

**Lexis Nexis**

**LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION HA DECLARADO LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ANTE LAS COMISIONES MÉDICAS DE LA LEY DE RIESGOS DEL TRABAJO.**

**Por Horacio Schick**

### **I.- El caso “Castillo”**

Como es sabido el esquema contencioso fijado por la Ley de Riesgos del Trabajo, (LRT) fue realizado en base al establecimiento de órganos administrativos y judiciales de carácter federal.

Puede afirmarse también que una de las notas distintivas de este sistema procesal de la LRT fue el de configurar un procedimiento con imposibilidad de las víctimas de poder acceder en forma directa y oportuna ante el juez natural, convirtiéndose esta premisa en otro de los instrumentos operativos implementados para reducir los costos de los obligados del sistema, pero afectando los derechos constitucionales de los damnificados.

La federalización del procedimiento de riesgos del trabajo generó desde la misma sanción de la LRT, fuertes cuestionamientos, dado que el Congreso Nacional tiene la facultad de dictar la legislación de fondo, pero corresponde a cada una de las Provincias determinar el procedimiento a seguir, como también determinar los órganos judiciales que dilucidarán los conflictos dentro de su ámbito territorial.

Desde los primeros fallos que se dictaron a nivel de las Provincias sobre la competencia judicial se notó una tendencia firme de que mientras la Justicia Federal

se declaraba incompetente para actuar en las causas derivadas de la LRT, los Jueces del Trabajo provinciales declaraban la inconstitucionalidad del artículo 46 de la LRT y habilitaban su competencia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, (Corte Suprema) ratificó este criterio prevalente en el ya célebre caso “Castillo”<sup>1</sup> y declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 de la LRT por decisión unánime de sus integrantes, señalando que la citada norma impide, sin fundamento constitucional, que la Justicia Provincial del trabajo cumpla la función que le es propia transfiriéndola, indebidamente, al Juez federal. - .

Se expusieron en el fallo entre otros argumentos que:

1. “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”.

2. “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 LRT. son particulares: el trabajador; la persona física o jurídica empleadora y la ART. que es una sociedad comercial con fines de lucro que se rige por la ley de sociedades comerciales y la ley de seguros.

3. “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 LAT. en el plano judicial, al detraer este cometido de las justicias

---

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) ~ 2004/09/07 ~ Castillo, Ángel S. c. Cerámica Alberdi S.A. LA LEY 03/12/2004, 5

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.

Por nuestra parte al comentar el fallo, sostuvimos que llevado al extremo el criterio adoptado por el legislador de la LRT. se debería también federalizar los temas referidos a cuestiones de derecho de familia, los que atienden concursos y quiebras o los civiles que entienden derecho sucesorio, bajo el argumento de que dichas cuestiones necesitan uniformidad conceptual, la que no estaría garantizada en los tribunales provinciales. Este criterio constituiría una asincronía inaceptable con el marco constitucional vigente.<sup>2</sup>

4. De acuerdo al artículo 75 inciso 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 artículo 116 de la Constitución Nacional.

Siendo el conflicto de accidentes de trabajo regulado por la Ley 24.557 una cuestión de derecho común, el Estado Nacional no puede invadir la facultad de las provincias sustrayendo de intervenir a las justicias locales, en los conflictos de aplicación e interpretación de la LRT, 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.

5. Podría aceptarse la competencia federal cuando existan “necesidades reales y fines federales legítimos, impuestos por circunstancias de notoria seriedad.”

---

<sup>2</sup> Schick Horacio, 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. LA LEY 03/12/2004, 5

En este sentido, se afirmó que la LRT 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.

Sostuvimos también que este pronunciamiento del Supremo Tribunal de la Nación determinaba que, en adelante, las víctimas laborales podían recurrir directamente ante el Juez del Trabajo de cada provincia, a través de un procedimiento similar al de un despido o un cobro de salarios, accionando directamente contra la ART., para percibir las indemnizaciones tarifadas de la LRT., y eventualmente acumulativamente a las de las provenientes del derecho Civil, conforme la doctrina sentada en el caso “Aquino”.<sup>3</sup>

El trabajador gozará en este ámbito de las garantías del debido proceso, la defensa en juicio y el acceso inmediato ante la Justicia, 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 tránsito local permite que todo el proceso judicial se desenvuelva dentro del ámbito provincial donde normalmente se domicilia el trabajador<sup>4</sup>

## **II. Las Comisiones Médicas.**

Si bien la Corte Suprema no se pronunció sobre la validez del artículo 21 de la LRT, ello se debió a que en el caso “Castillo” no había existido intervención previa de las Comisiones Médicas.

Sin embargo también destacamos que el procedimiento ante las comisiones médicas reglado de la LRT en los Art. 21, 22 y 50, con las modificaciones introducidas

---

<sup>3</sup> Schick, Horacio, opinión citada en 5.

<sup>4</sup> Schick Horacio, Ley de Riesgos del Trabajo, Análisis Crítico y Propuestas, Pagina 95, Editorial Quórum.-

por el decreto 1278/00, y los decretos reglamentarios 717/96 y 410/01<sup>5</sup> también era objeto de fuertes cuestionamientos las que oportunamente señalamos y que sintéticamente reiteramos:<sup>6</sup>

1.- Las Comisiones Médicas se constituyeron en pseudos-tribunales, investidos de facultades jurisdiccionales exorbitantes, lesionando el principio de acceso a la justicia y la garantía del debido proceso consagrados por la Constitución Nacional. Su diseño infringe el artículo 109 de la Constitución Nacional al otorgar potestades jurisdiccionales a órganos administrativos federales designados por el P.E.N. con exclusión de los jueces naturales del Trabajo de cada Provincia (art. 5 inc. 2, art. 21 inc. 2, art. 46 Ley 24.557).

2.- El procedimiento no ofrece garantías para el trabajador, ya que no puede una comisión médica resolver las cuestiones de causalidad entre daño y actividad, que es una función jurisdiccional excluyente. Esta falta de seguridad se ve exacerbada, en la medida que el damnificado tiene un recurso de apelación limitado, atento que no puede ofrecer prueba que no haya ofrecido en su oportunidad y la oportunidad inicial es un “formulario” que lo llena el trabajador sin patrocinio jurídico .

3.- Se manifiesta una indeseable orfandad para la víctima laboral de

---

<sup>5</sup> Las Comisiones Médicas creadas por la Ley 24.241 (de Jubilación Privada) tuvieron una ampliación de su composición para dirimir los conflictos derivados de la aplicación de la LRT y fueron las encargadas para la fijación de las incapacidades laborativas en base a las tabla de evaluación elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Según el artículo 21 de la LRT, deben determinar: a) La naturaleza laboral del accidente o la enfermedad; b) El carácter temporario o permanente de la incapacidad laborativa y c) el contenido y alcance de las prestaciones en especie d) revisar el tipo carácter y grado de la incapacidad e) resolver cualquier discrepancia que pudiera surgir entre las ART y los damnificados o sus derecho habientes.

Las resoluciones de las comisiones médicas son recurribles, a elección del damnificado, ante el Juez Federal o ante la Comisión Médica Central, y las decisiones de estas últimas son apelables ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

<sup>6</sup> Schick Horacio, Ley de Riesgos del Trabajo, Análisis Crítico y Propuestas, Páginas 88, 89, 90. Editorial Quórum

asesoramiento letrado frente a un procedimiento técnico complejo.

4.-La irrazonabilidad del sistema también se patentiza en cuanto a que las comisiones médicas están sólo integradas por médicos, dependientes del Poder Ejecutivo y resuelven aspectos controvertidos ajenos a sus incumbencias profesionales.

Esta afirmación fue ratificada por reciente jurisprudencia que señaló que “La determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad, y la relación causal con el factor laboral, constituyen materias que exceden notoriamente la competencia brindada por los conocimientos médicos, y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico del cual los médicos, más allá de su buena voluntad e incluso de sus inquietudes culturales, carecen”.<sup>7</sup>

5.- Los facultativos que componen las comisiones médicas tienen una relación de empleo privada con la SRT. (Artículo 38, apartado 3 LAT.), de modo que la carencia de la estabilidad del empleo público conspira contra su independencia de criterio.

6.- Si bien algunos autores invocan antigua jurisprudencia de la Corte Suprema que determinó que los Tribunales administrativos no son inconstitucionales en la medida que habilitan el posterior recurso judicial esta doctrina no resulta aplicable al caso de las Comisiones Médicas de la LRT. Para otorgar competencias a órganos administrativos, es imprescindible que los mismos sean idóneos para los fines, de lo contrario, el desvío de la jurisdicción hacia el P.E.N. es irrazonable.

En este sentido el pronunciamiento más reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Ángel Estrada y Cía. S.A.”<sup>8</sup>. acotó los ambiguos alcances del antiguo precedente del Máximo Tribunal “Fernández Arias” estableciendo como requisito para admitir facultades jurisdiccionales a los órganos administrativos, a

---

<sup>7</sup> Sentencia definitiva nº 70573, Sala V. Autos: " González, Protacio c/ Berkley International art s.a. s/ Accidente – Acción Civil".

<sup>8</sup> CSJN 05.04.2005, Ángel Estrada y CIA SA S/Resolución 71/96 SEC. Enero. Y Puertos.

que el objetivo económico y político tenido en cuenta para el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la Justicia Ordinaria) haya sido razonable. Por otra parte el sistema cuestionado no prevé el control judicial amplio y suficiente exigido por la Corte Suprema, ya que la intervención letrada recién se produce al interponerse el recurso ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, siendo tardía e irreparable la pérdida de derechos para los damnificados.<sup>9</sup>

En definitiva, por su composición y diseño procedimental de la LRT entendimos que las Comisiones Médicas no cumplen con los requisitos de legitimidad exigidos por la Corte para validar órganos del poder Administrador con facultades jurisdiccionales.

### **III.- Los Casos “Venialgo” y “Marchetti” de la Corte Suprema.**

Las críticas a las Comisiones Médicas cobraron otra dimensión a partir de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 inciso 1ero. de la LRT en ya referido caso “Castillo”, sentencia que produjo un fuerte resquebrajamiento de todo el sistema procesal de la LRT.

Como referimos mas arriba, a partir de este fallo de la Corte Suprema el trabajador podía presentarse ante cualquier Tribunal del país sin necesidad de transitar previamente por las Comisiones Médicas reguladas por los artículos 21 y 22 de la LRT.

El mismo cuestionamiento a la intervención de carácter federal de la justicia, era aplicable a otros organismos de carácter federal, como las comisiones médicas.

Este criterio era aceptado pacíficamente en las provincias. Por ejemplo así fue resuelto en los casos “Quiroga” y “Castillo” de los Superiores Tribunales de la

---

<sup>9</sup> ZAS Oscar, El Procedimiento antes las Comisiones Médicas, Revista de Derecho Laboral, Procedimiento Laboral III, pagina 243, Editorial Rubinzal Culzoni.

Provincias de Buenos Aires y Mendoza.

También la Sala Laboral del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba había señalado en forma coincidente que: “Las pretensiones dirigidas contra las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y/o los empleadores-sea en base con la disconformidad de la opinión de la Comisión Medica o aun cuando no se haya concurrido a la instancia administrativa y cualquiera sea el nombre que se les haya atribuido en el escrito inicial-se tramitan en el procedimiento laboral local por el juicio ordinario normado por el Título quinto de de la ley 7987(procedimiento común) <sup>10</sup> “

A lo dicho cabe agregar en fecha más próxima la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires declaró explícitamente la inconstitucionalidad del procedimiento ante las Comisiones Medicas al señalar que:”Los arts. 21, 22 y 46 de la ley 24.557 de riesgos del trabajo (Adla, LV-E, 5865) son inconstitucionales tanto cuando el reclamo indemnizatorio es fundado en sus disposiciones o bien en el derecho común, porque agravan las autonomías provinciales, desvirtuando el sistema federal establecido en la Constitución Nacional al querer suplir con una ley nacional el procedimiento laboral dispuesto para la Provincia de Buenos Aires -ley 11.653 (Adla, LV-E, 6517)-, sin que puedan advertirse razones de peso o de urgencia que autoricen una restricción de tales autonomías”<sup>11</sup>

Sin embargo la jurisprudencia en el ámbito de la Justicia Nacional era contradictoria.

Existían Tribunales que validaban la intervención previa de las Comisiones Medicas y declaraban la incompetencia de la Justicia Nacional del Trabajo para intervenir en las causas, donde había intervenido con anterioridad una Comisión

---

<sup>10</sup> TSJ de Córdoba, Sala Laboral, 4-07-2004, Montero José Luís c/Consolidart s/Incapacidad.

<sup>11</sup> Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. 12/03/2008. Retamar, Silvio Ramón c. Provincia de Buenos Aires. Publicado en: La Ley Online

Medica.<sup>12</sup> En otros casos, por el contrario, se había declarado su inconstitucionalidad y se había habilitado el acceso directo a la Justicia laboral<sup>13</sup>

A partir de dos fallos recientes de la Corte Suprema Justicia de la Nación ha venido a extender los efectos del caso Castillo aun a los litigios contra ART y empleadores auto asegurados en la Ciudad de Buenos Aires, dándole el golpe de gracia al régimen del artículo 21 de la LRT y dejándolo prácticamente huérfano de supuestos de aplicación<sup>14</sup>.

En el caso “Venialgo” revocó una sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo que se había declarado incompetente y había ordenado la remisión de la causa a la Cámara Federal de la Seguridad Social. En esta causa el trabajador había reclamado el pago de las prestaciones dinerarias de la LRT a la ART en razón de un accidente del trabajo, a lo que ésta se había negado, decisión que fue confirmada por la Comisión Medica a la que recurrió el trabajador<sup>15</sup>

Luego de este tránsito por la vía procedimental de la LRT, el actor Venialgo se

---

<sup>12</sup> Dictamen del Fiscal General del Trabajo N° 42130 del 26/4/06, al La demandante, luego de haber transitado inicialmente por el diseño de la ley 24557 obtuvo un pronunciamiento adverso de la ART que aseguraba a su empleador e inicia demanda en el fuero laboral tendiente a obtener las prestaciones dinerarias y en especie previstas en el cuerpo normativo mencionado. Tal pretensión no es procedente pues no existe ninguna norma que atribuya competencia a este Fuero para conocer en reclamos que impliquen acatamiento del diseño de la LRT que concluye en el sistema de revisión plena en el ámbito de la Cámara Federal de la Seguridad Social. Sin soslayar la tesis sentada por la CSJN en la sentencia dictada el 7/9/04 en autos: "Castillo, Ángel c/ Cerámica Alberdi SA", lo cierto es que dicho precedente no resulta aplicable a la controversia de autos, puesto que en el caso aludido existía un cuestionamiento a la vía de acceso a las prestaciones del sistema, detrayendo la intervención de la Justicia local, y no un supuesto como el que trata este caso concreto, en que el propio trabajador insta una suerte de revisión judicial de lo decidido, sin cuestionar cabalmente la idoneidad de la vía recursiva expresamente contemplada por el régimen aplicable. que adhiere la Sala).

<sup>13</sup> ANAT., Sala VI, sent. n° 57.689, 15/12/2004, “Abbondio LiLiana Isabel c/Provincia ART. S.A.”, voto del Dr. Horacio Héctor De La Fuente).” Juzgado Nacional del Trabajo n° 59, 7.07.2005, sentencia n° 4307 expié. n° 27.529/2002, autos: “Aguirre Liliana Ester c/ART. Interacción S.A. s/ Accidente.Ley 9688”.

<sup>14</sup> Maza Miguel Ángel, El fin del procedimiento especial antes las comisiones medicas de la LRT, Procedimiento Laboral III, Revista de Derecho Laboral, pagina 275, Rubín sal Culzoni,

<sup>15</sup> CSJN 13.03.07 Venialgo Inocencio c/Mapfre Aconcagua ART

apartó de la misma, es decir no dedujo recurso ante la Comisión Medica Central, sino que presentó su acción directamente ante la Justicia Nacional del Trabajo reclamando las prestaciones dinerarias de la LRT, planteando la nulidad de lo actuado ante la Comisión Medica, sustentando su petición en la inconstitucionalidad de los artículos 21 y 46 de la LRT

La Sala II de la CNAT entendió que el trabajador que había ya transitado el procedimiento de la LRT, es decir se había presentado ante la Comisión Medica, debía recurrir la decisión denegatoria de su reclamo ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

La Corte Suprema revoco la decisión de la Cámara remitiéndose para ello a lo ya decidido en el precedente “Castillo”, haciendo lugar al planteo del trabajador en el sentido de que era competente para dilucidar el caso la Justicia Nacional del Trabajo.

En esta decisión la Corte interpretó que las Comisiones Medicas son órganos administrativos de carácter federal, circunstancia que las inhabilita para actuar en materia de accidentes de trabajo, por las mismas consideraciones que antes en “Castillo” había desestimado la intervención de la Justicia Federal en apelación de las decisiones de las Comisiones Medicas en el ámbito de las Provincias.

De tal modo que en cualquier supuesto, haya o no intervenido con carácter previo la Comisión Medica, existe aptitud jurisdiccional por parte de la Justicia del Trabajo, tanto en el orden Provincial como Nacional.

En otras palabras el cuestionamiento constitucional del artículo 46,1 de la LRT declarado en Castillo es también extendido al artículo 21 de la LRT

En el caso “Marchetti”<sup>16</sup> el trabajador había formulado su reclamo ante la Comisión Medica local, y ante su rechazo había recurrido ante la Justicia Nacional del Trabajo planteando la inconstitucionalidad de los artículos 21 y 46 de la LRT y el pago de las prestaciones dinerarias de la LRT.

---

<sup>16</sup> CSJN 4.12.2007 Marchetti Nestor Gabriel c LaCaja ART S.A. S/Ley 24.557

La Sala IV de la ANAT. se había declarado incompetente remitiendo la causa a la Cámara Federal de la Seguridad Social, cuya Sala III también se declaró incompetente en virtud de la doctrina “Castillo” del Superior Tribunal de la Nación.-

Por tal motivo intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación que dictó sentencia haciendo suya el dictamen de la Señora Procuradora Fiscal Subrogarte ante la Corte.

La Dra. A. Beira de Goncalvez se remitió a la doctrina del Caso “Castillo” señalando que: “en razón de la naturaleza de derecho común de la legislación en materia de riesgos del trabajo incumbe señalar que el caso resulta ajeno a la excepcional competencia de la Justicia Federal”. Agregando también la citada funcionaria, que siendo un “supuesto en que se demanda a una “entidad de derecho privado” como son las aseguradoras de riesgos del trabajo, a propósito de un planteo basado en disposiciones de naturaleza común, laboral o de la seguridad social, que el presente reclamo deberá proseguir por ante el Juzgado Nacional del Trabajo”.

La doctrina sentada en los casos “Venialgo” y “Marchetti”, es coherente con el criterio ya expuesto por la Corte Suprema en “Castillo”, en el sentido que siendo la materia de accidentes de trabajo de derecho común e interviniendo en las mismas sujetos de derecho privado, como son los trabajadores y las ART, no se justifica la federalización del procedimiento, ni por lo tanto la intervención de la Justicia Federal de la Seguridad Social, sino que corresponde intervenir a la Justicia Nacional del Trabajo.

De acuerdo a la doctrina de la Corte esta intervención de la Justicia del Trabajo puede producirse haya, o no habido pronunciamiento de la Comisión Medica.

Por lo tanto pueden darse dos supuestos.-

Que el damnificado se dirija directamente ante la Justicia del Trabajo sin pasar por la Comisión Medica, en cuyo caso y en virtud de la doctrina del caso Castillo, la Justicia del Trabajo decide directamente el diferendo entre el trabajador y la ART, como cualquier otro dañado de nuestro sistema jurídico, y aplicando las normas procesales locales.

La otra hipótesis es que habiendo intervenido previamente la Comisión Medica, dados los argumentos vertidos por la Corte en los tres casos referidos, no

existe justificación para que la revisión de tales decisiones queden en manos de la Justicia Federal de Primera Instancia en las Provincias o en manos de la Cámara Federal de la Seguridad Social en el ámbito de la C.A.B.A..

En consecuencia también en este último supuesto actúa la Justicia del Trabajo, ya que carece de sentido aplicar la vía recursiva de la LRT que lleva a los Tribunales Federales, ya que se trata de conflictos contenciosos locales que no corresponden que terminen siendo juzgados por Tribunales de naturaleza federal.<sup>17</sup>

#### **IV.- Consecuencias de la doctrina de la Corte Suprema.**

Las Sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Castillo”, “Venialgo” y “Marchetti” determinan como doctrina de aplicación para todos los tribunales del país, de que las comisiones médicas creadas por la LRT al constituir organismos de carácter federal, son inconstitucionales, y los trabajadores o los derecho habientes pueden ocurrir directamente ante los Tribunales de Trabajo para reclamar las prestaciones dinerarias o en especie de la LRT, sin tener que atravesar el laberíntico procedimiento ante las Comisión Médicas.

Estos fallos determinan una instancia superadora de la notable desigualdad que sufren los trabajadores que debían presentarse solos, sin defensa letrada, enfrentando las estructuras de las compañías aseguradoras y sometidos a la decisión de las cuestionadas comisiones medicas y en caso de disconformidad recorrer el largo camino ante órganos distantes, federales e inespecíficos como son, la Comisión Medica Central o la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Es preciso recordar que para el ejercicio eficaz de este derecho de ser juzgado por un Juez natural, es necesario plantear conjuntamente en la demanda judicial las pretensiones sustantivas y la inconstitucionalidad de los artículos 21, 22 y 46 de la LRT.

---

<sup>17</sup> Maza Miguel Ángel, op. Citada en 10, pagina 281

Otra consecuencia del dictado de esta triada de fallos es que resulta admisible, en el caso de enfermedades no incluidas en el listado de enfermedades profesionales aprobado por el Decreto 658/96, accionar judicialmente directamente contra la A.R.T por las prestaciones dinerarias del sistema, reclamando la inclusión de la afección para el caso concreto, como enfermedad profesional. (conforme artículos 2 y 11 del DNU 1278/2000 que modifica el art. 6to de la L.R.T. y el decreto 410/2001).

Es decir al amparo de la nueva jurisprudencia, la Justicia laboral de cada jurisdicción será competente para dirimir la declaración de contingencia cubierta por las prestaciones de la LRT, no debiéndose transitar previamente por las Comisiones Médicas.

Cabe aclarar que esta situación es sólo para el supuesto de limitar el reclamo a las prestaciones de la LRT accionando contra la ART, por cuanto existe también el derecho de accionar contra el empleador por las enfermedades no enlistadas, en base al derecho civil, como veremos mas adelante.

La Corte ha definido en los tres casos referidos que la materia de accidentes del trabajo es de naturaleza de derecho común, y no federal. Por tal motivo no corresponde al Congreso legislar el procedimiento en esta materia ya que sólo puede establecer los contenidos sustantivos del régimen de infortunios laborales.

En este sentido en el diseño del futuro régimen de accidentes del trabajo, sería posible admitir en cada Jurisdicción algún régimen voluntario de Comisiones medicas locales, designadas por las autoridades administrativas locales, para que en caso de diferendos respectos a prestaciones entre trabajador y ART, se emita un dictamen, que puede luego ser revisado en forma amplia por la Justicia laboral competente, para el supuesto de ser cuestionado dentro de un plazo razonable.

Las decisiones de las Comisiones Medicas voluntarias deben ser consideradas como meros informes médicos periciales, con exclusiva facultad para determinar el carácter y grado de la incapacidad y el contenido de las prestaciones en especie con amplia facultad de revisión de su dictamen por parte de la Justicia.

En consecuencia respecto al procedimiento al Congreso, le cabría regular la intervención voluntaria de las Comisiones Medicas Locales, sólo en el ámbito de la Justicia Nacional, ya que como ha señalado la Corte Suprema, le esta vedado afectar

las facultades no delegadas de las Provincias de fijar el procedimiento y la jurisdicción dentro de su ámbito territorial. (Conforme Artículo 75 inciso 12, 30 y 121 de la Constitución Nacional).

La Ley 24.557 violó las reglas constitucionales en materia de poderes delegados por las Provincias al Estado Federal. No cabe repetir este error.

En este sentido Miguel Ángel Maza ha señalado certeramente comentando los fallos Castillo, Venialgo y Marchetti que: “ Al no mediar materia federal en las cuestiones que puedan derivar de la interpretación y aplicación de la Ley 24.557, sólo los Tribunales de cada Provincia pueden decidir, conforme a las reglas procesales que cada legislatura fije, los litigios entre los trabajadores y las ARTs o empleadores autoasegurados, derivadas de eventuales contingencias que podrían haberse verificado en el territorio provincial y o en el marco de contratos de trabajos ejecutados en tales ámbitos geográficos. Coincido con la doctrina de esa ejemplar sentencia, ya que, como advertí críticamente desde el nacimiento de este sistema legal, nada justifica que el Estado Federal, se inmiscuya mediante sus Tribunales -Judiciales o Administrativos dotados de aptitud jurisdiccional- en la resolución de conflictos contenciosos que son propios de cada Estado Provincial.”<sup>18</sup>

Es aconsejable que estas comisiones médicas estén constituidas por médicos con estabilidad del empleo público y con dedicación exclusiva para afirmar su independencia. Asimismo se deberá establecer en el trámite el patrocinio jurídico obligatorio para los damnificados, para garantizar el debido proceso y la garantía de defensa en juicio.

Esta propuesta significa que el trabajador también podrá optar por recurrir directamente ante la Justicia, sin ninguna otra intervención previa de instancia administrativa, para que, a través de una vía sumarísima, obtener las prestaciones que a su entender le corresponden y que sean reconocidas por los jueces.

---

<sup>18</sup>Maza Miguel Ángel, Op. Citada en 10, pagina 272

La Justicia ofrece garantías de objetividad en el marco de un proceso judicial que no brindan los órganos administrativos.

Se coincide con Oscar Zas que una de los componentes principales del acceso a la justicia, es precisamente el acceso directo a un tribunal competente, mediante un recurso efectivo y rápido, y el derecho a ser prontamente oído por dicho tribunal independiente e imparcial a niveles tanto nacional como internacional (Arts. 25 y 8vo. de la Convención Americana de Derechos Humanos).<sup>19</sup>

Desde esta perspectiva la imposición de un procedimiento obligatorio previo en materia de infortunios laborales vulnera el derecho al acceso a la justicia que forma parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>20</sup>

Por otra parte nada obsta a que las ART cumplan con sus deberes legales y reconozcan los siniestros que denuncien los empleadores afiliados o los damnificados, y otorguen en forma automática las prestaciones en especie y dinerarias en los casos, que las mismas correspondan.

En lo que se refiere a la duración del proceso judicial, que puede alegarse como un perjuicio para los trabajadores, está compensado por los intereses compensatorios que reconocen los jueces desde que se originan las deudas. Por el contrario hasta el presente el procedimiento de la LRT sólo reconoce los intereses desde el momento en que la prestación debió ser abonada o el capital depositado, es decir cuando esta firme la declaración de incapacidad, conforme la Resolución 414/99 SRT, publicada en el Boletín Oficial el 22 de noviembre de 1999. Esto implica que durante el transcurso del procedimiento administrativo y ante la Cámara de la

---

<sup>19</sup> SAS Oscar, El procedimiento ante las Comisiones Médicas, Revista de Derecho Laboral, El procedimiento Laboral II, pagina 264, Rubín sal-Culzoni.

<sup>20</sup> Nessi Andrea, Las comisiones Médicas y el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Revista de Derecho Laboral, pagina. 330. Editorial Rubinzal-Culzoni, Esta autora, desde otra visión que justifica la actuación de las Comisiones Médicas como instancia administrativa previa, admite sin embargo la posibilidad de que el trabajador opte a renunciar a esta vía, y acuda directamente a través de una demanda ordinaria, en el supuesto en el caso de encontrarse en debate cuestiones de índole jurídica..

Seguridad Social, no se computan intereses, produciendo un serio perjuicio a los acreedores que ven licuadas sus deudas por el mero transcurso del tiempo.

Este cambio de escenario que se propone, no alentara el rechazo de accidentes o enfermedades de parte de las ART, sino que por el contrario, determinará una acción responsable de parte de las mismas, ya que el rechazo sin fundamento de una pretensión puede acarrearles un importante perjuicio económico.

Por otra parte las prestaciones en especie deben estar garantizadas al trabajador a partir de la denuncia del siniestro, mientras no exista un pronunciamiento denegatorio de autoridad competente, el que deberá dictarse en un plazo razonable.

Esto no obsta la posibilidad de establecerse legislativamente algún tipo de sanción más específica para los supuestos de rechazos infundados de cobertura del régimen de accidentes o enfermedades de trabajo, medida que también coadyuvará para la reclamada responsabilidad de las ART.

En este sentido no debe omitirse que a pesar de la reiteradamente invocada automaticidad del sistema creado en 1995, las ART y las Comisiones Medicas han sido renuentes a reconocer las enfermedades laborales que sufren los trabajadores.

Por ejemplo en el año 2006 sobre 635.874 siniestros sólo se reconocieron 12.229 enfermedades, lo que representa el 1,9% de casos notificados. Similares cifras se verificaron en años anteriores. Por ejemplo en el año 2005, sobre 570.824 siniestros sólo se registraron 9.641 enfermedades, lo que equivale al 1,7% de los casos.<sup>21</sup>

Comentando este subregistro de enfermedades laborales la SRT. señaló "En contraste con lo que ocurre en países más desarrollados estos números reflejan una grave problemática detectada y reiteradamente denunciada por el organismo de contralor (SRT) las enfermedades profesionales en la Argentina no se diagnostican ni

---

<sup>21</sup> www.srt.gov.ar e Informe Laboral 1ro 1 de esta Pagina Web.

se tratan, pero no significa que estén ausentes, sino que son ignoradas”<sup>22</sup>

Es evidente que las ART y el sistema son refractarios a reconocer las afecciones profesionales que padecen los trabajadores a causa de sus tareas laborales. Por ejemplo es generalizada la negativa de las ART y de las Comisiones Médicas a reconocer las hernias discales, las lesiones lumbares y columnarias en general, las hernias inguinales y umbilicales, todas afecciones ocasionadas por numerosas las enfermedades excluidas por el listado taxativo de enfermedades profesionales del artículo 6to. de la LRT, pero que son indudablemente laborales.

Estas circunstancias determinan que las víctimas de estas enfermedades causadas por el trabajo deban recurrir a la justicia, por que se les ha cerrado completamente el camino sistémico. De tal modo, que una parte significativa de los reclamos judiciales corresponden al resarcimiento de los daños producidos por este tipo de infortunios de orden micro traumáticos. Son los jueces a través de la aplicación del derecho civil, quienes ordenan resarcir los daños y perjuicios rechazados por las ART y las Comisiones Médicas del sistema.

En este sentido cabe señalar el pronunciamiento de la Corte Suprema en el caso “Silva”<sup>23</sup> reconociendo el derecho a las indemnizaciones fundadas en el derecho civil en los casos de las enfermedades laborales no enlistadas por la LRT, pero que guarden un nexo de causalidad adecuado con las tareas desempeñadas a favor del empleador.

En otras palabras la invocada automaticidad y celeridad en materia de enfermedades laborales es inexistente. Tampoco se ha evitado la conflictividad judicial en esta materia.

---

<sup>22</sup> SRT. Comunicado de Prensa, 13,12, 2007. Nueva forma de denuncia y registro de las enfermedades profesionales.

<sup>23</sup> CSJN del 18.12.07. Expte. 1789-04Silva Facundo Jesús c/Unilever de Argentina S.A. s/enfermedad accidente.

Finalmente frente a los defensores acérrimos de las Comisiones Médicas como mecanismos de aceleración del otorgamiento de las prestaciones de la LRT, cabe reiterar que se ha construido un mito sobre el verdadero alcance de sus actuaciones. En efecto según informa la Superintendencia de Riesgos del Trabajo con relación al cuestionamiento por parte de las víctimas de las decisiones de las ART «han existido más acuerdos que divergencias entre aseguradores y damnificados, ya que en los últimos períodos, se han requerido intervención de las comisiones médicas solo en el 6% del total de los siniestros denunciados y asistidos por la ART»<sup>24</sup>

Es decir, que en el resto del 94% son acuerdos suscriptos entre el trabajador y su asegurador y sometidos a una «homologación» por parte de las «Oficinas de Visado y Homologación» dependiente de las Comisiones Médicas.<sup>25</sup>

Estos datos demuestran que la mayoría de los trabajadores suscriben acuerdos con las ART, sin siquiera cuestionar las propuestas indemnizatorias ante las comisiones médicas, quedando, en definitiva, sometidos a la entera voluntad de la ARTs.

La función de homologación de acuerdos entre ART y damnificados, que son la inmensa mayoría de los casos puede efectivizarse, con mayores garantías y respeto a las pautas fijadas por el Artículo 15 de la LCT, por parte de la Justicia Laboral competente en cada Jurisdicción, sin necesidad de recurrir a heterodoxas

---

<sup>24</sup> Riesgos del trabajo informe anual julio 2001-junio 2002, Superintendencia de Riesgos del Trabajo

<sup>25</sup> Por resolución de la SRT se crearon estas oficinas de Homologación y Visado a las que se le delegaron las facultades homologatorias concedidas a las Comisiones Médicas. De la lectura del art. 36 de la LRT no parece justificado el derecho de la SRT a crear estas oficinas ni a modificar la atribución de responsabilidades y funciones a los organismos previstos en el art. 21 de la ley. Por otra parte la función de homologación constituye un acto de carácter jurisdiccional, que corresponde primariamente al Poder Judicial, y en el caso de ser derivada a la Administración esta facultad debe ser conferida por ley expresa. Como puede verse este no fue el caso de las Oficinas de Homologación de modo que sus «decisiones homologatorias» carecen del valor de la cosa juzgada y pueden ser revisadas por la autoridad judicial.

instancias administrativas, que han sido fuertemente cuestionadas, por su idoneidad e imparcialidad.

En igual sentido la dilucidación de las divergencias entre las partes, que constituyen la minoría de los litigios, se efectivizará con mayores garantías para las víctimas, mediante el acceso directo al Juez Natural, con el debido respeto a las garantías del debido proceso y defensa en juicio.

Por otra parte los tiempos de funcionamiento actual de las Comisiones Medicas no son tan breves como se pretende generalizar. Según la SRT, la duración promedio de los trámites ante las Comisiones Medicas Jurisdiccionales es de cuarenta y nueve días y ante la Comisión Medica Central es de ciento setenta días.<sup>26</sup> En definitiva, la actuación previa de las instancias administrativas obligatorias no brindan la celeridad y automaticidad que satisfaga las necesidades y expectativas de las víctimas laborales. Por el contrario se convierten en un escollo para el acceso directo rápido y oportuno a la jurisdicción para dilucidar los diferendos derivados del régimen de accidentes y enfermedades laborales.

#### **V.- Conclusiones.-**

La Corte Suprema ha profundizado con estos últimos pronunciamientos la corrección del irregular e inconstitucional procedimiento de la Ley de Riesgos del Trabajo.-

Los trabajadores pueden recurrir directamente a la Justicia laboral ordinaria para el discernimiento de sus conflictos con las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, no estando obligados a transitar una instancia previa ante las Comisiones Medicas, ni recurrir a la Justicia Federal para revisar las decisiones de éstas. A su vez la iniciación del trámite ante una Comisión Medica, no es impedimento para que la impugnación de la decisión de esta ultima, se efectivice en la Justicia común laboral.

El Congreso Nacional en la regulación del futuro régimen de accidentes del

---

<sup>26</sup> [www.srt.gov.ar](http://www.srt.gov.ar)

trabajo, deberá considerar lo dicho por la Corte Suprema, en el sentido que siendo la materia de accidentes del trabajo de naturaleza de derecho común, los legisladores nacionales deben limitarse a regular el contenido material de la ley. El procedimiento y la jurisdicción que intervendrán en la dilucidación de los conflictos deben quedar reservados para ser legislados por cada una de las Provincias.

Por otro parte, es aconsejable en el caso de establecerse la existencia de una vía administrativa previa, ya sea a nivel Provincial como en el ámbito Nacional, la misma sea voluntaria para el trabajador, de manera de no interferir en su derecho constitucional de acceso directo e inmediato al Juez Natural, derecho que de mas esta decirlo, gozan las demás categorías de dañados de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que no cabe discriminar en tal sentido al trabajador.-

El trámite de las Comisiones Medicas no se justifica, sino como una opción voluntaria del trabajador, ya que las invocadas motivaciones de uniformidad de criterios para la fijación de incapacidades, carecen de fundamento jurídico. La determinación del carácter laboral de las enfermedades y accidentes, como la índole de las secuelas, se puede lograr con mayor certeza y garantía para los damnificados dentro del ámbito jurisdiccional, con el debido respeto de las garantías constitucionales.

Esto no impide que si el trabajador lo desea en caso de no concordar con su ART, elija recurrir antes de ingresar al ámbito judicial, a la vía administrativa previa. Por supuesto en ambas hipótesis cabe garantizar la posibilidad de la revisión judicial amplia.

Una reflexión final. La crisis de la LRT resulta atribuible a la ruptura del sistema con la Constitución Nacional lo que torna irremediable que el futuro del régimen de accidentes que elabore el Poder Legislativo, sea concordante con lo señalado por la Corte Suprema en sus históricos fallos, por que éstos han delineado el sendero de legalidad que va a permitir que la futura ley tenga certeza jurídica para todos los operadores y por sobre todo, una justa protección para las victimas de infortunios laborales.