

## **La competencia territorial en las acciones por siniestros laborales regidas por las leyes 11.653, 15.057 y 27.348**

**por Juan J. Formaro<sup>1</sup> y Diego A. Barreiro<sup>2</sup>**

(publicado en: La Ley Online, AR/DOC/2352/2020)

### **1.- Introducción.**

No resulta novedoso sostener que el sistema de riesgos del trabajo se constituye de un farragoso y caótico plexo normativo. El mismo anuda disposiciones de fondo y procesales que se acumulan, resultando estas últimas además moldeadas por las respectivas adhesiones provinciales (art. 4º, ley 27.348).

En la provincia de Buenos Aires, a su vez, la citada adhesión muestra otra particularidad: comenzando incondicionada (ley 14.997), pasó luego a asumir características propias en función de una nueva ley de procedimiento (ley 15.057), pero anclada a su vez en su operatoria con la ley que se busca reemplazar (ley 11.653).

Ante tal escenario, existen tribulaciones en orden a la competencia territorial que corresponde a las acciones ordinarias derivadas de siniestros laborales.

Este aporte intenta clarificar la cuestión, con miras a evitar conflictos de competencia que, en definitiva, terminan agravando el sensible derecho de fondo que se encuentra en juego.

### **2.- Los siniestros laborales y las acciones que se desprenden.**

Antes de ingresar en el tema objeto de estudio, es preciso advertir que el concepto de “siniestro laboral” supera al esquema de contingencias que, con mira reducida y confusa, define la ley 24.557.

En efecto, el daño a la salud o a la vida de los trabajadores puede obedecer a: 1) un accidente de trabajo; 2) una enfermedad profesional reconocida (en sus diversas variantes de acuerdo al decreto que las recepta: 658/96, 1167/03, 49/14); 3) una enfermedad profesional no listada pero pasible de amparo en la medida que sea provocada por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo; 4) el Covid-19 con su particular lógica de reconocimiento (DNU 367/20); 5) una enfermedad laboral (por hecho u ocasión) cuando no se reúnan los requisitos del art. 6, ap. 2, inc. b), de la LRT.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Jurídicas (UNLP). Director del Instituto de Derecho del Trabajo del Colegio de Abogados de San Isidro.

<sup>2</sup> Especialista en Derecho Social (UNLP). Ex juez del trabajo.

Lo anterior tiene importancia en orden al tránsito administrativo previo que se impone, y cuya relevancia se profundiza a tenor de lo fallado por la Suprema Corte en la causa "Marchetti"<sup>3</sup> (aún con los fuertes reparos que merece aquella pretendida doctrina<sup>4</sup>).

En consecuencia, la primera cuestión a tener en cuenta es la siguiente: solo resultan atrapadas por el sistema procesal correspondiente al régimen de riesgos del trabajo (con tránsito previo obligatorio ante las comisiones médicas) las contingencias que explícitamente allí se reconocen. El resto, que merece resarcimiento en función del propio objetivo reparatorio de la ley (art. 1º, ley 24.557) y obviamente por imperio constitucional (arts. 14 bis y 19, CN), tiene acción ordinaria directa, sin ataduras. Es el caso de las enfermedades laborales no profesionales, con los respectivos planteos legales y constitucionales, rigiéndose la competencia territorial por el art. 3º de la ley 11.653.

### **3.- La ley nacional 27.348 y las leyes provinciales 11.653, 14.997 y 15.057.**

A efectos de articular razonablemente la normativa que atrapa la cuestión que analizamos, es preciso circunscribir el alcance de cada disposición.

#### **a) Ley 27.348.**

En su art. 1º, la ley 27.348 establece una triple opción en orden a la selección por parte del trabajador de la comisión médica jurisdiccional que intervendrá en la primera fase del trámite administrativo.

El art. 2º, en lo que interesa, regula la competencia relativa a la revisión judicial ulterior. Su texto varía en torno al "recurso" que se prevé contra la decisión administrativa: la redacción impresa al segundo párrafo del citado art. 2º (referente a la revisión de lo actuado por las comisiones médicas jurisdiccionales) permite escindir entre la jurisdicción provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (donde a la fecha opera la justicia nacional). No se hace explícita alusión a la revisión por parte del tribunal "correspondiente a la jurisdicción del domicilio de la comisión médica jurisdiccional que intervino", como sí se afirma en el párrafo tercero (cuando media paso por la Comisión Médica Central).

Frente a dicha redacción, existen dos posibilidades interpretativas: considerar que en relación a la revisión de lo decidido por la comisión médica jurisdiccional la norma opera para escindir la competencia entre los tribunales nacionales y de las diversas provincias (dentro de cuyo ámbito cada una regula su distribución); o entender que

---

<sup>3</sup> SCBA, 13/5/20, "Marchetti, Jorge G. c. Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires ", Juba, L. 121.939.

<sup>4</sup> Formaro, Juan J., Dos advertencias preliminares sobre la sentencia de la SCBA que declara la constitucionalidad de la ley 14.997, DT, junio de 2020.

más allá de la débil redacción el domicilio de la comisión jurisdiccional ata a la competencia territorial de los tribunales con abstracción de las normas provinciales.

**b) Ley 11.653.**

La ley 11.653 regula en su art. 2° exclusivamente la competencia “material” de los tribunales del trabajo. El art. 3°, por su parte, determina las opciones de competencia “territorial” (imponiendo en lo que interesa una triple opción en favor del trabajador).

**c) Ley 14.997.**

La ley 14.997 impuso la adhesión de la provincia de Buenos Aires a la regulación procesal de la ley 27.348, aceptando la invitación de su art. 4°, que alude a la “adecuación” de la normativa local “que resulte necesaria”. La deficiencia de la técnica legislativa es evidente: la primera parte del citado art. 4° pareciera imponer una adecuación tácita, pero su parte final deja en claro que se reputa necesaria una concreta. Dicha adecuación no se perfeccionó, subsistiendo las reglas de la ley 11.653 a la par de las contenidas en la ley 27.348.

**d) Ley 15.057.**

La ley 15.057 construye un nuevo procedimiento laboral para la provincia de Buenos Aires, cuya operatoria concreta se ata a la instauración de la doble instancia (art. 87 y cctes.), pero que establece una regla particular en orden a la revisión de las resoluciones administrativas en materia de riesgos del trabajo: lo dispuesto al respecto en su art. 2° se aplica efectivamente, sin dilaciones (art. 103), aun cuando continúen interviniendo los tribunales del trabajo (instancia ordinaria única).

#### **4.- La articulación de las disposiciones.**

De acuerdo a lo reseñado en el apartado anterior convergen en el tema cuatro leyes: una nacional (a la que acceden reglamentaciones de la SRT) y tres provinciales.

La cuestión a resolver, en ese escenario, es la articulación razonada de las mismas, a cuyos fines puede decirse:

- a) La ley 27.348 impone el tránsito administrativo previo y obligatorio en orden a la determinación de la naturaleza laboral de la contingencia (cuando ello se controvierta), la incapacidad y el quantum de las prestaciones. Al proponer la adhesión reconoce que los alcances de la misma dependen de la adecuación de la normativa procesal provincial (art. 4°, in fine).
- b) La ley 14.997 es una adhesión a un mecanismo de revisión por vía de un mero recurso en relación.
- c) La ley 15.057 modifica los alcances de la adhesión: prevé la posibilidad de incoar acción laboral ordinaria luego del tránsito administrativo por la comisión

médica jurisdiccional (inc. j del art. 2º), y un recurso cuando interviniera la Comisión Médica Central (inc. c de la parte final del mismo art. 2º).

d) La ley 11.653 es la legislación procesal que regula las acciones ordinarias laborales en la provincia de Buenos Aires.

Así planteado el tema puede advertirse:

- a) La competencia territorial para las acciones laborales ordinarias se rige por el art. 3º de la ley 11.653. Consagra una triple opción en favor del trabajador: el tribunal del lugar del domicilio del demandado, el del lugar de prestación del trabajo, o el del lugar de celebración del contrato de trabajo.
- b) El art. 103 de la ley 15.057 puso en vigencia, sin condiciones, la metodología de intervención de la justicia con posterioridad al tránsito administrativo que prevé la misma ley en su art. 2º (que regula la competencia "material").
- c) La acción posterior que se habilita en el inc. j) del art. 2º de la ley 15.057, luego del tránsito por la comisión médica jurisdiccional, es una demanda ordinaria.
- d) En consecuencia, la competencia territorial de la acción ordinaria que prevé el citado inc. j) del art. 2º se gobierna, como apuntáramos, por el art. 3º de la ley 11.653.
- e) Los recaudos de la demanda se rigen por el art. 26 de la ley 11.653, con más la acreditación del agotamiento de la vía administrativa o del vencimiento del plazo con el que cuenta el ente para expedirse. La referencia que contiene el inc. j) del art. 2º de la ley 15.057 al art. 34 de la misma ley es erróneo (pues esta última norma alude a la contestación de la demanda), aunque, reiteramos, la remisión cabe entenderla transitoriamente efectuada al art. 26 de la ley 11.653.

Lo señalado en los apartados anteriores refleja el juego de las disposiciones de acuerdo a la vigencia temporal y material de cada una.

#### **4.- Los conflictos de competencia.**

Pese a lo expuesto en el título precedente, la justicia provincial exhibe pronunciamientos disímiles que generan conflictos de competencia. La cuestión también se presenta entre tribunales pertenecientes a la Nación y a la Provincia, producto del juego de la adhesión sobre la redacción de la ley 27.348.

##### **a) Conflictos interdepartamentales.**

En la obra que dedicáramos al análisis de la ley 27.348 expusimos<sup>5</sup> los problemas que acarrea entender que los domicilios de las comisiones médicas jurisdiccionales fijan la competencia territorial hacia los tribunales que tienen competencia en aquellos. Dijimos allí que, de ser así, la norma estaría imponiendo una alteración caótica de la distribución natural de los conflictos (cuestión que cada provincia realiza en función de políticas públicas).

Es lo que ocurre al desplazar la solución aplicable (art. 3º, ley 11.653) por la interpretación que hace jugar sin otra indagación de sus alcances al art. 2º de la ley 27.348. En efecto, ello importa graves efectos sobre la administración de justicia, pues vacía ciertos tribunales y colapsa otros que se ven imposibilitados de atender adecuadamente las causas.

A modo de muestra (y de acuerdo a las comisiones médicas que se encuentran a la fecha operando según la SRT<sup>6</sup>) pueden utilizarse los siguientes ejemplos:

Los trabajadores que presten servicios, se reporten o se domicilien en Bolívar, deben concurrir a la comisión médica jurisdiccional de Azul. Mientras a la Ciudad de Bolívar naturalmente le corresponde el tribunal laboral de Olavarría, si la competencia territorial de la acción ordinaria quedara atada por el tránsito administrativo, la misma debería incoarse ante el tribunal del trabajo de Azul.

Lo mismo ocurre con los trabajadores que presten servicios, se reporten o se domicilien en Tandil, que también deben concurrir a la comisión médica jurisdiccional de Azul. En tal caso, mientras la Ciudad de Tandil posee tribunal del trabajo, la acción ordinaria sería derivada también a la justicia laboral de Azul.

Brindando un simple ejemplo más, los trabajadores que presten servicios, se reporten o se domicilien en Bragado, deben asistir a la comisión médica jurisdiccional de Mercedes. Bragado posee tribunal del trabajo, pero la acción allí sería derivada a los tribunales de Mercedes.

Es decir que no solo se estaría quebrantando el art. 3º de la ley 11.653, sino también elípticamente el art. 24 de la ley 5827 de la provincia de Buenos Aires.

En definitiva, en los casos mencionados el tribunal del trabajo de Azul debería tratar todos los casos que naturalmente corresponden a los tribunales de Olavarría y Tandil, y los tribunales de Mercedes los atinentes al tribunal de Bragado.

Esa solución acarrea graves consecuencias ya que: a) aleja a los trabajadores de sus jueces; b) impone traslados que imposibilitan el acceso a la justicia; c) quita a los damnificados de sus letrados de confianza obligándolos a conseguir asesores que

---

<sup>5</sup> Formaro, Juan J., Reformas al Régimen de Riesgos del Trabajo. Análisis de la ley 27.348 y disposiciones reglamentarias, Hammurabi, Buenos Aires, 3º ed., 2017, p. 148.

<sup>6</sup> <https://www.srt.gob.ar/arg/mapa.php?t=2&provincia=Buenos%2BAires&ciudad=>

litiguen en otra ciudad; d) trastoca la distribución territorial de competencia que no es caprichosa sino que corresponde a políticas relacionadas con la población, la existencia de centros fabriles, de servicios o administrativos, la litigiosidad y otra pléyade de factores; e) crea jueces con jurisdicción pero sin competencia; f) satura a tribunales y ciudades que no tienen capacidad material para recibir reclamos englobando los correspondientes a otros tribunales; g) genera conflictos entre los magistrados de diversas ciudades, por la remisión de causas.

La interpretación que abreva en una lectura acotada de la ley 27.348 produce, por lo tanto, un efecto que no puede ser convalidado ya que, además de apartarse de las normas aplicables, al ser llevada a la práctica acarrea una grave situación, vulnerando un derecho humano fundamental como es el acceso al servicio de justicia (impactando no solo sobre los reclamos por daños, sino también los correspondientes a otras materias —como ser cobros de salarios o despidos— que ven dilatada su solución).

Basta señalar, como una muestra más del caos que aquello genera, que si el trabajador decidiera emprender la acción por reparación plena luego de la acción ordinaria que delimitara las prestaciones sistémicas, debería mutar de tribunal pues allí el art. 2° de la ley 27.348 es completamente extraño. Es evidente que el derecho no tolera soluciones irrazonables.

#### **b) Conflictos entre tribunales de la Nación y de la Provincia.**

Por otro lado, la sucesión normativa es capaz de generar conflictos de competencia, entre órganos judiciales de la Nación y de la Provincia. En la primera el criterio asumido mayoritariamente para dirimir la competencia judicial es el correspondiente al del domicilio de la comisión médica que interviniera. En la segunda opera, por lo ya explicado, la regla de la triple opción de la ley procesal local.

Frente a tal escenario y a modo de ejemplo, en el caso de un trabajador domiciliado en la provincia de Buenos Aires que iniciara el trámite administrativo ante la comisión médica jurisdiccional de su domicilio, la jurisprudencia mayoritaria de la justicia nacional determinaría la incompetencia para la revisión en función de una lectura acotada del art. 2° de la ley 27.348. Si ese trabajador se hubiera desempeñado en la Capital Federal, fuera allí contratado, y también allí se domiciliare el demandado, los tribunales del trabajo bonaerenses podrían considerarse incompetentes. Esto, bajo la vigencia de la ley 11.653, siempre que mediere planteo de la contraria (escenario que mutará con la redacción del art. 3° de la ley 15.057, que instaura la improrrogabilidad). Dicho conflicto de competencia, ante la inexistencia de un superior común, lo debería dirimir la Corte Suprema, que desde el antiguo precedente “Stoisa”<sup>7</sup> (replicado sin

---

<sup>7</sup> CSJN, 14/5/73, “Stoisa, Victorio R. c. Gómez de Noguero, María del Valle”, Fallos, 285:434.

mayor ampliación de fundamentos en múltiples pronunciamientos posteriores), ha dispuesto que los conflictos de competencia entre jueces de distinta jurisdicción deben ser resueltos por aplicación de las leyes nacionales de procedimiento. En el caso, la ley nacional sería la 27.348, que pretendería mutar a su vez las reglas de la ley 18.345 (que concuerdan aquí con las de la ley 11.653).

Es evidente que los damnificados no pueden quedar atrapados ante el caos normativo que emerge de la obcecada idea de mezclar la intervención de órganos administrativos federales con la revisión de órganos judiciales provinciales.

Ello impone considerar en la especie que, amén de la triple opción del art. 3° de la ley 11.653, emerge una cuarta opción en favor del trabajador, que nace a partir de su propio domicilio. Esto tiene fundamento en una pléyade de argumentos legales y constitucionales, que pasamos a tratar.

#### **5.- El fundamento de la cuarta opción.**

La existencia de la llamada cuarta opción en materia de competencia territorial<sup>8</sup>, atada al domicilio del propio trabajador, no es novedosa. Algunas leyes procesales laborales la han contemplado, siendo del caso memorar la correspondiente a la provincia de Río Negro (art. 10, ley 1504), que oportunamente tomara como molde para su estructura a la ley 11.653.

Cuando comentamos la ley 15.057, al desarrollar lo atinente al art. 2, dijimos expresamente: "Es posible asimismo cuestionar la competencia territorial, pues el párr. 2° del art. 2° de la ley 27.348 alude al domicilio de la comisión médica jurisdiccional para deslindar los casos entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias, pero no lo hace con el mismo texto que consigna en el párrafo siguiente para el recurso ante la Cámara. De allí que, dado que el art. 2° de la ley 15.057 refiere a la competencia material, sería factible recurrir a la triple opción del art. 3° de la misma ley en cuanto a la territorial, y argüir a la vez la existencia de una cuarta opción en función del domicilio del damnificado. Es la única interpretación coherente que evita la violación del amplio acceso a justicia ante la eventual carencia de organismos administrativos, reduce los posibles conflictos de competencia que en la práctica pueden importar negación de justicia a los damnificados, resguarda las hipótesis que previeron ambas leyes (27.348 y 15.057) y facilita las opciones de los justiciables"<sup>9</sup>.

Ratificando y ampliando lo allí expuesto cabe decir:

---

<sup>8</sup> No desconocemos los debates suscitados en torno a la existencia de las opciones sobre la competencia territorial y los criterios para dirimirlos. El objeto de este trabajo no alude a dicho tema, sino a intentar solucionar los conflictos que se generan con las reglas existentes.

<sup>9</sup> Formaro, Juan J., Ley 15.057. Procedimiento Laboral de la Provincia de Buenos Aires. Comentada. Anotada. Concordada, Hammurabi, Buenos Aires, 2019, t. 1, p. 70.

- a) En la medida que la competencia territorial quede atada al domicilio de la comisión jurisdiccional, la política provincial en torno a la distribución de los órganos judiciales podría resultar alterada por la mera creación o supresión de oficinas administrativas por la SRT. Es evidente que algo tan básico como la competencia territorial de la justicia, tan caro a las autonomías provinciales, no puede cederse a un órgano nacional que mal puede obrar contemplando las particularidades de las distintas provincias del país.
- b) Si se plantea un conflicto negativo de competencia que debe ser resuelto por la Corte Suprema, la celeridad que se impone frente a un siniestro laboral queda reducida a palabras. Si las legislaturas no han advertido las posibles incongruencias, es función del intérprete subsanarlas.
- c) Si en función del aludido conflicto de competencia por aplicación de la ley nacional (27.348), el expediente quedara radicado en la Capital Federal, el trabajador perdería la acción ordinaria plena para pasar a tener una revisión. Es decir que la cuestión de la competencia impacta sobre el derecho de defensa en juicio y reaviva el conflicto constitucional que la Suprema Corte intentó obturar en “Marchetti” con el auxilio de la existencia de una acción plena.
- d) La existencia de la cuarta opción permite atender a las alternativas de ambas leyes (27.348 y 11.653), con la “adecuación” que el propio art. 4° de la ley 27.348 pregonara.
- e) La cuarta opción facilita el acceso a la justicia del damnificado. Esta interpretación es entonces la única alternativa que concuerda con los principios que rigen en esta rama del derecho (protección preferente del trabajador) y con los propios de la dimensión constitucional que hace al ejercicio del derecho de defensa (donde se impone facilitar el acceso).
- f) Es además la interpretación “conforme” y “razonable” (arts. 1 a 3, CCCN) que evita la declaración de inconstitucionalidad, pues armoniza los preceptos en función de las fuentes supraleales.

En síntesis, a la triple opción que emerge del art. 3° de la ley 11.653, se aduna la correspondiente al domicilio de la comisión médica jurisdiccional a mérito del domicilio del trabajador. Ello en función de articular las diversas normas en juego, tutelar el acceso a la justicia y procurar la celeridad procesal, ante sensibles derechos de sujetos de protección preferente. Ello sin agravio alguno para la legitimada pasiva, que en la gran mayoría de los casos será una aseguradora de riesgos del trabajo para quien resulta indistinto el tribunal donde tramite el pleito.

## **6.- La imposibilidad de inhibitoria oficiosa.**

Aun cuando resulta una regla conocida, frente a la existencia de ciertos tribunales del trabajo que declaran “de oficio” su incompetencia territorial, cabe recordar que hasta tanto no opere plenamente la ley 15.057 rige la posibilidad de prórroga.

Criterio sentado además desde antiguo por la Suprema Corte<sup>10</sup>, y reiterado específicamente en relación a la repulsa oficiosa de la competencia frente al caso de las demandas que aquí tratamos.

En concreto: si el trabajador decide incoar su acción ordinaria frente a un tribunal que no corresponde a los criterios territoriales de las normas en juego, el órgano judicial debe asumir la tramitación salvo que se incoe por parte de la demandada (y resulte procedente) la correspondiente excepción de incompetencia.

Reiteramos que en el reciente precedente “Larín”, relativo a las acciones que motivan este comentario, la Suprema Corte ha dicho: *“Esta Casación ha resuelto en forma reiterada que siendo la competencia territorial prorrogable en asuntos patrimoniales, el juez ante quien ha sido articulado el reclamo no puede inhibirse de oficio (arts. 1 y 2, CPCC)”*<sup>11</sup>.

Se trata de un principio acendrado pero que corresponde memorar, pues su violación engendra innecesarios conflictos de competencia y dilación en las causas.

## **7.- Advertencias finales.**

El análisis efectuado en este trabajo se ciñe al tratamiento de la competencia territorial correspondiente a las acciones ordinarias incoadas luego del tránsito por la comisión médica jurisdiccional (o ante la ausencia de resolución por aquella en plazo legal).

Ello no obsta a la existencia de otras cuestiones tocantes a las normas analizadas, como ser: a) La acción que corresponde ante las relaciones laborales no registradas o deficientemente registradas; b) la situación de los derechohabientes (omitidos en la ley 27.348 e ingresados por la reglamentación de la SRT y por el texto del art. 2° de la ley 15.057 excediendo los términos de la legislación adherida); c) la competencia correspondiente a la acción común por reparación plena (contra el empleador, la aseguradora u otros terceros); d) la acción directa para las enfermedades laborales no previstas por la ley 27.348 ni la reglamentación; e) la pretendida existencia de un plazo de caducidad para incoar la acción ordinaria; f) la inconstitucionalidad de la mera

---

<sup>10</sup> SCBA, 24/4/84, “Bahamonde, José y otro c. Justo Leonardo Maza S.A., Juba, Ac. 33.287; entre muchísimos otros.

<sup>11</sup> SCBA, 15/5/20, “Larín, Carlos A. c. Provincia ART S.A.”, Juba, L. 125.343. Dado que el Máximo Tribunal aplicó su clásica doctrina en materia de prohibición de la inhibición oficiosa (prórroga de la competencia territorial), quedó allí sin resolver el conflicto en torno a la interpretación de las normas en juego (27.348 y 11.353).

revisión por vía de recurso posterior a la intervención de la Comisión Médica Central (como si la existencia de un tránsito doble por órganos administrativos fulminara la acción plena que paradójicamente se arguye para rescatar al sistema de la ilegalidad); entre otros múltiples temas que se desprenden de las disposiciones en juego.

Algunos de aquellos tópicos ya los hemos abordado en otros aportes<sup>12</sup>. Los restantes, para no agobiar ni confundir al lector en este escabroso terreno, los diferimos para próximas publicaciones. Ello sin antes reiterar, una vez más, que la incongruencia será regla en la medida que no se comprenda la existencia de un derecho de daños laborales como noción aglutinadora en el marco de una teoría general de la responsabilidad laboral.

---

<sup>12</sup> Formaro, Juan J., Reformas al Régimen de Riesgos del Trabajo. Análisis de la ley 27.348 y disposiciones reglamentarias, Hammurabi, Buenos Aires, 3° ed., 2017; Formaro, Juan J. - Barreiro, Diego A., La cosa juzgada y la caducidad en el ámbito de las comisiones médicas, LL, diario del 26/4/2019, p. 1; entre otros trabajos.