

La Corte Declaró Inconstitucional El Procedimiento de La Ley de Riesgos del Trabajo. (Fallo Comentado: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) ~ 2004/09/07 ~ Castillo, Ángel S. c. Cerámica Alberdi S.A.).

SUMARIO: I. La decisión. - II. Antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios. - III. El caso Castillo. Antecedentes. - IV. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. - V. Consecuencias del fallo Castillo. - VI. Las Comisiones medicas y la reforma legal pendiente

I. La decisión

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por decisión unánime de sus siete integrantes actuales, declaró la inconstitucionalidad del art. 46, inc. 1º, de la ley de riesgos del trabajo (en adelante L.R.T.), confirmando la sentencia del Supremo Tribunal de la Provincia de Mendoza.

El citado art. 46, inc. 1º, es el que establece que las resoluciones de las comisiones médicas provinciales son apelables ante el Juez federal de cada provincia o ante la Comisión Medica Central, las que a su vez son recurribles ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

La Corte ha declarado que la L.R.T., en el citado art. impide, sin fundamento constitucional, que la Justicia provincial del trabajo cumpla la función que le es propia, transfiriéndola, indebidamente, al Juez federal.

II. Antecedentes jurisprudenciales y doctrinarios

Con anterioridad al dictado de esta sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en los autos "Quiroga, Juan Eduardo contra Ciccone Calcográfica S.A. Enfermedad", Sentencia del veintitrés de abril de 2003, SCJBA L. 75.708 (Adla, LLBA, 2003-530; DT, 2003-A, 897), declaró -por mayoría- la inconstitucionalidad del art. 46 de la Ley de Riesgos del Trabajo al considerar que la referida norma altera la estructura jurisdiccional de la Nación en relación con las Provincias, puesto que federalizó temas que no son de esa índole.

También se agregó que las cuestiones atrapadas en la norma no pueden considerarse federales ni en razón de la materia, porque los accidentes y enfermedades del trabajo son de derecho común, aun cuando se considerase a la ley incluida dentro de la seguridad social, ni en razón de los sujetos, puesto que los trabajadores, empleadores y Aseguradoras de Riesgos del Trabajo son sujetos de derecho privado; consiguientemente el sometimiento a la competencia federal de cuestiones que corresponden a las jurisdicciones provinciales, priva a la Provincia de Buenos Aires de poderes expresamente reservados. Por todo ello se concluyó que la citada norma atenta contra la autonomía provincial y desvirtúa el sistema federal establecido en el art. 1 de la Constitución nacional, violando de esa manera también los arts. 5, 75 inc. 12, 121, 122 y 123 de la Carta Magna.

Como conclusión, quedó definida como doctrina legal, que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el art. 46, inc. 1º, es inconstitucional y las causas derivadas de la aplicación de la L.R.T. deben tramitarse ante el Tribunal de Trabajo de la Provincia, sin pasar por los entes no jurisdiccionales que determina la normativa, es decir, las comisiones médicas.

También fue señalado por el doctor Hitters que al derrumbarse el art. 46 el sistema procesal de la L.R.T. queda "en falsete" y es inaplicable, ya que resulta imposible fracturar el modelo de la L.R.T. y hacer que se aplique parcialmente, por lo que no puede admitirse la intervención de las comisiones medicas locales y central.

En esta línea de pensamiento también la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, en autos "Garrido, José L." (sentencia 87.225 del 14 de marzo de 2002 -LA LEY, 2002-F, 849; DT, 2002-B, 660-), mediante el voto (que suscitó unanimidad) del juez Emilio Fernández, puntualizó certeramente los dos problemas constitucionales centrales, a saber: la federalización de una norma de derecho común, y la afectación de las autonomías provinciales al sustraer de su competencia una materia estrictamente reservada a los tribunales locales. En dicho pronunciamiento, se meritúa con énfasis que el fuero federal resulta de excepción, y que no cabe su generalización. En este sentido se explicitó "que en materia laboral ninguna duda cabe que la competencia asignada a los tribunales locales, se dirimen conflictos privados entre un trabajador y su empleador, sin que cambie esta configuración la interposición de aseguradoras que asuman aspectos de esta relación". (CFSS, sala II, autos Garrido José Luís c. Asociart ART s/ley 24.557)

Entre otros doctrinarios Antonio Vázquez Vialard, también criticó el art. 46 de la L.R.T. "...en cuanto encomienda el conocimiento de una cuestión al juez federal (respecto del recurso deducido con relación a la decisión del tipo administrativo adoptada por la Comisión Médica Provincial), así como a la Cámara Federal de la Seguridad Social, constituye una detracción respecto de la jurisdicción local. Se federaliza así una cuestión que, por su propia naturaleza, no admite esa conversión, ya que la decisión que adopta la Comisión Médica, sea Provincial o Central, es "un informe pericial y no materia central del juicio": "La materia, de suyo, no es federalizable, situación de excepción a la que se ha llegado en algunos casos (utilización de armas de guerra, contrabando, ciertos delitos que, más allá de la comunidad regional, afectan a la nacional), respecto de cuestiones que si bien en principio son de carácter común, en razón de sus características y de su repercusión social han sido sometidas a la jurisdicción de los jueces federales, cuya competencia, de conformidad con la Constitución Nacional, es de excepción. Se requiere que exista un criterio de razonabilidad que se base en necesidades reales y fines federales legítimos, no en una mera decisión del gobierno federal. Estimamos que en el tema que analizamos la ley ha incurrido en una gruesa inconstitucionalidad." (Vázquez Vialard Antonio, "Análisis de la LRT a cinco años de su sanción", Revista de Derecho Laboral, Ed. Rubinzal Culzoni, Ley de Riesgos del Trabajo, 2001-2, p. 49).

III. El caso Castillo. Antecedentes

III. 1. El trabajador había planteado su demanda, sin pasar por las comisiones médicas del sistema, cuestionando el art. 46 inc. 1° que establece la jurisdicción federal como órgano de alzada de las resoluciones de las comisiones médicas.

La Cámara Segunda del Trabajo cuestionó la inconstitucionalidad del art. 46 por contradecir las garantías del art. 16 y 18 de la Constitución Nacional.

III. 2. La Sala Primera de la Suprema Corte de Mendoza, mantuvo la resolución de primera instancia declarando la inconstitucionalidad del art. 46, inc. 1°, de la L.R.T. y rechazó la excepción de incompetencia deducida por la ART, con los siguientes fundamentos:

III. 2. 1. Por contradecir el art. 75 inc. 12, de la Constitución Nacional y no ser un supuesto de los que la Corte Suprema admitió la federalización de cuestiones de derecho común. El inc. 12 del art. 75 dice claramente que como atribución del Congreso es dictar los códigos de fondo sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación según las cosas pertenezcan a los tribunales federales o provinciales.

III. 2. 2. No se advierte un genuino interés federal en la federalización de los infortunios laborales, lo que se constata claramente en los restantes supuestos del art.46 L.R.T. inc. 2 y 3.

III. 2. 3. Se omite la regla constitucional de la excepcionalidad de la justicia federal y el principio de reserva de las provincias cuando se admite el juzgamiento de conflictos de derecho común entre particulares: Arts. 5, 116, 117 y 121 C.N.

III. 2. 4. Las ART son entidades privadas con fines de lucro sometidos a la Ley de sociedades comerciales.

III. 3. El Procurador Fiscal consideró admisible el recurso de la ART por considerar que el actor no había planteado la inconstitucionalidad del art. 21 y 22 de la L.R.T. que encomienda iniciar el reclamo ante las comisiones médicas creadas por la 24.241 (Adla, LIII-D, 4135) y que sólo cuestionó el art. 46 que prescribe que el recurso se debe interponer ante la Comisión Médica Central o la Justicia federal, con una ulterior instancia ante la C.F.S.S.

IV. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte en primer lugar disiente con el Procurador General, sosteniendo que: no es inoficioso pronunciarse sobre la cuestión federal por el hecho de no haberse transitado por las comisiones médicas del art. 21 y 22 L.R.T. lo que: "encuentra fundamento en el propósito de evitar se considere que media un sometimiento voluntario a un régimen que conlleva automáticamente el camino de la justicia

federal, como es el de las comisiones médicas". Agregándose también que esta consideración ha quedado firme ante la falta de cuestionamiento alguno por lo que el Tribunal debe atenerse a ello.

Sintéticamente los fundamentos de la Corte fueron los siguientes:

IV. 1. En primer lugar la Corte, reiterando doctrina dictada en el año 1917 durante la vigencia de la ley 9688, señaló: "que la circunstancia de que la ley haya adoptado formas o bases nuevas para reglar relaciones de derecho privado nacidas de accidentes de trabajo por ser insuficientes las adoptadas por el Código Civil a las modernas necesidades creadas por el progreso industrial, no le quita ni puede quitarle su carácter de ley común destinada a reglar derechos entre particulares, cualquiera sea la denominación que se les dé".

Se omite la regla constitucional de la excepcionalidad de la justicia federal y el principio de reserva de las provincias cuando se admite el juzgamiento de conflictos de derecho común entre particulares: Arts. 5, 116, 117 y 121 de la Constitución Nacional.

Los actores de la L.R.T. son particulares: el trabajador; la persona física o jurídica empleadora y la A.R.T. que es una sociedad comercial con fines de lucro que se rige por la ley de sociedades comerciales y la ley de seguros.

IV. 2. Dijo la Corte también que: "si bien no es descartable que el arbitrio cuestionado pretenda justificarse por su finalidad, esto es el logro de un mayor grado de uniformidad en la interpretación y aplicación de la L.R.T. en el plano judicial, al detraer este cometido de las justicias provinciales, no por ello sería inmune al reproche de inconstitucionalidad", agregando "que no se advierte ningún motivo para pensar, o siquiera sospechar, que la protección de los intereses que la ley 24.557 pone en juego, dejaría de ser eficaz a través de la interpretación y aplicación por la justicia que las provincias organizaran dentro del molde constitucional" siendo que la LRT es similar a la ley 9688 y la ley 24.028 (Adla, 1889-1919, 949; LI-D, 3914).

Si se siguiera el criterio de la L.R.T. se debería también federalizar por ejemplo los Tribunales de familia, o los que atienden concursos y quiebras o los civiles que atienden derecho sucesorio, bajo el argumento de que dichas cuestiones necesitan uniformidad conceptual, la que no estaría garantizada en los tribunales provinciales, lo cual es un absurdo en el marco constitucional vigente.

IV. 3. Se fundamentó también la decisión en que de acuerdo al art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, el Estado federal tiene la facultad de dictar los códigos de fondo, no pudiéndose alterar las jurisdicciones locales. La competencia federal es de por sí restrictiva de excepción y con atribuciones limitadas a los casos del art. 116 de la Constitución Nacional.

Siendo el conflicto de accidentes de trabajo una cuestión de derecho común, el Estado Nacional no puede invadir la facultad de las provincias sustrayendo de intervenir a las justicias locales, ya que las provincias no han delegado en el Estado federal su potestad de reglar el procedimiento y la jurisdicción, que debe intervenir en los accidentes y enfermedades laborales.

IV. 4. No es constitucionalmente aceptable que al regular materias que son de derecho común imputarle jurisdicción federal en exceso de lo dispuesto en el art. 75 inc. 12 por la sola voluntad del legislador. Podría aceptarse en "necesidades reales y fines federales legítimos, impuestos por circunstancias de notoria seriedad."

En este sentido, se afirmó que la L.R.T. no satisface este último requisito, ni siquiera tiene disposición alguna que declare federal el régimen de reparaciones.

La federalización de un tema de derecho común es constitucional si la decisión del congreso es clara, razonable y fundada y no se basa en el mero capricho del legislador.

Tampoco se advierte un genuino interés federal en la federalización de los infortunios laborales, lo que se constata claramente los restantes supuestos del art. 46 L.R.T. inc. 2 y 3, donde se establece:

a) que en los casos en que se reclama la indemnización civil proveniente del art. 1072 del Cód. Civil en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es competente la Justicia Civil, invitándose a las Provincias a imitar este criterio.

b) En el caso del cobro de cuotas adeudadas a las ART se aplican los Códigos Civiles y Comerciales de cada Provincia ante los Tribunales con competencia civil o comercial.

c) En el caso de deudas con las A.R.T. en la Ciudad de Buenos Aires se podrá optar en la justicia comercial, civil o laboral.

IV. 5. Aún en el supuesto de ser el de la L.R.T. un régimen de Seguridad Social, lo que está en discusión, dicha circunstancia no altera lo dispuesto por el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, no pudiéndose sostener la condición de ley federal de la seguridad social por la intervención de la Cámara Federal de Seguridad Social.

Por nuestra parte siempre sostuvimos que el régimen de la L.R.T no es de Seguridad Social, se trata simplemente de un sistema de seguro civil obligatorio, operando como subsistema especial del Derecho de Daños y del Trabajo asentado sobre un mercado cautivo: toda la población laboral.

En los sistemas de seguridad social el asegurado es el que padece la contingencia, dicha persona no tiene otra posibilidad de acceder a otra reparación

como ocurre ante la vejez, el desempleo, la enfermedad laboral, la invalidez. La seguridad social llena un vacío de cobertura y amparo o mejora el disponible, pero nunca sustituye la responsabilidad jurídica de un obligado preexistente, ni licua el mejor derecho que el necesitado tenía de acuerdo el derecho común.

En tanto que en la L.R.T., el asegurado es el que causa el infortunio: el empleador, que es el que asegura o autoasegura el riesgo que ocasiona, mientras que el trabajador es un tercero en el contrato de seguro, celebrado entre el empleador y la A.R.T.

IV. 6. La pretensión de conferir naturaleza federal a normas que normalmente pertenecen al derecho común, "debe ser escrutada con el mayor rigor, sobre todo por cuanto es función del Tribunal impedir que, a través de esos medios, se restrinjan indebidamente las facultades jurisdiccionales de las provincias que son inherentes al concepto jurídico de autonomía". Las provincias conservan su autonomía en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación.

Dicen los jueces que se impidió "que la justicia provincial cumpla con la misión que le es propia y se desnaturalizó la función del juez federal al convertirlo en uno de fuero común".

V. Consecuencias del fallo Castillo

La consecuencia de este trascendente fallo es que de aquí en adelante las víctimas laborales podrán recurrir directamente ante el Juez del Trabajo de cada provincia, para que, a través de un procedimiento similar al de un despido o un cobro de salarios, puedan accionar directamente contra la A.R.T., para percibir las indemnizaciones tarifadas de la L.R.T. acumulativamente a las de las provenientes del Derecho Civil, conforme la doctrina sentada en el caso Aquino.

El trabajador gozará de las garantías del debido proceso, la defensa en juicio y el acceso inmediato ante la Justicia, de las que se ve privada en el régimen vigente, para que, con el patrocinio de su abogado, el juez del trabajo determine, con el asesoramiento un perito médico oficial, la reparación que le corresponde.

Este fallo supera la notable desigualdad que sufrían los trabajadores que debían presentarse, sin defensa letrada, enfrentando solos la estructura de las compañías aseguradoras y someterse a la decisión de comisiones medicas que integran el sistema, y en caso de disconformidad recorrer el largo camino ante órganos distantes e inespecíficos, como el juez federal o la Cámara Federal de la Seguridad. O sea, se encontraban sometidos a un régimen de virtual denegación de justicia.

VI. Las Comisiones médicas y la reforma legal pendiente

Aun cuando la Corte Suprema no se refirió al accionar de las comisiones médicas, porque no fue objeto de cuestionamiento en el caso, no puede dejar de señalarse

también la irrazonabilidad de los trámites que se llevan adelante ante dichos entes sólo integrados por médicos, designados y dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y que resuelven aspectos controvertidos de naturaleza jurídica, en un verdadero juicio de conocimiento, que se desenvuelve sin las garantías del debido proceso sin asesoramiento letrado para el trabajador y contradiciendo las garantías constitucionales que imponen la obligación de no juzgar por comisiones especiales.

La violación de las garantías constitucionales se ve agravada por las facultades homologatorias concedidas a las Comisiones Médicas, las que a su vez fueron delegadas ante un nuevo organismo las "Oficinas de Homologación y Visado".

De la lectura del art. 36 de la ley de riesgos del trabajo, no parece justificado un derecho de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de crear estas oficinas ni de modificar la atribución de responsabilidades y funciones a los organismos previstos en el art. 21 de la ley. Del art. 36 de la L.R.T. tampoco surge la facultad de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para darle atribuciones a organismos no creados por la ley y cuya competencia fue excepcionalmente dada por la ley misma y que generan importantes efectos jurídicos derivados de la cosa juzgada administrativa.

Si bien algunos autores invocan antigua jurisprudencia de la Corte Suprema que determinó que los Tribunales administrativos no son inconstitucionales en la medida que habilitaran el posterior recurso judicial, esta doctrina no resulta aplicable al caso de las Comisiones Médicas.

Para otorgar competencias a órganos administrativos es imprescindible que los mismos sean idóneos para los fines que están asignados, pero en el caso de las comisiones médicas el procedimiento no respeta los lineamientos de la ley de procedimientos administrativos, viola las garantías del debido proceso, de la defensa en juicio, y el órgano decisor administrativo y como ya se dijo, está sólo integrado por médicos, carentes de aptitud jurisdiccional.

Dada la extrema necesidad por la que atraviesa la víctima laboral, estando en juego derechos subjetivos relevantes, el dilatado e incierto proceso que deben transitar hasta llegar ante la jurisdicción, la citada doctrina de la Corte Suprema no es aplicable para legitimar el sistema procesal de la L.R.T.

En el dictamen de reforma legislativa aprobado por la Comisión de Legislación del trabajo de la H. Cámara de Diputados de la Nación desde el año 1998 se propone la eliminación de las Comisiones medicas jurisdiccionales y la Comisión Médica Central y se crean Comisiones Médicas locales exclusivamente dedicadas a riesgos del trabajo, existiendo una en un radio de 250 km. Los médicos que las integran serán funcionarios públicos nacionales con incompatibilidad profesional para desempeñarse en una A.R.T. hasta 5 años después de su egreso. Las funciones de las comisiones son exclusivamente médicas y sus dictámenes son vinculantes para las partes si no las impugnan dentro de un plazo razonable. Las

impugnaciones deberán formularse por escrito ante la Comisión médica y elevarse a la Justicia del Trabajo competente, quien tendrá en cuenta el dictamen sólo como una opinión médica.

También se determinó en dicha reforma que las ART otorgarán automáticamente las prestaciones dinerarias y en especie, en caso de accidente o enfermedad, excluyendo la posibilidad de que la A.R.T. se oponga al otorgamiento.

De considerar como extra laborales a las afecciones, la ART tiene derecho a reclamar ante la Comisión Médica local y en revisión ante la Justicia del Trabajo competente, y de ser inculpable el derecho a la restitución de lo aportado, ya sea del empleador o la Obra social del trabajador.

Más allá de la intención de los actores sociales y del propio Gobierno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación con sus fallos "Aquino", "Castillo" y "Milone" instaló en la agenda del Gobierno y en la parlamentaria la reforma legislativa de la injusta L.R.T.

En este sentido, no puede dejar de remitirse como un antecedente ineludible el dictamen de la Comisión de Legislación de Trabajo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en lo que se refiere al sistema procedimental de la L.R.T.
