

## **SISTEMA DE RIESGOS DEL TRABAJO: Su amplitud normativa y la necesidad de una reforma de calidad que proteja al eslabón más débil.**

**Por Jenifer Ayelen Acosta, Colegio de Abogados de San Isidro**

**Sumario: 1. ABSTRACT 2. Antecedentes Históricos. 3. La Ley de Riesgos del Trabajo, complementos y modificaciones. ¿dispendio normativo? 4. Consecuencia 5. Reflexiones Finales: Propuesta**

### **1. ABSTRACT:**

El ser humano como tal a lo largo de toda su vida se incorpora a distintas actividades laborales en las cuales necesariamente se ve expuesto a riesgos. Con el correr del tiempo, la llegada de la Revolución Industrial, los riesgos se fueron incrementando es por ello por lo que ante esta nueva necesidad producto de distintas movilizaciones, se han creado leyes que dicen proteger la salud y seguridad del trabajador en el ámbito laboral.

La idea de la presente exposición es analizar críticamente como se fue desarrollando la ley de riesgos del trabajo, sus modificaciones, complementos y como estas influyeron en la vida de los trabajadores siniestrados y en el ejercicio de la profesión de los abogados que transitamos el fuero, planteando la necesidad de reorganizar el sistema en beneficio del trabajador dejando de poner frenos a sus derechos adquiridos.

### **2. Antecedentes Históricos**

La ley 24.557 conocida como la ley Riesgos del Trabajo fue sancionada recién en el año 1996 con el objeto de prevenir los riesgos del trabajo y reducir de la siniestralidad. Pero previamente a la sanción de la mencionada normativa, otras leyes intentaron regular las cuestiones de riesgos sin mucho éxito.

Un ejemplo de ello fue la ley 9688 del año 1915, el primer hito en el ámbito de los accidentes laborales. Esta ley se enmarco en la teoría del riesgo objetivo donde el poder ejecutivo indicaba cuáles industrias eran riesgosas y la responsabilidad recaía en el empleador. El dueño de la industria peligrosa podía asegurar el riesgo por intermedio de una compañía aseguradora, siendo ello facultativo. Y permitía al trabajador la opción entre demandar por la acción especial y obtener una indemnización tarifada, o bien perseguir una reparación integral, pero para ello debía acreditar la culpa del empleador, indicándose previamente que la elección de una de las dos acciones excluía a la otra.

En 1992, es derogada por la ley 24.028. Esta ley vino a limitar la responsabilidad del empleador con respecto al agravamiento de una enfermedad, para ello cada trabajador debía demostrar que

la enfermedad que padecía se vio agravada por el trabajo que realizaba y en qué grado. Establecía además la competencia del fuero civil para el caso de que el trabajador optara por reclamar la reparación integral, lo cual resulta totalmente arbitrario ya que estamos hablando de un fuero en el que el trabajador corre en desventaja, no tratándose de su fuero por naturaleza, a pesar de ello varios fallos de la Corte vinieron a poner paños fríos a la situación reconociendo en estos casos que correspondería la competencia del fuero laboral, con su principio protectorio y su procedimiento específico.

Como podemos ver hasta el momento ninguna de las normativas que intentan dar protección al trabajador frente a los riesgos ante los cuales se ve expuesto, no son del todo beneficiosas y tienen sus falencias.

### **3. La Ley de Riesgos del Trabajo, complementos y modificaciones. ¿Dispendio normativo?**

Aquí es donde comienza el eje de la cuestión, cuando se trataba de una norma que venía a traernos una solución a los problemas que estaban sobrellevando los trabajadores, la cuestión normativa se tornó más compleja aun y a partir de este momento es que encontramos una gran amplitud normativa lo cual dificulta el ejercicio de la profesión.

Finalmente es sancionada en 1996 la ley 24.557, la Ley de Riesgos del Trabajo que conforme su artículo 2 menciona cuales son los objetivos de esta. Se trato de un cambio de concepción haciendo hincapié, no tanto ya en la reparación sino más bien priorizar la prevención de los siniestros basándose en:

- a) Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo;
- b) Reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado;
- c) Promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados;
- d) Promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras.

Esta ley de riesgos crea una figura clave, la llamada Superintendencia de Riesgos del Trabajo cuyo rol fundamental era: supervisar y fiscalizar el funcionamiento del órgano de Gestión, tratándose de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (A.R.T.). Es aquí donde se establece un seguro social obligatorio para accidente de trabajo y enfermedades profesionales y permitiendo a los empleadores auto-asegurar los riesgos del trabajo, debiendo acreditar solvencia económico-financiera y garantizar los medios y servicios adecuados para otorgar las prestaciones de asistencia médica.

Varios temas de esta ley se fueron complementando por Decretos, los cuales muchos de ellos no se ocupaban solo de reglamentar la norma ya establecida, sino más bien legislarlas, como por ejemplo el 658/96 sobre listado enfermedades profesionales ampliado por el decreto 49/2014, y 659/96 baremo de incapacidades.

Todo ello en mi opinión ha provocado así una gran dispersión de normas en un sistema que se encuentra en constante cambio.

Pero como si esto fuera poco, en el año 2012 se sanciona una nueva ley, la 26.773, esta esta se autoproclama complementaria de la ley 24.557. Dentro de las más significativas modificaciones, trae de vuelta la opción de renuncia establecida por la ley 9688 debiendo optar de manera excluyente entre una indemnización tarifada o las del sistema de responsabilidad civil. El sistema de riesgos del trabajo ofrece prestaciones tarifadas y limitadas, que no garantizan una reparación integral y digna del daño. El sistema civil ofrece prestaciones más amplias y justas, pero requiere un proceso judicial más largo y complejo que implica mayores costos y riesgos para los trabajadores. La opción con renuncia implica una especie de renuncia anticipada y forzosa de los derechos que los trabajadores podrían reclamar por otros sistemas de responsabilidad, lo que vulnera su tutela judicial efectiva y su derecho a una reparación integral.

En el año 2017 surge otra ley, la 27.348 también complementaria de la Ley de Riesgos del Trabajo y que vino a establecer un procedimiento administrativo previo y obligatorio para que los trabajadores afectados por contingencias laborales soliciten la determinación de su incapacidad y las prestaciones dinerarias correspondientes, evitando así el acceso directo a la vía judicial. Sus fundamentos se basan en la necesidad de reducir la litigiosidad por accidentes y enfermedades profesionales, que según las aseguradoras de riesgos del trabajo generaba una descapitalización empresaria y una sobrecarga judicial. La obligatoriedad de pasar por las comisiones médicas jurisdiccionales antes de iniciar un juicio contra las aseguradoras de riesgos del trabajo encarga al órgano administrativo evaluar el grado de incapacidad y la indemnización correspondiente al trabajador accidentado o enfermo, así como también la creación de un sistema de homologación para verificar que las indemnizaciones acordadas con las ART no sean inferiores a las establecidas por la ley y garantizar el cobro inmediato. Todo ello suena excelente a la luz de la normativa, pero lamento decir que en mi opinión ello no funciona como tal.

#### **4. Consecuencias**

En resumen, cuando hablamos de riesgos del trabajo tenemos que primeramente encuadrar la cuestión normativa, que como vemos en el desarrollo del presente está compuesta por una ley madre, varias leyes y decretos complementarios otras leyes modificatorias y hasta incluso resoluciones y disposiciones de un órgano administrativo que van regulando el procedimiento administrativo previo. Todo este recorrido histórico simplemente fue a los fines de hacer una

breve demostración de la complejidad normativa que implica el sistema de riesgos que pese a ser un sistema relativamente reciente, tiene mucho por mejorar.

Claro está que resulta bastante dificultoso lidiar con un amplio sistema normativo disperso en distintas normas que sufren un cambio constante y vulnera los derechos de la parte más débil en esta rama del derecho, que, en vez de facilitar y motivar al cobro de las indemnizaciones laborales, lo tienden más engorroso, agotador, costoso en tiempo y dinero para el trabajador, y también para sus letrados. Como vemos La ley de riesgos del trabajo implica una enorme dispersión y una complejidad legislativa que dificulta su aplicación y su interpretación. Además, muchas de sus normas no son coherentes ni armoniosas entre sí, sino que presentan contradicciones y vacíos que generan inseguridad jurídica y desigualdad entre los trabajadores.

Suena amplio no menos complejo, un sistema en evolución constante que como abogados nos obliga a mantenernos completamente actualizados. Pero ¿cumple realmente el objetivo de prevención? ¿se resguarda realmente al trabajador como parte débil en estos procedimientos? Y por sobre todo ¿existe una verdadera reparación de los daños sufridos. La respuesta es no, el mismo sistema no solo resulta bastante hostil, sino que su creación fue en desmedro del trabajador porque si bien ha intentado la protección de este, parecería ponerle constantes trabas. El clave ejemplo en todo esto es la limitación del cobro de su indemnización, imponiendo una instancia obligatoria que no resuelve, sino que diluye el verdadero acceso a la justicia. ¿Cuántas veces como abogados nos vemos en la obligación de explicarle al trabajador que esta instancia sabemos que no le van a determinar la incapacidad correspondiente? Ya que en primer lugar, las Comisiones Médicas Jurisdiccionales no cuentan con la infraestructura, no cuenta con los recursos humanos y la imparcialidad necesarios para brindar un servicio eficiente y transparente sin ir más lejos muchas de ellas ni siquiera ordenan la realización de estudios complementarios para determinar la afección sufrida o el estado en el que se encuentra el trabajador, teniendo la potestad para hacerlo y ni hablar de la cantidad de prueba que como abogados ofrecemos y que en dicha instancia no es producida ni tenida en consideración como por ejemplo la solicitud de los peritos psicólogos para valorar el daño psicológico, no menor. Por ende desde su incorporación las comisiones médicas no son más que una barrera que hace perder tiempo muy valioso para los trabajadores y dilata el cobro de las indemnizaciones.

Por eso, considero es necesario impulsar una reforma profunda y participativa que contemple las demandas y necesidades de los sectores más vulnerables y expuestos a los riesgos laborales.

#### **4. Reflexiones Finales: Propuesta**

Por lo ya expuesto vengo a plantear la necesidad de reformar las siguientes cuestiones que entiendo fundamental para que el sistema de riesgos comience a fluir de otra manera:

Por un lado, la necesidad de garantizar realmente el acceso a la justicia y al debido proceso para los trabajadores que sufren accidentes o enfermedades profesionales, eliminando las barreras administrativas (comisiones medicas) que impiden el ejercicio pleno de sus derechos.

En el caso de no ser viable una eliminación total de dicha instancia considero se le debe dar al trabajador la opción, y no la obligación de recurrir a dicha instancia administrativa y que la misma garantice una mejor amplitud probatoria que sea tenida en cuenta, incorporando por ejemplo la valoración del daño psicológico.

Otra propuesta dentro del marco ante una imposibilidad de quitar la instancia previa obligatoria es que la misma, y no menos importante garantice una actualización de los créditos laborales que reflejen una verdadera reparación integral para el trabajador, incorporando en la valoración de dicha indemnización como se mencionó anteriormente, el daño psicológico.

Respecto a la clara dispersión normativa que venimos planteando, considero necesario unificar las normas de riesgos del trabajo, para crear un sistema único e integral que garantice la protección de los derechos humanos de los trabajadores. Proponiendo la creación de un compendio normativo que englobe las cuestiones de Riesgos del Trabajo.

Por ultimo y quizá una propuesta un poco más ambiciosa, en razón de que el congreso tiene la obligación constitucional de Dictar el Código de Trabajo y de seguridad social, y ya que por el momento no se impulsó, sería un gran puntapié, porque no, para darle forma y que el mismo contenga un acápite haciendo referencia a las "Normas de riesgos del trabajo", de modo que propongo se inste al Congreso Nacional a que la creación de este compendio normativo este fundado en el art 67 inc. 1 de nuestra carta Magna.

La peor lucha es la que no se hace. Y considero que es momento de darle a la clase trabajadora un mejor sistema laboral que realmente refleje el fundamental de todos sus principios, el protectorio.

### **Bibliografía:**

[http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf000127-banosbreve\\_resena\\_historica\\_riesgos.htm](http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf000127-banosbreve_resena_historica_riesgos.htm)

<https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2021/06/25/1-345/>

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm>