

# ¿Médicos o jueces?

## Los debates en torno a la autoridad competente en relación a la reparación de los daños a la salud en el trabajo

Victoria Haidar<sup>1</sup>

### Introducción

En el año 1995 se sancionó la Ley N° 24.557 que regula los riesgos del trabajo (en adelante LRT), la que atribuyó las funciones de prevención, reparación e indemnización de los accidentes y enfermedades del trabajo a un mecanismo de seguro obligatorio gestionado por empresas privadas (las aseguradoras de riesgos del trabajo, en adelante ART). Como forma de evitar el planteo de reclamos en



el ámbito judicial, en su artículo 39, la ley exoneró al empleador de toda responsabilidad, con excepción de los casos en que hubiese existido intención de dañar. Con ello, los trabajadores y trabajadoras quedaron privados de la posibilidad de solicitar el resarcimiento integral de los daños sufridos ante los tribunales de justicia.

Además de ello, la ley dispuso que la resolución de todas diferencias que pudieran suscitarse en relación a las prestaciones que la ley reconoce a las víctimas de las contingencias, correspondía a las comisiones médicas.

<sup>1</sup> CITRA - CONICET - UMET.

Esta asignación de facultades jurisdiccionales a los profesionales de la salud que actúan en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, cuyo objetivo principal consistió en bloquear el conocimiento judicial de las controversias suscitadas en relación a la LRT, fue reforzada a través de otras dos medidas. Por un lado, la facultad para resolver las impugnaciones que generasen las resoluciones de las comisiones médicas jurisdiccionales a la Comisión Médica Central. Por el otro, se previó que los recursos contra las decisiones de esta última debían ser presentados ante los jueces federales, siendo la Cámara Federal de la Seguridad Social la última instancia de revisión prevista en la LRT.



Fuente: Archivo CSJN.

Muy tempranamente, las restricciones introducidas por ley que vedaron el acceso de los trabajadores a la justicia fueron tildadas de inconstitucionales. En el año 2004, en la sentencia "Aquino", Corte Suprema de Justicia (CSJN) declaró inválido el artículo 39 de la LRT, habilitando la posibilidad de

que los trabajadores inicien una acción de responsabilidad civil contra el empleador para, de ese modo, percibir una indemnización integral por los daños derivados de un accidente o enfermedad.

En segundo lugar, a través en la decisión del caso "Castillo", la CSJN estableció que el Congreso Nacional carece de facultades para imponer reglas de competencia porque la legislación en materia procesal es una facultad que, según el régimen federal de gobierno, corresponde a las provincias.

No obstante, durante el "primer ciclo" de revisión de la constitucionalidad de la LRT, la cuestión relativa a la validez de las comisiones médicas (es decir, de atribuir facultades jurisdiccionales a organismos administrativos), no fue tratada. Recién en el 2021 el máximo tribunal se pronunció sobre tal espinoso asunto..

La oportunidad la brindó la sanción, en febrero de 2017, de la Ley 27.348, complementaria de la LRT. Tal norma constituye una nueva maniobra destinada a evitar las "fugas" de la conflictualidad que genera la LRT hacia el ámbito jurisdiccional. Dispone que el trabajador damnificado como consecuencia de un accidente o enfermedad debe recurrir, ante las comisiones médicas jurisdiccionales, a las cuales se les reconoce facultades para pronunciarse sobre el carácter profesional de la

enfermedad o contingencia, la determinación de la incapacidad y de las prestaciones dinerarias, siendo su ámbito de acción más reducido que aquel que les confería la versión anterior de la LRT.

Tras varias declaraciones de inconstitucionalidad realizadas por diversos tribunales del país, en el caso "Pogonza" del año 2021, la CSJN se pronunció a favor de la validez de la instancia administrativa obligatoria. Este nuevo intento por limitar el acceso de los trabajadores a la justicia, impuesto por la Ley 27.348, del cual se ha dicho que favorece el "negocio" del seguro contra riesgos del trabajo, así como los intereses de las grandes empresas, amerita profundizar en torno a las racionalidades heterogéneas que subyacen a los debates de las comisiones médicas.

## **Los rendimientos "sociales" y "económicos" de las comisiones médicas desde la perspectiva del marco regulatorio de los riesgos del trabajo**

La justificación del desplazamiento desde la esfera jurisdiccional a la administrativa, respondió a la decisión de restaurar la lógica transaccional, característica del paradigma del derecho social, conforme a la cual se organizó, a principios del siglo XX, la legislación de accidentes y enfermedades laborales.

En efecto, la primera Ley de Accidentes y Enfermedades del Trabajo 9688, sancionada en 1915, expresó una excepción a favor de una categoría específica de personas, al imponer a los empleadores la obligación de responder aun en ausencia de un juicio específico de "culpa". Como modo de balancear la creación de tal diferencia, ya desde la sanción de la Ley 9688 se dispuso que las indemnizaciones fueran tarifadas y con tope. A dicha lógica transaccional, propia del derecho social, subyace la ficción de que el mercado se asienta (o debería asentarse) sobre una conciencia de solidaridad.

Según el discurso "oficial" a partir del cual se montó, en la década del noventa, el proyecto de la LRT, los abogados laboristas habían sacado rédito, en provecho propio, de una serie de instrumentos introducidos por la jurisprudencia laboral que aumentaban la protección del trabajador, para montar una verdadera "industria del juicio". Ese desenlace no solo traicionaba la lógica solidarista de la Ley 9688 sino que había conducido el sistema al colapso financiero. Ello es así porque la judicialización de los conflictos engendraba costos elevados e impredecibles que distorsionaban el mercado de trabajo e impedían el funcionamiento de los mecanismos del seguro, al

tiempo que beneficiaba a una serie de "sectores de interés" encargados de parasitar el "error judicial".



Fuente: SRT

De allí la finalidad "restaurativa" del sistema de riesgos laborales, que en la voz de sus promotores, reestablecía el equilibrio perdido y ofrecía las condiciones para una protección económicamente viable, por vía de un diseño legal "eficiente". Considerada como objetivo global, la "eficiencia" aparecía desagregada en tres dimensiones: reducción del costo para los empleadores, prevención e indemnizaciones adecuadas, las cuales debían coordinarse según un parámetro que, en la medida en que exigía el sacrificio parcial de algunos de ellos, debía contar con el acuerdo de los principales sectores de interés.

La asignación de la competencia a las comisiones médicas que venían funcionando en el ámbito de la seguridad social contribuía, a satisfacer, al mismo tiempo, el primero y el tercero de los objetivos. La disposición de dictámenes rápidos franqueaba un acceso cuasi automático a las prestaciones, en beneficio de los trabajadores.

Al mismo tiempo, el sistema se volvía más eficiente para los empleadores. Se pensaba que la ausencia de los costos vinculados con el litigio judicial, la posibilidad de contar con dictámenes a "costos razonables" se reflejaría en la reducción del precio de las primas del seguro.

Sancionada en un contexto de profunda crisis económica y social, con altas tasas de desempleo, la búsqueda de un sistema de protección eficiente se vinculó con la posibilidad de reactivar la economía e incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo. Surge clara, así, la "lógica de compromiso" que acompañó la sanción de la LRT, donde la salud ocupacional se aborda como un componente de la relación laboral que une inseparablemente empleo, salario y condiciones de trabajo.

## Conveniencia y legalidad de delegación de facultades jurisdiccionales en la administración según la CSJN

Como señalamos, la ley 27.348 volvió a poner en el centro de atención el espinoso tema de la validez de atribuir funciones jurisdiccionales a organismos administrativos federales frente a la contundente regla del art. 109 de la Constitución Nacional que prohíbe al poder ejecutivo ejercer funciones judiciales.

Aun cuando los especialistas en derecho laboral confluían en forma mayoritaria en torno a la ilegalidad de tal disposición, en el fallo "Pogonza" la Corte se pronunció a favor de la constitucionalidad de las comisiones médicas. Entre los fundamentos de la



Fuente: El Cronista

decisión, frente a la denunciada "lentitud" del aparato judicial (del tiempo que de hecho demanda llegar a una decisión en el ámbito de la justicia), la estandarización, especialización y celeridad que caracteriza las resoluciones de las comisiones médicas apunta a

satisfacer los impulsos de aceleración que provienen de un mercado inmerso en un sistema de transacciones globales realizadas a alta velocidad. Al mismo tiempo, también procura compensar la "desaceleración" que supone la enfermedad y la incapacidad para las personas que las sufren.

En conjunción con este argumento, la asignación de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos se ha considerado razonable en virtud de la "previsibilidad" que para el sector de actividad en cuestión supone contar con resoluciones que, al emanar de órganos "especializados", suelen ser más homogéneas que las judiciales.

## La afectación a la garantía del debido proceso y al derecho de acceso a la justicia

Conforme lo dispuesto por la Corte en el fallo "Pogonza", para que la transferencia de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos resulte válida, es preciso que se cumplan tres requisitos. La creación de tales instancias tiene que responder a motivos razonables, lo cual se vincula con la optimización en el proceso de toma de decisiones que se obtiene como consecuencia de la especialización y la familiaridad con las

controversias que están bajo su consideración. Asimismo, la "independencia" y la "imparcialidad" de tales organismos deben estar garantizadas. Y, en tercer lugar, sus decisiones tienen que estar sujetas a un control judicial "amplio" y "suficiente".

En el ámbito del derecho laboral no son pocas las voces que sostienen que el mecanismo creado por la ley 27.348 no satisface esos recaudos. Por un lado, desde la sanción de la LRT los abogados cuestionan la idoneidad de los médicos para determinar la existencia de accidentes y enfermedades del trabajo. Se ha dicho que el procedimiento instaurado adolece de una excesiva "medicalización", puesto que los parámetros jurídicos aparecían muy relegados y los médicos resultaban erigidos en jueces (Carnota, 2002).

Otras voces, en cambio, entienden que los médicos están capacitados para "comprobar objetivamente" la existencia de condiciones que permiten que los trabajadores accedan a los beneficios que la ley les acuerda y que esa labor, de orden "técnico-científico", no es idéntica a la actividad de la "decisión judicial".

Ahora bien, cuando un trabajador presenta un reclamo frente a una comisión médica está pidiendo que se dirima una diferencia derivada de la disconformidad con el dictamen, previamente emitido por la ART, respecto de la existencia o no de enfermedad, porcentaje y carácter de la incapacidad. Es que los infortunios del trabajo, más allá de la fijación de una incapacidad o el auxilio pericial en orden a determinar la causalidad material, anudan cuestiones jurídicas.

Por otro lado, se ha señalado que la institucionalidad en la que se inscribe la función de las comisiones médicas no asegura la independencia ni la imparcialidad. Ello es así porque los médicos que las integran no están vinculados con la administración a través de una relación de empleo público, sino que son contratados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), y esta falta de estabilidad conspira contra su independencia. Asimismo, este requisito resulta menguado por el hecho de que son retribuidos por los fondos que las ART aportan al sistema, lo cual conspira contra su imparcialidad.

También se ha objetado que el procedimiento administrativo no tutela adecuadamente los intereses del trabajador. En efecto, el ejercicio de sus derechos depende, del obrar del propio deudor. Si la aseguradora no registra el siniestro ante la SRT el damnificado no puede iniciar el procedimiento. Lo mismo ocurre si la ART omite cargar el alta médica del damnificado. Por otro lado, no existe una regulación precisa y adecuada que estipule los términos en los que se debe plantear tal

procedimiento y tampoco existe reglamentación sobre la producción de la prueba (confesional, testimonial, pericial, de reconocimiento, etc.), todo lo cual lesiona las garantías del debido proceso.

Asimismo, el pasaje desde las comisiones médicas jurisdiccionales a la comisión médica central no está regulado. Así, la ausencia de reglas concretas deja la suerte de los derechos sustanciales librada al obrar de funcionarios de menor rango y carentes de estabilidad real (Formaro, 2021).

Y aun cuando está abierta la posibilidad de una revisión por parte de los tribunales de justicia, las normas que estipulan el tránsito a la vía judicial son confusas. Hay una superposición entre normas procesales nacionales (dictadas por la SRT) y provinciales (emanadas de las legislaturas) en desmedro del derecho de tutela efectiva.

Entre otras de las cuestiones que en la actualidad se señalan como limitantes del acceso efectivo a la justicia, está el hecho de que en algunas jurisdicciones las comisiones médicas se encuentran distantes del lugar de residencia de los trabajadores, quienes tienen que recorrer cientos de kilómetros para asistir a la junta médica con competencia de acuerdo a su domicilio.

## **El acceso a la jurisdicción como rasgo de la identidad ciudadana**

En la Argentina, la protección de los trabajadores contra los riesgos laborales estuvo históricamente ligada al proyecto liberal de organizar la comunidad nacional bajo la forma republicana. Al mejorar la calidad de vida de las personas, los derechos sociales incrementan las posibilidades de ejercer y defender las libertades "civiles".

Por el contrario, en el contexto de las reformas neoliberales de los años '90, el derecho del trabajo no constituyó un medio para hacer de los individuos no propietarios "ciudadanos". A la inversa, la ciudadanía, entendida como categoría jurídico-política ex ante se movilizó como artefacto crítico desde el cual la LRT fue puesta en cuestión.

Ciertamente, tras la declaración de inconstitucionalidad del artículo 39 de la LRT y la reciente decisión de la Corte en el caso "Pogonza", el acceso de los trabajadores a la justicia, si bien mediados por la obligación de agotar la vía administrativa, parece suficientemente garantizado.

No deben perderse de vista los peligros que la nueva obligación creada a través de la Ley 27.348 entraña para el adecuado funcionamiento de los mecanismos que garantizan la integración social de las clases trabajadoras. Ello es así porque el acceso a experiencias de justicia mediadas por la actuación de un tercero imparcial y desinteresado no solo tiende a la garantía de derechos individuales, sino que permite que el grupo que en la sociedad está privado de propiedad experimente la compensación simbólica que significa ser parte de un todo que lo trasciende y que, por encima de los mecanismos de la reproducción social, imparte justicia.

## Conclusiones

Como explicamos a lo largo del artículo, más allá de la asociación de los intereses de los sectores del capital financiero al funcionamiento "eficiente" del mercado seguro de riesgos del trabajo, que la última Ley 27.348 avala y consolida, el procesamiento "técnico-administrativo" de los conflictos por el que las autoridades que diseñaron el SRT se inclinaron en su momento, y por el que vuelve a optarse, apunta a satisfacer un conjunto de requerimientos sistémicos de las sociedades capitalistas democráticas contemporáneas, en las que el trabajo asalariado y los derechos de los trabajadores gozan de la máxima protección pero en las que, al mismo tiempo, las políticas y mecanismos a través de las cuales esa protección se efectiviza se encuentran sometidas a las presiones derivadas de distintas "olas de neoliberalización" (Brenner, Peck y Theodore, 2010).

A esas tensiones, derivadas de los límites que la racionalidad económica impone a las políticas inspiradas por objetivos de justicia social, se suma la necesidad, de que la respuesta estatal a los conflictos "se sincronice" con la aceleración de la vida económica y de la vida social en general, más en casos en los que se trata de atender a las necesidades de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como no deja de ser el caso de los trabajadores afectados por incapacidades permanentes o transitorias.

Así como buscamos esclarecer los rendimientos que la actuación administrativa supone para la empresa capitalista y la protección social de la clase trabajadora, también pusimos el foco sobre los discursos que alertan acerca de los obstáculos que la obligación impuesta por la Ley 27348 entraña para los derechos y garantías que comportan el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Con independencia de la afectación de derechos individuales de lo que gozan todos los ciudadanos, la posibilidad de acceso a los tribunales de justicia tiene una significación simbólica, puesto que constituye una condición para la efectiva participación de los trabajadores en la comunidad nacional. La posibilidad de someter sus diferencias con las ART o los empleadores auto-asegurados a la decisión de un tercero imparcial es una condición para el reconocimiento de derechos iguales y recíprocos.

## Bibliografía

- Barcellona, P. (1996). El individualismo propietario. Valladolid: Trotta.
- Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010). « Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways », *Global Networks*, 10 (2), 182-222.
- Carnota, W. F. (2002). "Nuevos conflictos entre la medicina y el derecho", fallo comentado "Veliz, Alberto G. c. Berkeley Internacional", Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, sala III, 2000/06/07, Derecho del Trabajo, 2002-B.
- Formaro, Juan (2021) Las pretendidas funciones jurisdiccionales de las comisiones médicas. Análisis y efectos del fallo "Pogonza", LA LEY 03/11/2021, 11.
- Haidar, V. (2008). Trabajadores en riesgo. Una sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada en la Argentina (Argentina, 1890-1915). Buenos Aires: Prometeo.
- Rosa, H. (2011). "Aceleración social: consecuencias éticas y políticas de una sociedad de alta velocidad desentronizada", *Persona y Sociedad*, XXV (1), 9-49.
- Scheuerman, W. E., (2001) "Liberal Democracy and the Empire of Speed." *Polity*, Vol. 34, N° 1, 41-67.