

Informe Laboral N° 49

Infortunios del trabajo: Comisiones medicas obligatorias y fuero federal de la Seguridad Social: Denegación de Justicia

Horacio Schick

Recientemente hemos leído en diversos diarios iniciativas para modificar la ley de riesgos del trabajo, ‘fortalecer’ (sic.) las Comisiones Médicas y establecer la competencia del fuero federal de la Seguridad Social para resolver los juicios por accidentes y enfermedades laborales. *“El eje central de la iniciativa elaborada por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, que lidera Gustavo Morón, en consenso con los principales actores del sistema, establece que será el fuero federal de la Seguridad Social y no el fuero Laboral, como ocurre en la actualidad, el ámbito jurisdiccional en el que deberán dirimirse las controversias vinculadas a accidentes o enfermedades laborales”*¹

Esta campaña contra el acceso directo de los damnificados a la justicia laboral, fundada exclusivamente en razones económicas y falacias desenmascaradas en los anteriores Informes Laborales. 46, 47 y 48, pretende cercenar este acceso -por cierto- legítimo a partir de los fallos judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Castillo”, “Venialgo”, “Marchetti” y “Obregón” que declararon inconstitucional el procedimiento especial de la LRT, estableciendo el derecho de no tener que atravesar la vía de las CCMM, integradas por médicos designados por la SRT, que sustituyen la función de los jueces laborales, únicos legítimamente e históricamente habilitados desde la creación del fuero del trabajo para resolver los conflictos jurídicos derivados de accidentes laborales. Las CCMM han quedado como una vía residual voluntaria para los trabajadores que todavía concurren a las mismas por ignorancia de sus derechos.

Remitir las causas a la Justicia Federal de la Seguridad Social, previo pase obligatorio por las CCMM, es un disparate mayúsculo. El sistema de la ley 24557 y sus modificaciones no pertenece a esa rama, lo dijo claramente la Corte en “Castillo”, son conflictos de derecho común, entre particulares y reafirmo en “Aquino” que integran el sistema de daños, (Artículo 19 C.N) y específicamente el subsistema de daños laborales. Existe un seguro obligatorio, el conflicto es orden laboral, donde se discuten cuestiones típicas de un contrato de trabajo, como remuneración, relación causal, categorías y circunstancias propias de los infortunios del trabajo. Si hipotéticamente la materia de accidentes y enfermedades del trabajo perteneciente al área de la seguridad social debería abarcar al universo de todos los trabajadores estén o no registrados y el sistema debería hacerse cargo de las prestaciones de todos ellos sin distinción. Pero sabemos que ello no así. La empleadora que no se asegura debe responder por sí, y si circunstancialmente se hace cargo la ART, en el supuesto del artículo 28 apartado 2º, Ley 24557, debe reintegrarle los costos de las prestaciones a la ART. De modo que no existe ninguna justificación material procesal o de conveniencia para remitir estas causas al colapsado fuero de la seguridad social, y por mucho tiempo seguramente, que cuenta con solo 8 Juzgado en la CABA y tres Salas en la Cámara Federal de la Seguridad Social. Pero en el interior del país la situación es aun mas grave por la carencia de infraestructura y porque los Juzgado Federales son escasos y abarcan múltiples competencias

El fuero de la Seguridad Social se ocupa de cuestiones no tratadas en la Justicia del trabajo y fueron creados hace 25 años, desmembrados de esa justicia para atender exclusivamente los juicios de los jubilados y pensionados. Es federal porque los jubilados litigan contra la ANSES, o sea el Estado Nacional, situación diferente al caso de los accidentes de trabajo donde los demandados son sujetos de derecho privado. La única explicación que

¹ <http://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-apura-reforma-de-ART-para-frenar-industria-del-juicio-que-cuesta-us-5000-millones-20160621-0064.html?utm_source=planisys&utm_medium=EnvioNewsletterCronista&utm_campaign=EnviodiariodelNewsletterdelCronista&utm_content=3&#> o en la Sección iEco de Clarín (en: <http://www.ieco.clarin.com/economia/Llego-transformar-sistema-Riesgos-Trabajo_0_1598240200.html>).

puede encontrarse a esta iniciativa es llevar las causas a un freezer, a un callejón sin salida, derivando en una simple y llana denegación de justicia. Este informe es simplemente un nuevo llamado de alerta para que funcionarios y legisladores no se dejen “encantar” por semejante despropósito, que solo busca desactivar los reclamos por infortunios laborales, previa creación de un escenario catástrofe que como señalamos en el Informe 47 no existe, por cuanto las ART siguen obteniendo una rentabilidad extraordinaria según sus balances oficiales presentados ante la SSN. Por otra parte la litigiosidad esta relacionada con la elevada siniestralidad.

Las numerosas consideraciones y discrepancias en la materia que deben ser dirimidas, como por ejemplo, la liquidación, ajuste y cálculo de haberes sustitutivos del salario, así como la determinación del grado de incapacidad, la evaluación del nexo causal adecuado, la ponderación del carácter definitivo de una incapacidad, la pérdida de chance en el empleo, la naturaleza laboral de un infortunio, la incidencia de factores laborales como reubicación, lucro cesante del trabajador, incapacidad sobreviniente en el empleo, alta médica con recalificación profesional, extensión de las licencias por enfermedad, suspensión de las licencias especiales, incursión en reserva de puesto, alcance de la noción de ‘trayecto’ en los accidentes ‘in itinere’, entre muchísimas otras situaciones que se pueden suscitar, son estrictamente laborales y requieren la atenta dilucidación de un juez especializado en derecho del trabajo.

En efecto, subsisten en el sistema anomalías que generan reclamos judiciales por la incorrecta liquidación de las indemnizaciones. Ni las ART, ni las CCMM, reconocen el valor actualizado del Ingreso Base para calcular la indemnización, ni computan las sumas no remunerativas a pesar de la jurisprudencia que consagra este derecho y la nueva redacción del artículo 10 *in fine* de la ley 26773 que integre toda la remuneración del trabajador a la alícuota que paga el empleador a la ART. Este criterio de mantener congelado el valor del artículo 12 de la ley 24557 produce un enorme perjuicio al damnificado que cobra su indemnización con valores del salario envilecido de varios años anteriores al cobro.

Tampoco en la vía sistémica ni las ART, ni las CCMM, ni la Cámara Federal de la Seguridad Social computan los intereses transcurridos desde el accidente hasta el cobro, lo que sí es reconocido en las instancias judiciales del fuero laboral, en particular por la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, que admite intereses suficientemente compensatorios frente al fenómeno inflacionario.

Por tanto, la remisión de los litigios por infortunios del trabajo a la Justicia Previsional no solo es un desacierto o una inconveniencia por la situación coyuntural que transita el fuero de la Seguridad Social atiborrado de causas previsionales, (que aun con la propuesta de liquidar esas deudas por parte del gobierno no se van a descongestionar rápidamente, ya tramitan alrededor de 500.000 causas y cada tramite dura una eternidad y hay homologar judicialmente los acuerdos individualmente,) sino que constituye, una afectación de derechos y garantías constitucionales (indemnidad, derecho de defensa, juez natural, etc.). En segundo lugar, es una derivación incongruente y contradictoria con la doctrina de la Corte y con la naturaleza laboral y la materia de derecho común de los conflictos y, en tercer lugar, un destino perjudicial y un desamparo alarmante de los trabajadores siniestrados sometidos a jueces no especializados en derecho del trabajo que no aplican los principios propios de la especialidad; todo lo cual redundo, en los hechos, en una penosa y abierta denegación de justicia.

Recordemos que en “Castillo, Ángel S. c/Cerámica Alberdi SA” (CSJN, 07/09/04, Fallos 327:3610), la Corte dijo en el considerando 5º) del pronunciamiento: ***“Que, por ende, 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 citado art. 75, inc. 12. Lo contrario implicaría tanto como reconocer que las pautas limitativas que fija la Constitución Nacional cuando se trata de derecho común, 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: 271:206, 209, considerando 4º).”***

Además en “Castillo” (considerando 6º) se señala: ***“Que, en tal orden de ideas, la Ley de Riesgos del Trabajo no satisface los mentados requerimientos. En primer lugar, la norma no contiene disposición expresa alguna que declare federal el régimen de reparaciones sub lite (doctrina de Fallos: 248:781, 783, considerando 3º).”***

Y finalmente, en esta apretada síntesis, cabe memorar que el referido fallo, al final del considerando 7º) advertía: ***“La Ley de Riesgos del Trabajo, de tal manera, ha producido dos consecuencias incompatibles con la Constitución Nacional: impedir que la justicia provincial cumpla la misión que le es propia, y desnaturalizar la del juez federal al convertirlo en magistrado "de fuero común" (Fallos: 113:263, 269).”***

En el fallo “Marchetti, Néstor G. c/La Caja ART SA” (CSJN, 04/12/07) la Corte se remitió al dictamen fiscal que propiciaba que: “*En las condiciones descriptas y a tenor de la doctrina sentada por V.E. en Fallos 327:3610 (“Castillo”) -al que corresponde remitir, en todo lo pertinente, por razones de brevedad- en orden a la naturaleza común de la legislación en materia de los riesgos del trabajo, incumbe señalar que el caso resulta ajeno a la excepcional competencia de la justicia federal*”.

Finalmente, en la causa Obregón, Francisco Víctor c/ Liberty ART”, pronunciamiento del 17 de abril de 2012, se expresó: “3º) *Que la solución del litigio en los términos indicados importó, asimismo, una inequívoca desatención de la doctrina constitucional afirmada por esta Corte en “Castillo, Ángel Santos c/ Cerámica Alberdi S.A.” (Fallos: 327:3610 - 2004). En efecto, si bien ese precedente no se pronunció sobre la validez intrínseca del varias veces mentado trámite, fue del todo explícito en cuanto a que la habilitación de los estrados provinciales a que su aplicación dé lugar no puede quedar condicionada o supeditada al previo cumplimiento de una vía administrativa ante “organismos de orden federal”, como lo son las comisiones médicas previstas en los arts. 21 y 22 de la LRT (Castillo, cit., pág. 3620 y su cita)”.*

En efecto, de forma inconstitucional los legisladores habían dispuesto originariamente que los juicios por infortunios del trabajo debieran tramitarse en la Justicia Federal de la Seguridad Social, estableciendo arbitrariamente la competencia federal en relación a una materia de derecho común laboral.

La tradición normativa y pretoriana sostuvo desde siempre la naturaleza ordinaria y laboral de los pleitos por accidentes del trabajo.

Un siniestro laboral no sólo es derecho común por la materia laboral sino por los sujetos entre los cuales discurre la controversia: ART, trabajadores empleadores. Donde está la cuestión federal? Para justificar la intervención del fuero federal de la Seguridad Social

Por lo tanto, el juez natural es el juez laboral.

La decisión de la intervención exclusiva y forzosa de las Comisiones Médicas con permanentes y crecientes arrogaciones jurisdiccionales –tal como hemos advertido con el Decreto 1475/15- sustrae la actuación del juez especializado de decisiones de típico carácter laboral como la determinación de la naturaleza laboral de un infortunio o la valoración de la incidencia laboral en la acusación de un daño.

Estas facultades que se arroga un órgano administrativo y que son propias de un órgano judicial especializado en riesgos del trabajo son, lisa y llanamente, una afectación severa de las garantías y derechos constitucionales de indemnidad psicofísica y de defensa en juicio.

Por otra parte, las Comisiones médicas están integradas por profesionales médicos por lo que es inadmisiblesu intervención y entendimiento en cuestiones jurídicas, ya que los conflictos suscitados en relación a los siniestros laborales (determinación del grado de incapacidad, nexocausal, naturaleza laboral, incidencia de factores laborales como reubicación, lucro cesante del trabajador, incapacidad sobreviniente en el empleo, alta médica con recalificación profesional, extensión de las licencias por enfermedad, suspensión de las licencias especiales, incursión en reserva de puesto, alcance de la noción de ‘trayecto’ en los accidentes ‘in itinere’, etcétera) generan una multitud de situaciones en las que versan cuestiones relativas o incidentales al contrato de trabajo y que requieren la evaluación especializada de un juez laboral.

No se entiende a esta altura del desarrollo de la jurisprudencia de la Corte y demás tribunales de todo el país, cómo se insiste en proponer una instancia administrativa obligatoria de las CCMM desestimada categóricamente por Corte Suprema en especial en el caso “Obregón” al declarar la inconstitucionalidad de las comisiones médicas. Para así decidirlo no solo tuvo en cuenta las razones expuestas en “Castillo” –a las que remite– sino que incorporó un argumento nuevo: imponer a la víctima el paso por una vía administrativa previa significaba retrasar injustificadamente el acceso a la jurisdicción.

Se trata de una inconstitucionalidad absoluta aplicable a todos los casos con carácter general ya que, dada su materia, no resulta pensable que las CCMM sean constitucionales a veces sí y a veces no, según las singularidades de cada caso. Tratándose de un vicio de incompetencia *ratione materiae* afecta además al orden público ya que no está disponible para las partes apartarse consensualmente de las asignaciones jurisdiccionales de la Constitución.²

² O. 223. XLIV. Recurso de Hecho. “Obregón, Francisco Víctor c/Liberty ART”, sentencia del 17 de abril de 2012, firmada por los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Petracchi, Maqueda y Zaffaroni).

La Corte señeramente definió que la cuestión de accidentes no es orden federal porque la materia de accidentes es de derecho común, y el conflicto es entre particulares, ART, trabajadores y empleadores. Nada justifica entonces que se invoque la intervención de la Justicia Federal de la Seguridad Social, debe respetarse la larga tradición jurídica de que en el conflicto jurídico laboral por accidentes y enfermedades laborales intervenga la justicia natural y especializada del trabajo.

El sistema actual no es de seguridad social, sino que existe un seguro obligatorio en compañías de objeto único: las ART. Seguridad Social son las jubilaciones las asignaciones familiares o algunos sistemas que rigen en otros países. En el nuestro el riesgo, los daños que producen los empleadores sobre sus trabajadores son soportados por ellos a través de esos seguros, no por el resto de la sociedad, lo que parece lógico porque el lucro de ellos es en su beneficio, en la sociedad de mercado. Lamentablemente ese daño solo es parcialmente reparado a los damnificados por que el sistema de opción con renuncia a privado a los trabajadores a acceder a la reparación integral que gozaban antes de la sanción de la regresiva 26773, beneficiando inconstitucionalmente a los dañantes.

Los obligados del sistema hablan de 100.000 juicios anuales pero no mencionan con igual énfasis que existen según estadísticas de la SRT, señaladas en los informes 46 y 47, 660.000 siniestros anuales que justifican esos reclamos en una sociedad democrática y con división de poderes y que hay un infraregistro de enfermedades laborales desconocidas por los órganos del sistema que obligan a dirimir las judicialmente. Además hay muchos otros siniestros no denunciados, ni registrados por la SRT por que suceden en el sector no registrado que es aceptado que abarca al 35% de la población laboral activa.

La insistencia con estos planteos llevan a restringir, sin más, el acceso inmediato y sencillo de las víctimas a la justicia (Artículos 8° y 25 CADH).

La consecuencia de esta consagración de derechos negados por la ley original con pronunciados rasgos de inconstitucionalidad en sus normas sustanciales y procesales, ha implicado que muchos de los trámites que antes se dilucidaban en forma precaria entre médicos de las CCMM, hoy se debaten ante la Justicia del trabajo con la intervención de Jueces, peritos de oficio, abogados y las garantías del debido proceso para los trabajadores, derechos negados en los primeros años de vigencia de la ley, pensada como un 'corset' para negar toda intervención de la justicia especializada. No parece prudente ni justo volver a esos arcaico tiempos de extrema inequidad.

Esta conquista luego de años de lucha judicial, no puede ser negada bajo argumentos economicistas, que encubren las eternas políticas restrictivas de acceso a la justicia discriminando a los trabajadores respecto de las demás categorías de dañados de nuestro ordenamiento jurídico. Pero indudablemente suman litigios impensados en el sistema original. Esta no es una patología, sino la corrección de un defecto constitucional de origen que se trasluce en la existencia de numerosos litigios, con una Justicia Nacional del Trabajo carente de una infraestructura suficiente, que necesita del nombramiento de 35 jueces, dejando ese alto número de Juzgados vacantes, con falta de personal suficiente y otras falencias reiteradamente señaladas, que vienen de largos años de abandono por parte de la gestión anterior.

Finalmente esperemos que estos anuncios periodísticos no aceptados por el gobierno y eventualmente sean rechazados por los legisladores en caso de concretarse en proyecto de ley. De lo contrario estaríamos volviendo a las situaciones de ignominia y negación de acceso a la Justicia de los tiempos de la sanción de la ley 24557, lo que a nuestro entender luce imposible a esta altura del desarrollo de la conciencia jurídica de nuestra sociedad.

Buenos Aires, 24 junio de 2016