que la delegación a la Nación de competencias provinciales reservadas a ellas por imperio de la Constitución Nacional solo puede realizarse a través de una reforma constitucional, toda vez que el poder constituyente es el único "sujeto" legitimado para realizarlo⁽⁵⁾, existen otras -de las que participo- que consideran que por imperio del federalismo de concertación el Estado Nacional y Provincial pueden acordar perfectamente la distribución de competencias y, entre ellas, las jurisdiccionales.

De tal manera, los convenios celebrados entre la Nación y las provincias son muchos y variados y se dan dentro de lo que se denominan *pautas de coordinación*, que la doctrina constitucionalista agrupa en diversos subprincipios y, dentro de ellos, el de cooperación. La Corte Federal, luego del fallo "Giménez Vargas", ha señalado: "*La Constitución Nacional se debe interpretar de modo tal que la autoridad del Gobierno Nacional y Provincial se desenvuelva armónicamente. Ello impone una política de equilibrio y el subprincipio de adaptación que implica que los principios federalistas (dentro del cual podríamos incluir la delimitación de competencias) deben ser adecuados a las exigencias de la vida contemporánea*" (CSJN, "Provincia de Neuquén c/Hidronor SA").

En la Argentina, la intervención concurrente de autoridades federales y provinciales en la producción de un marco jurídico puede asumir formatos variados: leyes contrato o convenio, convenios entre el Estado Nacional y las provincias, CABA o municipios, etc. Sin entrar a analizar la naturaleza de cada uno de ellos y su eventual ubicación en la pirámide jurídica, se trata de modalidades conocidas y vigentes. Las leyes de adhesión provinciales participan de esas variantes, entre ellas, la ley 14997. Representan un ejercicio de federalismo cooperativo que, como ha dicho la CSJN, "*tiende a establecer mediante la participación concurrente del Estado Nacional y Provincial un programa destinado a adoptar una política uniforme en determinada materia*"⁽⁶⁾. El Derecho Público ha encontrado en esos instrumentos legislativos la forma de resolver el problema institucional de las autonomías provinciales, admitiendo expresamente la posibilidad de celebrar acuerdos entre Nación y las provincias, a los que denominó tratados intrafederales (Procuración del Tesoro de la Nación, Dict. R00097.201:36).

El federalismo de concertación fue construyéndose doctrinariamente con el aporte de constitucionalistas como Pedro F. Frías; en la transición democrática aportó fundamento para reconducir la concentración de poder por los niveles centrales de gobierno (atenuación del federalismo preceptivo), tendiendo a la integración de materias y/o competencias mediante la negociación y el acuerdo, estrechando por vía instrumental la vinculación entre niveles y permitiendo modos originales, novedosos, pautados y seguros de cumplimiento de objetivos comunes.

Esta mirada del federalismo que hace centro en la concertación se encuentra consolidada en la práctica institucional y constitucional en la Provincia de Buenos Aires en materia ambiental, impositiva/fiscal, derecho del consumidor, etc. Incluso en materia laboral existen organismos que no revisten naturaleza nacional ni provincial (Consejo Federal del Trabajo) y que son el resultado de ese constitucionalismo de integración que da origen a una suerte de Derecho Intrafederal.

Aclarado ello, es dable recordar que el artículo 4 de la ley 27348, segundo párrafo, al indicar que "...la adhesión precedentemente 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 artículos 1, 2 y 3 del presente y en el apartado 1 del artículo 46 de la ley 24557 y sus modificatorias...", impone a los Estados adherentes la debida adecuación de la normativa local que resulte necesaria.

Esta exigencia llevó al Superior Tribunal a analizar los términos en los cuales se sancionó la ley 14997 y sus consecuencias en orden al plexo normativo constitucional nacional y provincial. En términos sencillos: **¿implicó la ley de adhesión un renunciamiento local del ejercicio de potestades esenciales que hacen a la autonomía provincial, vulnerando el Poder Legislativo el federalismo adoptado por nuestros constituyentes [arts. 1, 5, 31, 75, incs. 12) y 22), 116, 121, 122 y 123, CN]?**

Los argumentos utilizados en el fallo para brindar una respuesta negativa al interrogante planteado y, por consiguiente, superar el test de constitucionalidad y convencionalidad de la ley 14997 pueden sintetizarse de la siguiente manera:

"La ley 15057 estableció que la solución definitiva de las controversias suscitadas con motivo de la intervención de los entes previstos en el artículo 1 de la ley 27348 ocupa a los tribunales locales con competencia en materia laboral. Por ello 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" (voto del Dr. Genoud).

"No observo avasallamiento alguno a los derechos y garantías vinculados al sistema federal de gobierno, en el esquema diseñado por la Constitución Nacional, 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 (L. 14997), las condiciones de la ley nacional a la cual presta adhesión, en tanto -así como los demás Estados provinciales soberanos- fue invitada a hacerlo" (voto de la Dra. Kogan, al que adhirieron los Dres. Pettigiani y Torres).

"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" (voto del Dr. Soria).

Las conclusiones arribadas en orden a esta cuestión colisionan con los argumentos que se esgrimen para tachar la constitucionalidad de la ley de adhesión, de los cuales participo: intromisión del Gobierno Federal en la soberanía local, en clara violación a los artículos 5, 121 y 124 de la CN. Se sostiene que las Comisiones Médicas creadas por la ley nacional 24241, pertenecientes al ámbito de la seguridad social, son órganos administrativos de carácter federal, lo que implica que toda su estructura (v. gr. financiación, designación de personal, etc.) dependa pura y exclusivamente del Gobierno Nacional. Sin embargo, les legislaciones provinciales de adhesión se encargaron de dejar a salvo en orden a esta cuestión:

- Que el Servicio de Homologación establecido por la ley nacional 27348 estará a cargo de dos funcionarios titulares en forma conjunta, uno propuesto por la SRT y otro por el Gobierno provincial [art. 2, inc. d), L. 1199 Tierra del Fuego; art. 2, inc. g), L. 10456 Córdoba; art. 4, L. 10532 Entre Ríos; art. 2, inc. g), L. 6429 Corrientes; art. 10, L. 6056 Jujuy; art. 3, tercer párrafo, L. 5253 Río Negro; art. 2, inc. g), L. 2856-L Chaco].

- Participación conjunta de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y del Poder Ejecutivo Provincial en la selección de los integrantes de las Comisiones Médicas mediante mecanismos de transparencia [art. 2, inc. d), L. 10456 Córdoba; art. 2, inc. d), L. 6429 Corrientes; art. 2, inc. d), L. 5253 Río Negro; art. 2, inc. d), L. 2856-L Chaco].

- Mecanismo de supervisión conjunto a cargo de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y del Poder Ejecutivo de la Provincia (art. 3, L. 10532 Entre Ríos, art. 2, tercer párrafo, L. 9017 Mendoza; art. 2, primer párrafo, L. 6429 Corrientes; art. 3, L. 6056 Jujuy, art. 2, L. 1709-K San Juan; art. 2, L. 2856-L Chaco].

- Acción ordinaria ante la justicia laboral frente a lo dictaminado por la Comisión Médica Jurisdiccional [art. 2, inc. d), L. 1199 Tierra del Fuego; art. 3, L. 1664 Formosa; art. 3, L. 1709-K San Juan; art. 3, L. 5253 Río Negro; art. 8, L. 6056 Jujuy; art. 3, L. 6429 Corrientes; art. 3, L. 9017 Mendoza; art. 3, L. 10456 Córdoba; art. 5, L. 10532 Entre Ríos, entre otros]. Volveré sobre este tema más adelante.

Todo ello permite no solo un desenvolvimiento armonioso de las autoridades locales y federales dentro del organismo de carácter federal, sino que se disiparía -aunque no completamente- la eventual intromisión del Gobierno Federal, puesto que, más allá de la preexistencia de la estructura nacional de las Comisiones Médicas, en el ámbito territorial específico de las provincias que adhirieron de la manera ya señalada, su actuación es conjunta.⁽²⁾

Sin lugar a dudas la legislación que aborda la temática de los riesgos del trabajo es materia común y, como tal, su sanción corresponde al Congreso Nacional [art. 75, inc. 12), CN], mientras que su aplicación en el territorio de las provincias debe ser efectuada por órganos locales. Y si bien es cierto que producto del federalismo coparticipado o de concertación esa aplicación puede ser delegada por las provincias en la Nación y, para el caso bajo tratamiento, en órganos administrativos nacionales con funciones jurisdiccionales (CSJN, "Fernández Arias" - 1960 y "Ángel Estrada" - 2005), no menos lo es que la ley 14997 -en los términos de su vigencia- obliga a la Provincia de Buenos Aires a ceder la totalidad de sus competencias no delegadas en esta materia en el Gobierno Federal.

La idea de que la concertación aprovecha al país como unidad en la diversidad introduce en la consideración de toda iniciativa intrafederal legislativa que las provincias brinden un adecuado tratamiento a ese convenio marco/ley de adhesión para evitar que el Gobierno Federal avance -sin más- sobre la entidad y la competencia de cada provincia. No podría ser de otra manera, ya que la equiparación de esferas de poder implica asumir este apotegma: la Constitución consagra igual dignidad tanto para el Gobierno Federal como para los provinciales; es decir, el irrestricto respeto por sus respectivas competencias. No existe un baremo normativo que indique cuál sería el límite aceptable o tolerable de esas delegaciones o, en sentido inverso, en qué términos debería llevarse a cabo esa coparticipación o integración federal. Pero, por las razones ya expuestas, considero que la forma en que lo hizo la Provincia de Buenos Aires mediante el dictado de la ley 14997 vulnera su autonomía [arts. 5, 75, inc. 12), 121 y 124, CN].

Esta tesis coincide con las razones expuestas en el voto minoritario al señalar: "*No resulta admisible constitucionalmente que las provincias, mediante una ley ordinaria de sus legislaturas, acepten la invitación propuesta en la ley nacional porque ello importa -de modo excluyente- la renuncia a las atribuciones que se reservaron mediante la Constitución. Así, por imperio de la evocada 'adhesión' a la ley nacional 27348, 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 del trabajo y ello -per se- es inconstitucional ... En definitiva, mediante la adhesión dispuesta por la ley 14997 a la ley 27348 existe una transferencia de competencia jurisdiccional de la Provincia al Estado federal no prevista por el artículo 116 de la Constitución Nacional*" (voto del Dr. De Lázari).

De igual modo, citando a Toselli y Marionsini, precisó 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 de las provincias a la Nación (por ley ordinaria), de las competencias que le fueron reservadas, tal como son las establecidas en el artículo 4 de la ley 27348*".⁽⁸⁾

III - ¿Obiter dictum o holding?

Como se anticipó, por decisión mayoritaria, la Suprema Corte bonaerense se expidió en favor de la constitucionalidad de la ley 14997 (art. 1) y declaró la incompetencia del Tribunal de Trabajo interviniente para entender, en ese estado, en el litigio suscitado. Más precisamente resolvió: "*Hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley traído, revocar el fallo de grado en cuanto se pronunció por la inconstitucionalidad de la ley 14997 (art. 1) y declarar la incompetencia del tribunal de trabajo interviniente para entender en autos. En consecuencia, disponer su remisión a la sede de origen a sus efectos*".

Sin embargo, en sus pronunciamientos individuales, los Ministros que conformaron la mayoría de opiniones -luego de desarrollar los fundamentos vinculados a la constitucionalidad de la ley de adhesión local- analizaron y tomaron posición en orden a la validez y eficacia de: (i) la instancia administrativa previa, obligatoria y excluyente de cualquier otra intervención; (ii) organismos nacionales con competencia en territorio provincial; (iii) función jurisdiccional de tribunales administrativos; y (iv) acceso pleno e irrestricto a la Justicia.⁽⁹⁾

1. Creación de un recaudo previo de admisibilidad de la acción

La cuestión sustancial llevada a conocimiento de la instancia extraordinaria recayó -además- en el examen de la constitucionalidad del artículo 1 de la ley 27348, en la medida que, en lo pertinente, dispone: "*...La actuación de las Comisiones Médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24241 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 previstas en la LRT*" y que: "*Será competente la Comisión Médica jurisdiccional correspondiente al domicilio del trabajador, al lugar de efectiva prestación de servicios por el trabajador o, en su defecto, al domicilio donde habitualmente aquel se reporta, a opción del trabajador, y su resolución agotará la instancia administrativa*".

Sabido es que la regulación de los infortunios laborales constituye una materia de derecho común, cuya legislación es propia del Congreso Nacional [art. 75, inc. 12)]. En ese orden, el legislador ha incorporado como instancia previa para la solución del conflicto la intervención obligatoria de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales y, luego, la revisión de sus resoluciones en la instancia judicial competente. La ley de adhesión 14997 hizo propias esas disposiciones y, por lo tanto, se tornan exigibles en el orden local.

La sentencia bajo análisis aborda también la constitucionalidad de este recaudo previo de admisibilidad de la acción, expresando lo siguiente:

"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" (voto del Dr. Genoud).

"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" (voto del Dr. Genoud).

"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" (voto de la Dra. Kogan).

Del desarrollo argumentativo de los votos que conformaron la mayoría de opiniones, se concluye que la normativa de naturaleza adjetiva cuestionada cumplimenta adecuadamente los presupuestos considerados. Ello así por cuanto -a su decir- la reforma introducida por la ley 27348 tuvo en miras precisamente que los reclamos fundados en la ley de riesgos del trabajo requieran la necesaria intervención de los organismos médicos creados a fin de determinar la existencia de una minusvalía resarcible en el marco de dicho régimen, lo que entienden razonable, pues advierten incuestionable en este tipo de reclamos la necesidad de requerir la intervención de expertos en medicina para que informen en relación con la existencia de la incapacidad de que se trate y demás información que, de resultar necesaria, permita esclarecer la existencia de un nexo causal con el trabajo, a fin de posibilitar un adecuado juzgamiento al respecto.⁽¹⁰⁾

Por otra parte, para el Superior Tribunal, las Comisiones Médicas jurisdiccionales creadas por el artículo 51 de la ley 24241 reúnen los requisitos de independencia e imparcialidad requeridos, valorando también que el procedimiento administrativo asegura que las personas que trabajan en relación de dependencia cuenten con asistencia letrada, otorgando la posibilidad de requerir la revisión judicial de lo que decidan tanto la Comisión Médica local como la Comisión Médica Central.

En tal contexto ponderaron, además, que el sistema previsto otorga a la Comisión Médica jurisdiccional un plazo para decidir de 60 días, que solo puede ser prorrogado por 30 días más por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, debidamente fundadas, disponiéndose la perentoriedad de los plazos y que a su vencimiento queda expedita la vía judicial.

2. Aparición de entes nacionales con injerencia en las relaciones jurídicas laborales con funciones jurisdiccionales

Que el Estado, sobre la base del poder de policía y para asegurar el derecho de fondo, intervenga en la instrumentación y reconocimiento de derechos, incluyendo la resolución de controversias, no debería -de entrada- merecer reproches. La judicialización inmediata de un conflicto como única alternativa no parece el medio más idóneo para garantizar la efectividad de los derechos.⁽¹¹⁾

El cuestionamiento a dicha disposición viene dado por el hecho de que, cuando se encuentra 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, CN). Precisamente, la determinación de incapacidades laborales integra esta estirpe de conflictos cuya decisión cabe reservar a los tribunales de justicia.

Vinculado entonces a la problemática de las denominadas atribuciones jurisdiccionales de la Administración o duplicidad de jurisdicciones, la Corte Federal determinó que, para garantizar su legalidad, resulta necesario el cumplimiento básico de cuatro condiciones: (i) órganos creados por ley; (ii) que su independencia e imparcialidad estén aseguradas; (iii) que el objetivo económico y político tenido en cuenta para su creación haya sido razonable; (iv) que sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente (CSJN, "Fernández Arias c/Poggio", Fallos: 247:646, 1960 y "Ángel Estrada y Cía. SA", Fallos: 328:651, 2005).

El fallo en cuestión brinda las siguientes respuestas en orden a tales exigencias:

"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 no configura ineludiblemente una 'causa' o 'controversia' que amerite la inexcusable intervención de un tribunal de justicia" (voto del Dr. Genoud).

"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" (voto del Dr. Genoud).

"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" (voto de la Dra. Kogan).

"Con la adhesión y delegación legal de competencias puede considerarse superada la inconstitucionalidad de la normativa anterior (L. 24557 y modif.) declarada por esta Corte en la causa 'Quiroga' (Sent. del 23/4/2003), 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” (voto de la Dra. Kogan).

“Cabe recordar que el marco normativo atacado trae una solución que, más allá de compartirse o no sus méritos o bondades, 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” (voto del Dr. Soria).

3. Tutela judicial efectiva

Tanto el artículo 2 como el artículo 14 de la ley 27348 -modif. art. 46, L. 24557- limitan y vulneran derechos constitucionales al imponer a las partes -en caso de no consentir el dictamen administrativo- la interposición de un recurso “en relación y con efecto suspensivo” que por sus caracteres y modalidad resultan demostrativos de una flagrante limitación a lo que debe entenderse por “revisión judicial plena y eficaz” (art. 15, Constitución Provincial; art. 18, CN -debido proceso-; art. 8, CADH -garantías judiciales-; art. 25, CADH -protección judicial-).

Sin embargo, el artículo 2, inciso j), de la ley 15057 (operativo en terreno bonaerense en función de lo dispuesto por el art. 103 del mismo cuerpo normativo)⁽¹²⁾ regula el procedimiento recursivo, estableciendo que las revisiones jurisdiccionales deberán ser interpuestas por el trabajador o los derechohabientes ante el Juzgado del Trabajo -por ahora ante los Tribunales del Trabajo- a través de una acción laboral ordinaria. Claramente este nuevo dispositivo legal suple la franca inconstitucionalidad en que incurre la norma federal a la cual adhirió la legislatura local (art. 2, L. 27348), que prevé una vía recursiva y nunca una acción plena de conocimiento posterior. El fallo de la Suprema Corte de Justicia provincial así lo determina:

“El diseño normativo propone una especificidad de la contienda que remite a conocimientos técnicos específicos ... articulado todo ello con una acción judicial posterior de conocimiento. Dicho aserto ha sido recogido por el legislador local al instituir un procedimiento concreto de revisión amplia y plena en el artículo 2, inciso j), de la ley 15057, cuya operatividad es inmediata -art. 103, ley cit.-” (voto del Dr. Genoud).

“A partir de la sanción de la ley 15057 (BO: 27/11/2018), queda garantizada la revisión judicial suficiente mediante la tramitación de un juicio ordinario y dentro del plazo de 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.- (voto de la Dra. Kogan).

“El diseño procedimental diagramado se condice con el acceso a la justicia y goza de amplio reconocimiento” (voto de la Dra. Kogan).

“La ley 15057 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 -arts. 2 y 103, ley cit.- (voto del Dr. Soria).

“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” (voto del Dr. Soria).

En suma, para el Superior Tribunal, el cuerpo normativo en estudio posee un esquema garantizador de las premisas básicas mencionadas: Comisiones Médicas integradas con profesionales abogados y médicos, estabilidad en el cargo de los secretarios técnicos letrados [R. (SRT) 899-E/2017]⁽¹³⁾, fijación de plazos breves y perentorios, posibilidad de ofrecimiento de prueba, acceso a la instancia judicial -en carácter de revisión- por medio de una acción ordinaria plena y, en especial, asistencia letrada obligatoria en favor de las personas que trabajan, todo lo cual abastece en forma razonable y suficiente la legitimidad de dicha etapa administrativa.

Sin embargo, la parte resolutive del decisorio final nada menciona respecto del plexo normativo que, como se vio, también fue objeto de examen en los votos mayoritarios: artículos 1 a 4 de la ley 27348 (Título I). Precisamente por ello surge el siguiente interrogante: **¿la parcela referida a la constitucionalidad del Título I de la ley 27348, desarrollada in extenso en los votos individuales de los ministros Genoud, Kogan (Pettigiani - Torres) y Soria, debe interpretarse obiter dictum o forma parte del holding?**

Más allá de que en la parte resolutive de la sentencia del Superior Tribunal se hubiere omitido fallar en forma concreta y expresa respecto a la validez constitucional del Título I de la ley 27348, no considero que este segmento deba ingresar en la categoría conceptual de *obiter dicta*. Y ello así por cuanto las opiniones y los argumentos esgrimidos en los votos mayoritarios específicamente versan sobre la vigencia y eficacia de las normas de orden adjetivo contenidas en el citado orden legal, por lo que forman parte de la *ratio decidendi*.

No obstante, y aun cuando no se comparta esta opinión, es dable recordar que, dentro del ámbito de la Teoría de la Argumentación Jurídica -más específicamente, aquello que Atienza denomina el “campo de aplicación de las normas jurídicas”-, es factible distinguir entre los argumentos que conforman el *holding* o la *ratio decidendi*, es decir, el conjunto de razones en las que se funda una decisión judicial, y los argumentos *obiter dictum/a* o *a mayor abundamiento*, por caso, las razones no dirimientes invocadas en apoyo de la decisión. Si bien suele afirmarse que los argumentos incorporados *obiter* carecen de valor formal como precedente jurisprudencial, no comparto tal opinión y, siguiendo el modelo argumentativo de Toulmin (1958), todo *obiter* forma parte del *holding*.⁽¹⁴⁾

Obsérvese que, de lo contrario, el fallo de la Suprema Corte no hubiese declarado la incompetencia del Tribunal del Trabajo de Quilmes para intervenir en esa etapa inicial del conflicto, sino que hubiese ordenado la

reanudación de los actos procesales necesarios para que el a quo se expidiese sobre la constitucionalidad de los artículos 1 a 4 de la ley 27348, circunstancia que no sucedió.

Pero, además, ello implicaría un dispendio jurisdiccional absolutamente innecesario: las causas que, desde el año 2018, se encuentran pendientes de resolución en la Corte regresarían a la instancia para luego, eventualmente, ser objeto de una nueva declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley 27348 -Título I-, generando así la interposición de un nuevo recurso de la parte afectada, habilitando nuevamente la instancia extraordinaria, lo que redundaría en un claro perjuicio a los intereses de los trabajadores que reclaman la determinación del carácter laboral de su afección y el correspondiente resarcimiento económico. En tal escenario no tendrían ni siquiera logrado el reconocimiento de la aptitud jurisdiccional del Tribunal del Trabajo para intervenir en dicho conflicto, luego de varios años de litigio.

Por ello, de una u otra manera, considero que el conflicto suscitado en la Provincia de Buenos Aires por la sanción de la ley 14997 y, por su conducto, la aplicación de las reglas de carácter adjetivas contenidas en la ley 27348 ha sido definitivamente zanjado por la Suprema Corte.

Quedarán pendientes de debate otras cuestiones tales como la constitucionalidad de la fijación de un plazo de caducidad para la revisión judicial de las resoluciones dictadas por las Comisiones Médicas jurisdiccionales a través de una acción laboral ordinaria [art. 2, inc. j), L. 15057]; comienzo del cómputo de los plazos -días hábiles administrativos- para imputar silencio de la administración y lograr la vía expedita a la Justicia [art. 3, párrs. 3, 4 y 5, L. 27348, arts. 7, 29 y 32 de la R. (SRT) 298/2017]; alcances de lo establecido por el artículo 1, apartado tercero, de la ley 27348 en orden a las relaciones laborales no registradas [es decir, si podría comprender también a los supuestos del art. 28, inc. 2), L. 24557]; competencia territorial de los Tribunales laborales [determinada por el art. 3, L. 11653 o -producto de un reenvío a la ley posterior y específica- la que establece el art. 2, segundo párrafo, L. 27348 y art. 18 de la R. (SRT) 298/2017], entre otros.

Notas:

(*) Juez del Tribunal del Trabajo N° 1 de San Isidro

(1) El carácter de orden público de las normas sobre procedimiento y competencia impuso que las nuevas disposiciones adjetivas se aplicaran en forma inmediata a partir de la entrada en vigencia de la mencionada ley, independientemente de cuál fuere el cuerpo normativo de fondo con el que habrán de juzgarse las contingencias que sustentan los reclamos o de la época de ocurrencia del evento dañoso o de la primera manifestación invalidante (CSJN, "Urquiza, Juan Carlos c/Provincia ART SA s/accidente - acción civil", Sent. del 11/12/2014)

(2) A la fecha de elaboración del presente trabajo, la Suprema Corte bonaerense dictó dos pronunciamientos en sentido similar: "[Delgadillo, Jorge c/Ministerio de Seguridad s/accidente de trabajo](#)" (L. 124.309) - Cita digital IUSJU000674F y "[Szakacs, Claudia c/Fiscalía de Estado - Pcia. de Bs. As. s/accidente de trabajo](#)" (L. 123.792) - Cita digital IUSJU000673F, ambos de fecha 27/5/2020

(3) La resolución del Tribunal del Trabajo N° 1 de Quilmes reza de la siguiente manera: "*Declarar la competencia del Tribunal para entender en la presente causa (art. 2, L. 11653) la inconstitucionalidad de la L. 14997 y la consecuente inaplicabilidad al caso de autos de los arts. 1 a 4 de la L. 27348 y su modificación al artículo 46 de la L. 24557 y la inconstitucionalidad de los arts. 8, ap. 3, 21, 22 y 46 -en su texto original- de la L. 24557 y del D. 717/1996*"

(4) Art. 4, L. 27348: "*Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir al presente Título. La adhesión precedentemente 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 ap. 1 del art. 46 de la L. 24557 y sus modificatorias, así como la debida adecuación, por parte de los Estados provinciales adherentes, de la normativa local que resulte necesaria*"

(5) CSJN, "Giménez Vargas", 1957, Fallos: 239:343 y viceversa, es decir, que las facultades conferidas por las provincias a la Nación no pueden ser devueltas por una ley del Congreso Nacional (CSJN, "Compañía Argentina de Teléfonos", Fallos: 268:306)

(6) "Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina c/Buenos Aires, Provincia de y otros s/acción declarativa" - 19/8/1999, Fallos: 322:1781

(7) Precisamente por ello considero que la ley 14997 no supera la doctrina sentada por la Corte Federal en el precedente "Obregón", la que podría resumirse de la siguiente manera: "*La habilitación de los estrados judiciales provinciales para la aplicación de la LRT no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa ante órganos de carácter federal*"

(8) Toselli, Carlos A. y Marionsini, Mauricio A.: "Régimen Integral de Reparación de los Infortunios de Trabajo" - Ed. Alveroni - 2017 - pág. 549

(9) Parte dispositiva del voto del Dr. Genoud: "*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*". Parte dispositiva del voto de la Dra. Kogan (con adhesión de los Dres. Pettigiani y Torres): "*Revocar el pronunciamiento de grado en cuanto decretó la inconstitucionalidad de la ley 14997, cuya validez constitucional y aplicabilidad al caso, así como la de la ley 27348 (arts. 1 a 4, en lo pertinente, dado el estricto marco de debate aquí traído) se declaran*". Parte dispositiva del voto del Dr. Soria: "*Debe hacerse lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto ... y revocar el pronunciamiento ... en tanto que la normativa cuestionada no es inconstitucional (arts. 1 a 4, L. 27348 y 1, L. 14997)*". Se advierte, con meridiana claridad, que al menos cuatro de los cinco votos que conformaron la mayoría de opiniones y fundamentos propician expresamente la validez constitucional del Título I de la ley 27348

(10) Cita efectuada del fallo de la CNTrab., Sala II, "[Burghi, Florencia V. c./Swiss Medical ART SA](#)", Sent. del 3/8/2017 - Cita digital IUSJU018493E

(11) Arese, César M.: "Reforma a la ley sobre riesgos del trabajo 2017: un solo sendero o la bifurcada" - RDL-2017 - número extraordinario - Ed. Rubinzal Culzoni

(12) **Art. 103** - "*Desde la sanción de la presente ley y hasta tanto se pongan en funcionamiento los Juzgados y Cámaras de Apelación del Trabajo previstos en la presente, la revisión establecida en el artículo 2 para las*

resoluciones dictadas por las Comisiones Médicas jurisdiccionales así como el recurso de apelación establecido para las resoluciones dictadas por la Comisión Médica Central deberán interponerse ante los actuales Tribunales del Trabajo que resulten competentes"

(13) Art. 3, inc. c), segundo párr.: *"La desvinculación de los secretarios técnicos letrados solamente podrá ser dispuesta con fundamento en una grave causal debidamente acreditada"*

(14) Cucatto, Mariana: *"Argumentación jurídica, obiter dicta y técnica recursiva"*, trabajo presentado en el XXIX Congreso Nacional de Derecho Procesal, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal y la Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2017