

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo emite una nueva letra de tesorería a favor del Estado Nacional con los recursos del fondo de garantía para supuestos de insolvencia patronal

Autor: Schick, Horacio

Publicado en: DT2012 (noviembre), 3052

Sumario: I. Nueva emisión de letras de tesorería con los recursos del fondo de garantía administrado por la SRT.- II. Disponibilidad del Fondo de Garantía.- III. Privación de intereses y costas en caso de uso del fondo de garantía

Abstract: Se está practicando un uso disfuncional de los recursos y la reglamentación en este contexto de liquidez del Fondo de Garantía, luce irrazonable y merece reproche constitucional. No es admisible que se presten libremente recursos del Fondo mientras se priva a las víctimas de los acrecidos, lo que virtualmente aniquila y confisca las indemnizaciones que los jueces declararon válidas.

Es constitucionalmente insostenible el artículo 19, inciso 5º del Decreto 334/96 que determina la privación de los accesorios del capital, mientras los excedentes del Fondo de Garantía son usados en extraordinarias colocaciones financieras con fines muy distantes al objetivo principal previsto en la LRT.

I. Nueva emisión de letras de tesorería con los recursos del fondo de garantía administrado por la SRT

El Ministerio de Economía dispuso el 16 de agosto último la emisión de una nueva Letra del Tesoro por \$ 52.445.796, suscripta por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo por el plazo de un año. Lo hizo a través de la Resolución Conjunta 243/2012 y 62/2012 de las Secretarías de Hacienda y de Finanzas, donde precisó que la emisión tendrá vencimiento el 16 de agosto de 2013 [\(1\)](#).

La tasa de interés será la tasa nominal anual fija de corte de la licitación de Letras del Banco Central (LEBAC) llevada a cabo por el BCRA, en la fecha inmediatamente anterior a la emisión de la Letra del Tesoro a un plazo próximo a un año y que resultó ser del 14,25% de interés anual, siempre en pesos.

La amortización se efectuará íntegra al vencimiento y la Letra será intransferible y no tendrá cotización en los mercados de valores locales e internacionales.

Esta es una nueva emisión de préstamos que efectúa la SRT al Estado Nacional, con recursos del Fondo de Garantía que administra la SRT para los supuestos de empleadores autoasegurados o no asegurados insolventes.

Ya en el Informe Laboral N° 19 [\(2\)](#) mencionábamos las diferentes letras emitidas por la SRT desde el 2008, las que se sucedieron ininterrumpidamente hasta la fecha, en que se emite esta nueva, por un valor que supera los 10 millones de dólares.

Esta práctica integra una política gubernamental de financiar al Tesoro Nacional a través de préstamos de distintos entes estatales. Así, en las emisiones de deuda pública junto a la SRT, figuran como fuente de financiamiento con diferentes montos y vencimientos los siguientes: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Fondo Fiduciario de Recuperación de Empresas (FFRE); - Lotería Nacional S.E.; Fondo Fiduciario de Refinanciación Hipotecaria (FFRH); Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR); - Instituto Nacional de Reaseguros - en liquidación (INDER - EL); Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE); Instituto de Ayuda Financiera (IAF); Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte (FFIT); Agua y Saneamientos Argentinos (AySA); Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI); Administración General de Puertos (AGP SE); Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), entre otros [\(3\)](#).

El Estado Nacional recurre a esta fuente de financiamiento para solventar sus obligaciones generales y cancelar deuda pública, lo que según algunos expertos, puede llegar a producir distorsiones, porque se extraen recursos que tienen fines específicos, afectando la disponibilidad de los mismos en relación a sus finalidades legales.

Lo dicho se halla agravado en el caso de la Letra de la SRT porque la obligación ha sido contraída en pesos y a la -ya referida- tasa de interés del 14,25% anual en pesos, resultando negativa respecto a otros índices y variables económicas, lo que en definitiva afecta la conservación en valores reales y la integridad del Fondo de Garantía.

Al respecto cabe mencionar que el índice interanual "Congreso" Agosto 2011-Agosto 2012 se ubicó en el 24,23 por ciento de variación de los precios al consumidor, triplicando el informado por el Indec [\(4\)](#).

II. Disponibilidad del Fondo de Garantía

El artículo el artículo 33 de la ley 24.557 dispone que la SRT tiene a su cargo la administración del Fondo de Garantía de la LRT destinado a abonar las prestaciones de la ley en caso de insuficiencia patrimonial del empleador —no asegurado o autoasegurado—, judicialmente declarada y el artículo 10º del decreto 491/97

establece que la administración del Fondo de Garantía será gestionada por la SRT para lo cual podrá invertir los mismos en depósitos a plazo en bancos habilitados a recibir inversiones y en títulos públicos nacionales.

También el inciso 4° del artículo 33 de la LRT establece expresamente que: Los excedentes del fondo, así como también las donaciones y legados al mismo, tendrán como destino único apoyar las investigaciones, actividades de capacitación, publicaciones y campañas publicitarias que tengan como fin disminuir los impactos desfavorables en la salud de los trabajadores.

El Art. 11 del Decreto 491/97 reglamentario del referido artículo 33 de la ley, a su vez señala que: a) Los excedentes que se determinen al finalizar cada período, así como los recursos provenientes de donaciones y legados, deberán destinarse a financiar las siguientes actividades:

I. Desarrollo de campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, pudiendo solventar publicaciones y otros modos de comunicación sobre los beneficios de la prevención de accidentes de trabajo.

II. Desarrollo de actividades de capacitación, general y particular, sobre la temática de los riesgos y prevención de los accidentes de trabajo.

III. Financiación de actividades y proyectos de investigación sobre riesgos derivados del trabajo y su prevención, desarrollo de sistemas de información sobre las contingencias producidas, fortalecimiento institucional de los organismos de control y supervisión del sistema.

b) La ejecución de las actividades financiadas por los excedentes del Fondo de Garantía podrá efectuarse en forma directa o mediante convenios que la SRT realice con instituciones especializadas, nacionales o internacionales, públicas o privadas, especializadas en la materia y con reconocida trayectoria.

c) Los excedentes no utilizados en el curso de un ejercicio podrán ser ejecutados en ejercicios posteriores.

Ya señalábamos en el Informe Laboral N° 19 que: "esta claro que el destino de fondos de la SRT hacia un crédito público al Estado Nacional no corresponde a estas últimas funciones específicas prescriptas por la ley. La SRT como administradora del Fondo de Garantía está facultada para efectuar inversiones públicas, pero de ninguna manera obligada a realizarlas. Y, por otro lado, sí está obligada a cumplir con las demás obligaciones previstas en el artículo 11 del decreto 491/97 transcripto".

También señalábamos que: "Algún observador desprevenido podría afirmar que no es inconveniente ubicar excedentes de fondos acumulados en una colocación financiera relativamente segura, como lo es el gobierno nacional", agregando que "aun desconociendo las obligaciones del artículo 11 del decreto 334/96, esta afirmación sería sustentable si tuviéramos un sistema de riesgos de trabajo que funcionara en forma adecuada y si existiera un cumplimiento efectivo de los objetivos que la propia LRT estableció en su momento como el de reducir la siniestralidad laboral y aumentar la prevención de los riesgos. Es decir que no se necesitaría más inversión de recursos en prevención y en la mejora del funcionamiento del sistema".

Lo precedentemente expuesto sigue plenamente vigente.

III. Privación de intereses y costas en caso de uso del fondo de garantía

Desde el plano estrictamente jurídico cabe reseñar que la finalidad de la LRT fue la de intentar resolver la subsistencia del régimen de prestaciones de la ley a través del Fondo de Garantía (artículo 33) para el supuesto de insolvencia patronal y el Fondo de Reserva (artículo 34) para el supuesto de liquidación de una ART, el que no es objeto de análisis en esta comunicación.

El Fondo de Garantía es llamado a actuar en caso de insolvencia del empleador no asegurado o autoasegurado y se financia con los recursos previstos en el mismo artículo 33 párrafo 3° de la LRT a saber: a) Las multas por incumplimiento de las normas sobre daños del trabajo y de las normas de higiene y seguridad; b) Una contribución a cargo de los empleadores privados autoasegurados, a fijar por el Poder Ejecutivo nacional, no inferior al aporte equivalente al previsto en el artículo 34.2; c) Las cantidades recuperadas por la SRT de los empleadores en situación de insuficiencia patrimonial; d) Las rentas producidas por los recursos del Fondo de Garantía de la LRT, y las sumas que le transfiera la SRT; e) Donaciones y legados.

En caso de insuficiencia patrimonial del empleador autoasegurado o no asegurado se requiere la declaración judicial de insolvencia conforme el procedimiento establecido por el artículo 19 del Decreto 334/96.

El mismo consiste en realizar ante la "autoridad judicial competente" las gestiones razonablemente indispensables dentro de los 90 días de quedar firme la decisión administrativa o judicial. Esto significa formular intimaciones bajo apercibimiento de embargos o sanciones conminatorias.

Vencido ese plazo, el damnificado dispone de otros treinta días para solicitar judicialmente la declaración de insuficiencia patrimonial en un trámite de carácter sumarísimo. De dicha demanda se correrá traslado a la SRT la que, al contestar el traslado, sólo podrá solicitar medidas de prueba referidas al caudal ejecutable del obligado a otorgar las prestaciones (Artículo 19 Decreto 334/96). Concluida la prueba, el juez deberá dictar sentencia declarando o negando el estado de insuficiencia patrimonial.

Surge palmariamente que habiéndose tramitado la acción principal ante la Justicia laboral, esta declaración se puede tramitar vía incidente en etapa de ejecución de sentencia.

El Fondo de Garantía —según la reglamentación— sólo responde por las prestaciones del sistema excluyendo intereses, costas y gastos causídicos (art. 19, párrafo 5º Decreto 334/96).

Es decir que el damnificado luego de litigar largos años, de igual forma, se verá privado de los intereses acrecidos de su capital y el profesional que lo patrocinó de los honorarios regulados en la sentencia, afectando la intangibilidad de la deuda reconocida judicialmente.

En este sentido, cabe recordar que la tradición jurisdiccional de los Tribunales de Trabajo es pacífica en admitir que los damnificados tienen derecho a percibir intereses desde que se consolida jurídicamente el daño hasta la fecha en que las obligadas pongan a su disposición el capital debido, reconocido a posteriori por la resolución administrativa o la sentencia judicial (5). De lo contrario se beneficiaría a la deudora a costa del acreedor que encontraría disminuido el valor de su crédito por el mero transcurso del tiempo.

De modo tal, que los intereses compensatorios y moratorios fijados en las sentencias no son otra cosa que el reconocimiento de la privación que sufre el acreedor por no disponer del capital desde que se origina su crédito. El derecho nace con el hecho constitutivo; la sentencia, en cambio, declara y da certeza a una deuda nacida a partir del evento dañoso.

A su vez el proyecto de reforma al Código Civil y Comercial establece en su artículo 1748 que: El curso de los intereses comienza desde que se produce cada perjuicio.

Sabiendo que ese proceso de reconocimiento judicial del crédito por un infortunio puede durar —como hemos dicho— varios años, no cabe más que un cuestionamiento a la privación reglamentaria de los intereses devengados por la deuda, así como los honorarios del letrado patrocinante del trabajador.

Esta circunstancia se ve sobradamente confirmada por la liquidez y sobreabundancia del fondo que tiene excedentes para efectuar préstamos al Estado Nacional, pero priva a los damnificados de los acrecidos y costas por la por la indemnización adeudada.

De modo que si existe esta liquidez extraordinaria para fines secundarios, como son los reiterados préstamos al Tesoro Nacional, no es admisible la afectación de la integralidad del crédito del trabajador incapacitado, que ha tenido la doble desgracia de padecer un infortunio laboral y la insolvencia de su empleador autoasegurado o no asegurado.

Se está practicado un uso disfuncional de los recursos y la reglamentación en este contexto de liquidez del Fondo de Garantía, luce irrazonable y merece reproche constitucional.

No es admisible que se presten libremente recursos del Fondo mientras se priva a las víctimas de los acrecidos, lo que virtualmente aniquila y confisca las indemnizaciones que los jueces declararon válidas.

Otra cosa ocurriría si el fondo fuera raquítico o insuficiente para hacer frente a un proceso masivo de quiebras o concursos, pero no es el caso, de modo que en este momento es constitucionalmente insostenible el artículo 19, inciso 5º del Decreto 334/96 que determina la privación de los accesorios del capital, mientras los excedentes son usados en colocaciones financieras de ostensible relevancia económica para hacer uso con fines muy distantes al objetivo principal previsto en la LRT.

Incluso, en el remoto supuesto de que en el futuro pudiera configurarse una situación deficitaria, esta hipótesis la resuelve el mismo decreto 334/96 en su artículo 24 inciso 3º, previendo la posibilidad de que el Fondo de Reserva, dispuesto para las liquidaciones de ART le otorgue préstamos con la finalidad de financiar dicho eventual déficit.

(1) Dice la resolución en su parte dispositiva: EL SECRETARIO DE HACIENDA Y EL SECRETARIO DE FINANZAS RESUELVEN: Artículo 1º - Dispónese la emisión de UNA (1) Letra del Tesoro en Pesos a ser suscripta por la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO, organismo autárquico en la órbita de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, con vencimiento el día 16 de agosto de 2013, por un monto de PESOS VALOR NOMINAL CINCUENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SEIS (\$ V.N. 52.445.796), de acuerdo con las siguientes características: Fecha de emisión: 16 de agosto de 2012. Forma de colocación: suscripción directa, en el marco de lo establecido en las normas de procedimiento aprobadas por el artículo 3º de la Resolución Conjunta N° 205 de la SECRETARIA DE HACIENDA y N° 34 de la SECRETARIA DE FINANZAS de fecha 5 de junio de 2007, ambas del ex MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION. Plazo: TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO (365) días. Intereses: serán pagaderos al vencimiento y se calcularán sobre la base de los días efectivamente transcurridos y UN (1) año de TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO (365) días. La tasa de interés será la tasa nominal anual de corte de la licitación de LEBAC a tasa fija llevada a cabo por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA en la fecha inmediatamente anterior a la fecha de emisión de la Letra del Tesoro a un plazo próximo a UN (1) año. Amortización: íntegra al vencimiento. Titularidad: se emitirá un certificado que será depositado en la Central de Registro y Liquidación de Pasivos Públicos y Fideicomisos Financieros (CRYL) del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.). Negociación: la Letra del Tesoro será intransferible y no tendrá cotización en los mercados de valores locales e internacionales. Atención de los

servicios financieros: los pagos se cursarán a través del Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.) mediante transferencias de fondos en la cuenta de efectivo que posea el titular de la cuenta de registro en dicha Institución. Art. 2° — Autorízase al Secretario de Finanzas, o al Subsecretario de Financiamiento, o al Director Nacional de la Oficina Nacional de Crédito Público o al Director de Administración de la Deuda Pública o al Director de Financiación Externa o al Coordinador de la Unidad de Registro de la Deuda Pública, a suscribir en forma indistinta la documentación necesaria para la implementación de la emisión dispuesta por el artículo 1° de la presente medida. Art. 3° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Juan C. Pezoa. — Adrián Cosentino, citado por El Cronista.com, 23.08.2012

(2) Fuente: http://www.estudioschick.com.ar/in_19.pdf.

(3) Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/4totrim11/4totrim11.pdf>.

(4) Diario Ambito Financiero, 11.09.2012, Diario La Nación 10.09.2012.

(5) CNAT, Sala III, Expte. 23637/02, sent. 84780, 30/4/03, "Romano, Oscar c/Liberty ART SA s/diferencias de salarios". Toda vez que la incapacidad laboral temporaria del actor pasó a ser permanente el día de la consolidación jurídica del daño, cabe entender que en ese momento nació su derecho a percibir la indemnización que prevé el art. 14, punto 2, inc. a) de la ley 24.557. Por ello, el trabajador tiene derecho a percibir intereses pues durante el tiempo transcurrido entre el nacimiento del derecho y el momento en que éste es reconocido administrativa o judicialmente se devengan intereses compensatorios (no moratorios) que deben ser soportados por el deudor. Una interpretación contraria implicaría beneficiar a la deudora a costa del acreedor, quien necesariamente debe seguir el procedimiento previsto en la ley citada para lograr el reconocimiento del derecho que invoca como fundamento de su pretensión; CNATr. sala III, Arellano Julio c/Curtarsa Curtiembre Argentina S.A. "Sentencia N° 84.779 del 30/04/2003 . El actor tiene derecho a percibir intereses desde el momento de la consolidación jurídica del daño hasta la fecha en que la accionada ponga a su disposición el capital debido, pues durante el tiempo transcurrido entre el nacimiento del derecho y el momento en que éste es reconocido administrativa o judicialmente se devengan intereses compensatorios (no moratorios) que deben ser soportados por el deudor. Una interpretación contraria implicaría beneficiar a la deudora a costa del acreedor (el trabajador), quien necesaria-contratar el seguro, le garantizaba —supuestamente— que estaba cubierto por cualquier infortunio que pudieran sufrir sus dependientes