

# Los incumplimientos de las ART de su obligación de otorgar Prevención que la SRT reconoce en sus Estadísticas.

Eduardo L. Mezio

Publicado en [microjuris.com](http://microjuris.com) 24 de julio 2019

Citar MJ-DOC-14976-AR | MJD14976

Tabla de contenido. 1. La Prevención en la América Hispana. 2. La Prevención en la OIT. 3. La Prevención del daño en la legislación argentina. 4. Desarrollo de la prevención de las EP. Factores de Riesgo. 5. Los números de los Accidentes y las Enfermedades del Trabajo. 6. Incumplimientos concretos de la legislación por parte de las ART. 7. Conclusiones.

## 1. La Prevención en la América Hispana.

En la “Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias” realizada por Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano, y sancionada por el rey Carlos II de España en 1680 para regir en los territorios de la América Hispana, se encuentran leyes que hacen a la prevención de enfermedades de los Indios que debían observar los españoles que vinieron a América para su conquista y enseñanza de la religión católica por orden de los Reyes.<sup>1</sup>

---

Los resultados de la prevención de enfermedades y accidentes que se habrían producido, la interpretación de cada una de las Leyes, así como el parecer acerca del cumplimiento o no de las órdenes expresas de los Reyes de España por parte de sus delegados en América, queda al exclusivo y excluyente criterio de cada uno de los lectores. Tampoco se deberá colegir que la transcripción de las leyes implique mi asentimiento a los trabajos y sus distintas maneras de ser efectuados por los Indios. Los presuntos errores de ortografía, no son tales para la época y los he transcritos textualmente.

No existen, o por lo menos no los he encontrado para esta ocasión, ningún tipo de estadística acerca de la cantidad de Indios enfermos, ni de las enfermedades o accidentes ocasionados por el trabajo. Lo que sigue es un extracto de lo que dicen las leyes acerca de la Prevención.

“...que el trabajo de los Indios no sea excesivo ni mayor de lo que permite su complejidad ...”<sup>2</sup>. “Las Cargas que los Indios podrán llevar en los casos permitidos, no han de pesar con lo que fuere para su mantenimiento mas de dos arrobas...”<sup>3</sup> “No

---

<sup>1</sup> [http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes\\_indias.aspx](http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes_indias.aspx)

<sup>2</sup> Libro VI Título Doze. De el Servicio Personal: Ley Primera

<sup>3</sup> Ley XV

se consienta que los Indios de Venezuela vayan a hazer labranzas mas distancia, que seis leguas, ni a sacar oro mas de doce leguas de su tierra, porque se ha experimentado, que peligran en la salud, y vida”<sup>4</sup>. “...Mandamos que estas embarcaciones [las caracoas], se mejore, y fabriquen, de forma, que puedan los Indios manejar los remos sin riesgo de su salud, y vida”<sup>5</sup>.

“...Encargamos a toda nuestra Justicia la buena, y cuidado la cura de los Indios enfermos, que adolecieren en ocupación de sus labores, y trabajo, ora sean de mita, o repartimiento, o voluntarios, de forma, que tengan el socorro de medicinas, y regalos necesarios, sobre que atenderán con mucha vigilancia...”<sup>6</sup>; “...se informe de todo lo que pasare, y resultare en su daño, y perjuizio, procurando remediar en cuanto fuere posible, y no reciban daño en su salud, moderado el trabajo excesivo a fin de que se puedan conservar y continuarlo, y habiendo notado lo que en esto, y fué bué tratamiento, y pago de sus jornales pareciere que se debe proveer...”<sup>7</sup>.

“Porque la tierra donde la Coca se cría es humeda, y lluviosa, y los Indios de su beneficio ordinariamente se mojan, y enferman de no mudar el vestido mojado. Ordenamos, que ningún Indio entre a beneficiarla, sin que lleve el vestido duplicado para remudar...Para que los Indios, que entraren a beneficiar la Coca, sean bien curados, los dueños de chacras tengan salarizados Médicos, Cirujanos y Boticarios, que acudan al Hospital, y la Justicia de repartir entre ellos este salario prorrata”<sup>8</sup>. “...Y habiendo entendido nuestra Real Audiencia, que era trabajo dañosísimo para ellos, y que acabarían en pocos años, proveyó, que no trabajen en esta labor, aunque de su voluntad lo quisiesen hazer y porque deseamos el bien, y conservación de los Indios, mas que el aprovechamiento, que puede resultar de su trabajo, mayormente donde interviene manifiesto peligro, y riesgo de sus vidas”<sup>9</sup>.

: “...El Trabajo, que padecen los Indios en desaguar las minas, es muy grande, y de su continuación resultan enfermedades. Y porque nuestra voluntad, es que sean relevados dél en lo posible, ordenamos, que no se desaguen con Indio, aunque quieran hacerlo de su voluntad, sino con Negros, o con otro género de gente”<sup>10</sup> ...: “...y el Alcalde Mayor tenga cuidado que ningún Indio entre en socabó, ni mina, si él, o los Veedores no hubiesen visto, y reconocido, que no tiene riesgo, y está con toda seguridad, y donde conviniere, apuntalada. Todo lo cual se haga por escrito ante Escrivano, que de fee...Y prohibimos, y defendemos, que los Indios sean

---

<sup>4</sup> Ley XXXVIII:

<sup>5</sup> Ley XXX:

<sup>6</sup> Libro VI Título Treze. Del Servicio en Chacras, Viñas... Ley XXJ:

<sup>7</sup> Ley XXVJ:

<sup>8</sup> Libro VI Título Catorze. De el servicio en Coca y Añir. Ley IJ:

<sup>9</sup> Ley IJ

<sup>10</sup> Título Quinze. De el Servicio en Minas. Ley XIJ

cargados con el metal, aunque sea en poca cantidad. Y mandamos que todo se lleve a los ingenios donde se huviere de moler, en mulas, y caballos”<sup>11</sup>.

## **1. La Prevención en la OIT.**

Desde de su inicio, hace ya 100 años, la Organización Internacional del Trabajo puso a la prevención de los Accidentes y Enfermedades del Trabajo (en adelante AET) como un objetivo institucional. Su Preámbulo pregona la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo.

“Las enfermedades profesionales son causa de enormes sufrimientos y pérdidas en el mundo del trabajo, pero permanecen prácticamente invisibles frente a los accidentes laborales, aunque provoquen al año un número de muertes seis veces mayor”<sup>12</sup>.

“Ha adoptado más de 40 convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que tratan específicamente la seguridad y la salud en el trabajo, así como más de 40 repertorios de recomendaciones prácticas”<sup>13</sup>.

Esta preocupación y dedicación a la prevención de los AET por parte del único organismo internacional donde conviven y co-legislan los estados miembros, los trabajadores y los empresarios a través de sus representantes, la podemos visualizar desde lo que se menciona en su “Constitución”, hasta el último Convenio y Recomendación, elaborado con motivo de su Centenario y aprobado por unanimidad de los Delegados.

Este Convenio y Recomendación, de fecha 10 de junio de 2019, que entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General (cfr. art. 14 2 del Convenio), trata acerca de la Violencia y el Acoso dentro de las relaciones de trabajo<sup>14</sup>. En él se reconoce la importancia de una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano para prevenir la violencia y el acoso, como asimismo que todos los actores del mundo del trabajo deben abstenerse de recurrir a la violencia y el acoso, prevenirlos y combatirlos. En los artículos 8 y 9 del Convenio y en el 7; 9 incisos a) y b); 11 y 12 de la Recomendación, se menciona expresamente la necesidad de instrumentar medidas de prevención.

## **2. La Prevención del daño en la legislación argentina.**

Partiendo de lo normado en la Constitución Nacional, analizaré la normativa estrictamente relacionada con la “prevención de los AET”.

---

<sup>11</sup> Ley XIX

<sup>12</sup> La Prevención de las Enfermedades Profesionales, OIT, 2013, ISBN 978-92-2-327447-4 (web pdf)

<sup>13</sup> <http://prevencionar.com.mx/> 28 abril 2016

<sup>14</sup> [www.ilo.org/global/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm)

Constitución Nacional: Art. 14 bis Hace hincapié en la importancia de promover de forma continua una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud; Art. 19: consagra el principio *Alterum non laedere*; Art. 42. Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; Art. 75 inc 22: Otorga “jerarquía constitucional” a los Tratados y Convenios Internacionales de DDHH y además a los Convenios, así como los Protocolos y Recomendaciones emergentes de los Convenios de la OIT, les otorga jerarquía superior a las leyes. (En la Convención Constituyente de 1994 se las definió como “Normas Supra Legales”).

Convenio OIT 155 Art. 4, ap. 2: “Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo”.

Convenio OIT 187: Considerandos: “Haciendo hincapié en la importancia de promover de forma continua una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud”.

Su lectura y aplicación son imprescindibles para entender que es Prevención, ya que “El Convenio núm. 155 detalla los principios básicos y la metodología que se requieren para lograr mejoras en la gestión de la SST. El Protocolo de 2002 complementa y refuerza el requisito de recabar información pertinente a fin de evaluar los progresos realizados. El Convenio núm. 187 refuerza el requisito de promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Asimismo, especifica la naturaleza cíclica del proceso político nacional y la manera en que esas políticas, a través de programas nacionales, contribuyen a establecer y mantener una cultura de prevención en materia de seguridad y salud”<sup>15</sup>.

La Constitución Nacional y los dos convenios de la OIT mencionados, aprobados por las Normas Supra Legales 26.693 y 26.694, son la melga de toda la legislación a dictarse.

Y dentro de esa legislación, el relevamiento y conocimiento pleno de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos los trabajadores, constituyen la “clave de bóveda” (o piedra angular) de todo el sistema preventivo del daño que se pueda producir a un trabajador.

Si no se relevan, y por ello no se conocen los riesgos que existen en cada lugar de trabajo, no podemos hablar de prevenir AET porque, sencillamente, no sabríamos de que riesgo prevenir a los trabajadores y que acciones llevar a cabo.

---

<sup>15</sup> Crear una cultura de prevención en materia de seguridad y salud. Guía sobre el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), su Protocolo de 2002 y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), Pag. 1; OIT, Primera Edición Año 2013; ISBN 978-92-2-328098-7 (web pdf)

Si bien el “Listado de Enfermedades Profesionales” del Decreto N° 658 del año 1996, ha sido derogado por lo establecido en el artículo 1 del Protocolo del Año 2002 del Convenio 155 de la OIT, lo mencionado en su “Preámbulo” es de suma utilidad para el tema que analizamos, en tanto introduce en la Prevención de los AET, el elemento complementario indispensable: los programas de vigilancia de la salud, donde se deberán identificar los agentes y factores de riesgo, la población expuesta a ellos, la intensidad de la exposición y los indicadores que se utilizarán para la pesquisa precoz del daño. En la definición de lo que significa “Prevención de AET”, el PEN menciona la necesaria concurrencia de la Higiene y Seguridad del Trabajo, la Medicina del Trabajo, la Ingeniería Industrial, la Psicología y Psiquiatría <sup>16</sup>.

Debajo de los principios expresamente señalados, se encuentra el resto de la legislación que, obligatoriamente, debe ceñirse a ellos al reglamentar la obligación impuesta constitucionalmente.

Así, podemos mencionar, dentro del Código Civil y Comercial, los artículos 1710<sup>17</sup>, 1717<sup>18</sup>, 1724<sup>19</sup> y 1725<sup>20</sup>.

La Ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo del año 1972, en su artículo 4, nos dice que la prevención integra las normas técnicas de la higiene y seguridad en el trabajo<sup>21</sup>; y en el art. 208 de su Decreto reglamentario N° 351/79 obliga a todo establecimiento a capacitar a su personal en prevención de AET<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> “La introducción, en la legislación sobre enfermedades profesionales, de la noción de daño previo a la enfermedad estimula la prevención ... Ello obliga a implementar: programas de vigilancia de la salud, identificando los agentes y factores de riesgo, la población expuesta a ellos, la intensidad de la exposición y los indicadores que se utilizarán para la pesquisa precoz del daño, en los cuales concurren diferentes disciplinas como la Higiene y Seguridad del Trabajo, la Medicina del Trabajo, la Ingeniería Industrial, la Psicología y Psiquiatría, entre otras, insertas en un marco institucional que posibilite el desarrollo de los mismos”

<sup>17</sup> Deber de prevención del daño. Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de: a. evitar causar un daño no justificado; b. adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable, tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa; c. no agravar el daño, si ya se produjo.

<sup>18</sup> Antijuridicidad. Cualquier acción u omisión que causa un daño a otro es antijurídica si no está justificada.

<sup>19</sup> Factores subjetivos. Son factores subjetivos de atribución la culpa y el dolo. La culpa consiste en la omisión de la diligencia debida según la naturaleza de la obligación y las circunstancias de las personas, el tiempo y el lugar. Comprende la imprudencia, la negligencia y la impericia en el arte o profesión. El dolo se configura por la producción de un daño de manera intencional o con manifiesta indiferencia por los intereses ajenos.

<sup>20</sup> Valoración de la conducta. Cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor es la diligencia exigible al agente y la valoración de la previsibilidad de las consecuencias.

<sup>21</sup> La higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto: a) proteger la vida, preservar y mantener la integridad sicológica de los trabajadores; b) prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo...

<sup>22</sup> Todo establecimiento estará obligado a capacitar a su personal en materia de higiene y seguridad, en prevención de enfermedades profesionales y de accidentes del trabajo, de acuerdo a las características y riesgos propios, generales y específicos de las tareas que desempeña.

La Ley de Contrato de Trabajo N° 20744, en su actual artículo 75, menciona expresamente la obligación del empleador de tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores<sup>23</sup>.

La Ley de Defensa del Consumidor, aplicable a la relación Trabajador-ART, obliga al proveedor (ART) a que sus servicios ofrecidos no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los trabajadores-usuarios (art. 5)<sup>24</sup>.

Y la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24557, en su pretendida exclusividad reglamentaria, expresa en el artículo 1 la palabra “prevención”<sup>25</sup>. Y en su artículo 4, utilizando la forma imperativo de los verbos utilizados, sella las obligaciones de acciones preventivas de las ART<sup>26</sup>.

La pretendida exclusividad en el tratamiento de la reparación de los AET, es repetida en sus modificatorias.

Así el DNU N° 1278/2000 lo repite en su Primer considerando<sup>27</sup>; y la Ley N° 27348, en su artículo 8, inc b donde (inconstitucionalmente) ordena a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo que establezca los programas de Prevención a las Provincias que se autoaseguren<sup>28</sup>, y en el artículo 19 la obliga a remitir un Proyecto que derogue la Ley 19587<sup>29</sup>.

La Ley N° 26281, por la que se declara de interés nacional y asigna carácter prioritario, dentro de la política nacional de salud del Ministerio de Salud, a la prevención y control de todas las formas de transmisión de la enfermedad de Chagas,

---

<sup>23</sup> Deber de seguridad. El empleador debe hacer observar las pautas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en la ley y demás normas reglamentarias, y adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores, debiendo evitar los efectos perniciosos de las tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, así como también los derivados de ambientes insalubres o ruidosos.

<sup>24</sup> Protección al Consumidor. Las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios.

<sup>25</sup> Normativa aplicable y objetivos de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT). 1. La prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo se regirán por esta LRT y sus normas reglamentarias. 2. Son objetivos de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT): a) Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo.

<sup>26</sup> Obligaciones de las partes. 1. Los empleadores y los trabajadores comprendidos en el ámbito de la LRT, así como las ART están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo.

<sup>27</sup> Que con la sanción de la Ley N° 24.557 nuestro país ha adoptado un nuevo régimen en materia de prevención y reparación de los riesgos del trabajo, inscripto en el concepto amplio de la seguridad social.

<sup>28</sup> Estará a cargo de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo: b)... Establecer los programas de prevención para los empleadores incorporados al Autoseguro Público Provincial.

<sup>29</sup> La Superintendencia de Riesgos del Trabajo deberá remitir al Comité Consultivo Permanente creado por el artículo 40 de la ley 24.557 y dentro del plazo de tres (3) meses contado a partir de la vigencia de la presente, un anteproyecto de ley de protección y prevención laboral destinado a garantizar que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y la normativa internacional en la materia de su incumbencia y que permita que esos principios generales sean ajustados en forma específica para cada actividad, a través de los convenios colectivos de trabajo.

hasta su definitiva erradicación de todo el territorio nacional, obliga al Poder Ejecutivo Nacional a desarrollar intervenciones que permitan dar respuestas preventivas de índole ambiental, laboral, sanitaria, educativa y de vivienda y hábitat saludable sobre la enfermedad de Chagas<sup>30</sup>.

### 3. Desarrollo de la prevención de las EP. Factores de Riesgo.

Para comprender en su totalidad el ámbito de aplicación de la legislación y los actores sociales involucrados debemos tener en claro que entiende la norma por cada uno de ellos.

El Convenio OIT 155, en su artículo 3 define “lugar de trabajo” y “salud”<sup>31</sup>, y el art. 1 inciso b) del Protocolo del Año 2002 define el término “enfermedad profesional”<sup>32</sup>.

La OIT define claramente lo que significa “Evaluación de la situación de peligro” y la “Evaluación del riesgo”<sup>33</sup>

Cada lugar de trabajo, tal como se define en el convenio OIT 155, y cada trabajador que se desempeña en cada uno de ellos, está expuesto a riesgos diferentes el uno del otro. Por ello, para determinar la enfermedad que se origina en el trabajo, y la forma de prevenirlas, se debe realizar un análisis integral de las condiciones en las cuales se desarrolla la relación laboral.

Julio C. Neffa<sup>34</sup> detalla que los riesgos se presentan en los tres elementos del proceso de trabajo: los medios de trabajo (instalaciones, maquinarias equipos, herramientas, procesos productivos), los objetos de trabajo (las materias primas, insumos intermedios, productos complementarios, etc.), y el trabajo humano (con sus características heterogéneas, su nivel de formación e información acerca de los riesgos

---

<sup>30</sup> A los fines de la presente ley, el Poder Ejecutivo debe desarrollar intervenciones que permitan dar respuestas preventivas y de tratamiento de índole ambiental, laboral, sanitaria, educativa y de vivienda y hábitat saludable. Para ello debe: 2. Desplegar acciones de educación sanitaria continua en los medios de difusión masivos y en las instituciones educativas. En los ámbitos laborales, se coordinarán las tareas preventivas con las aseguradoras de riesgo de trabajo.

<sup>31</sup> c) la expresión **lugar de trabajo** abarca todos los sitios donde los trabajadores deben permanecer o adonde tienen que acudir por razón de su trabajo, y que se hallan bajo el control directo o indirecto del empleador; e) el término **salud**, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.

<sup>32</sup> el término **enfermedad profesional** designa toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulte de la actividad laboral.

<sup>33</sup> Evaluación de la situación de peligro: evaluación sistemática de las propiedades intrínsecas de los factores ambientales, incluida la magnitud de su potencial inherente para causar enfermedad o lesión. Evaluación del riesgo: evaluación sistemática y/o cuantificación del riesgo que se deriva de la exposición a un factor ambiental peligroso, teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias de dicha exposición y las medidas de control disponibles (Factores ambientales en el lugar de Trabajo. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT. Publicación de OIT, 2001, ISBN 92-2-311628-7, disponible en la web).

<sup>34</sup> ¿Que son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una perspectiva. HVMANITAS - CEIL, I.S.B.N. 950-582-248-1

existentes y su prevención, así como su respectivas capacidades personales de adaptación y resistencia).

En los Convenios 155 y 187 de OIT, se remarca la participación de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, debiendo completarse con los profesionales de la Medicina del Trabajo, de la Higiene y la Seguridad, y de la Ergonomía, entre otras ciencias. Por ello, es fundamental y necesaria la participación activa de quien ordena las fuerzas de la producción y quien se encuentra inmersa en ellas para desentrañar en su totalidad todos y cada uno de los factores de riesgo que conforman las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y que será material necesario y excluyente para identificar la enfermedad que puede ocasionar daño a los trabajadores.

Corresponde entonces, conocer las distintas normativas donde, concreta y específicamente, se obligan a los dos actores sociales involucrados, a implementar prevención.

Decretos nacionales.

N° 170/96 Art. 19<sup>35</sup>. Decreto N° 491/97, Considerando 60: se afirma que la prestación brindada por las Aseguradoras comprende la asistencia en materia de prevención de los riesgos del trabajo, lo que implica que se incluye en la Alícuota que pagan los empleadores-afiliados.

En la Resolución SRT N° 47/97 se enumeran los Gastos de Prevención que se le reconocen a las ART<sup>36</sup>.

Las Resoluciones de la SRT Nros. 463/2009 y 741/2010 son claras y contundentes: el relevamiento de factores de riesgos, detallados en los artículos 10 y 11 de la Res. 463/2009 y los documentos que de ellos se desprenden, son el punto de partida de todo el proceso preventivo que deben realizar las ART en los lugares de trabajo.

---

<sup>35</sup> Las aseguradoras deberán realizar actividades permanentes de prevención de riesgos y control de las condiciones y medio ambiente de trabajo. A tal fin deberán: a) Vigilar la marcha del Plan de Mejoramiento en los lugares de trabajo, dejando constancia de sus visitas y de las observaciones efectuadas en el formulario que a tal fin disponga la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. b) Verificar el mantenimiento de los niveles de cumplimiento alcanzados con el Plan de Mejoramiento. c) Brindar capacitación a los trabajadores en técnicas de prevención de riesgos. d) Promover la integración de comisiones paritarias de riesgos del trabajo y colaborar en su capacitación. e) Informar al empleador y a los trabajadores sobre el sistema de prevención establecido en la Ley sobre Riesgos del Trabajo y el presente decreto, en particular sobre los derechos y deberes de cada una de las partes. f) Instruir, a los trabajadores designados por el empleador, en los sistemas de evaluación a aplicar para verificar el cumplimiento del Plan de Mejoramiento. g) Colaborar en las investigaciones y acciones de promoción de la prevención que desarrolle la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. h) Cumplir toda obligación que establezca la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo determinará la frecuencia y condiciones para la realización de las actividades de prevención y control, teniendo en cuenta las necesidades de cada una de las ramas de cada actividad.

<sup>36</sup> Art. 1 Establecer que a los efectos del cálculo del "Índice de Gastos de Prevención" (IP) indicado en el artículo 5° de la Resolución S.S.N. N° 25.174/97, se tipifican como Gastos de Prevención los que expresamente se incluyen en el ANEXO I, que forma parte en un todo de la presente Resolución.



Allí se obliga a las ART a verificar la verosimilitud del relevamiento de riesgos que debe efectuar el empleador (art. 10)<sup>37</sup>; verificar el estado de cumplimiento de la normativa de salud y seguridad en el trabajo (art. 11)<sup>38</sup>; declarar en el Registro de Cumplimiento de Normas de Salud y Seguridad en el Trabajo, los datos que les fueran suministrados por los empleadores (art. 12)<sup>39</sup> y notificar al empleador, antes de la fecha de renovación del contrato de afiliación, que deberá presentar en forma

---

<sup>37</sup> Texto según resolución 529/2009: A los efectos del cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 24.557 y sus Decretos reglamentarios en lo relativo a sus obligaciones en materia preventiva, la Aseguradora deberá, dentro de los NOVENTA (90) días hábiles del inicio de vigencia del contrato: a) Evaluar en sede la verosimilitud del relevamiento de riesgos realizado por el empleador a través del Formulario de Estado de Cumplimiento de la Normativa Vigente del establecimiento, según corresponda a Decretos N° 351 de fecha 5 de febrero de 1979, N° 911 de fecha 5 de agosto de 1996 o N° 617 de fecha 7 de julio de 1997; en la medida que según la declaración de éste manipule algunas de las sustancias descritas en las planillas A, B y C del mismo Anexo I. b) Evaluar si las fechas de regularización de los incumplimientos informados por el empleador, a través de la columna asignada para tal fin en cada uno de los formularios que conforman el Anexo I, los que en caso de corresponder deben estar firmados por un Responsable de Higiene y Seguridad, resultan adecuadas a las características y riesgos de la actividad y, en caso contrario, indicar los ajustes correspondientes fijando un plazo para su corrección. c) Fijar la fecha en que se auditará la regularización de los incumplimientos y/o de las observaciones realizadas oportunamente por la A.R.T. Las A.R.T. quedarán exentas de cumplir las obligaciones establecidas en el presente artículo cuando se trate de establecimientos móviles o en aquellos en los que se desempeñen CINCO (5) o menos trabajadores, salvo que del Relevamiento General de Riesgos Laborales entregado por el empleador, surja la presencia de aspectos definidos como Riesgo Higiénico (Cancerígenos, Difenilos Policlorados o Accidentes Industriales Mayores).

<sup>38</sup> Texto según Resolución 529/09: Las A.R.T. deberán visitar al empleador a fin de verificar el estado de cumplimiento de la normativa de salud y seguridad en el trabajo, conforme Formularios de Estado de Cumplimiento de la Normativa Vigente del establecimiento, según corresponda a Decretos N° 351 de fecha 5 de febrero de 1979, N° 911 de fecha 5 de agosto de 1996 o N° 617 de fecha 7 de julio de 1997; y a planillas A, B y C del mismo Anexo I de la presente resolución, según se encuentre comprendido conforme la actividad declarada por el empleador, por lo regulado mediante Resoluciones S.R.T. N° 415 de fecha 21 de octubre de 2002, N° 497 de fecha 1 de septiembre de 2003 y/o N° 743 de fecha 21 de noviembre de 2003; y de desarrollar como mínimo las acciones establecidas en el artículo precedente, según la siguiente frecuencia: a) Todos los años, para aquellos establecimientos, no móviles, que posean SEIS (6) o más trabajadores al momento de la afiliación o su renovación, y: 1- Declaren la presencia de alguno de los agentes descriptos en las planillas A, B o C que conforman el Anexo I del Contrato de Afiliación, o 2- Formen parte del listado que la S.R.T. publicará anualmente respecto de empleadores cuya siniestralidad supere el índice de incidencia del estrato al que pertenecen según su sector de actividad, con un mínimo de TRES (3) accidentes por año, o UN (1) accidente mortal por año. b) Para el resto de las empresas no comprendidas en el universo detallado en el inciso a) precedente, las ART deberán realizar las visitas a los fines especificados en el primer párrafo del presente artículo, con la frecuencia que se indica en el cronograma que como Anexo III forma parte de la presente resolución. La Superintendencia administrará un registro mediante el cual las A.R.T. informarán las visitas realizadas y, a su vez, podrán consultar las visitas que recibieron sus empleadores afiliados. Concluida la verificación, las A.R.T. deberán notificar al empleador el resultado y recomendarle las medidas para satisfacer las exigencias normativas, informando de todo ello a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (S.R.T.)

<sup>39</sup> Las A.R.T. deberán declarar, dentro del plazo de DIEZ (10) días corridos contados desde el vencimiento del plazo indicado por el artículo 10 de la presente resolución, en el Registro de Cumplimiento de Normas de Salud y Seguridad en el Trabajo, los datos que les fueran suministrados por los empleadores o profesional/es matriculado/s al momento de suscribir la solicitud de afiliación respecto del nivel de cumplimiento de las normas de salud, higiene y seguridad laboral aplicables a la actividad que desarrolla, el programa anual de prevención de riesgos laborales presentado por el empleador, las observaciones realizadas y la fecha de verificación de cumplimiento del mismo.

completa el Relevamiento General de Riesgos Laborales y el plan de regularización de los incumplimientos denunciados (art. 20)<sup>40</sup>.

Por el art. 1 de la Resolución SRT N° 741/2010<sup>41</sup> las ART deben remitir a la SRT los datos de los relevamientos generales de riesgos laborales de cada uno de sus empleadores “afiliados”.

Los resultados de los estudios de las CYMAT nos determinarán los riesgos a los que está expuesto cada trabajador y de ellos surgirá la o las enfermedades a las que se encuentra expuesto. Ello nos llevará a que los profesionales médicos determinen los tipos de análisis y prácticas complementarias (Rx, RMN, etc) que darán una imagen certera de la existencia o no de la enfermedad, el grado de avance y la determinación para la preservación de la integridad psico física del trabajador diagnosticado.

El conjunto de exámenes médicos integra lo que las Resoluciones de la SRT denomina “Exámenes en Salud” y que en la actualidad se encuentran regidos por la Resolución N° 37 del año 2010. Entre ellos se encuentra el específico para detectar una enfermedad profesional: el llamado “examen periódico”.

---

## 5. Los números de los Accidentes y las Enfermedades del Trabajo.

---

---

<sup>40</sup> Texto según resolución 529/09: Las aseguradoras deberán notificar al empleador, con al menos CUARENTA Y CINCO (45) días de anticipación a la fecha de renovación del contrato de afiliación, que deberá presentar en forma completa el Relevamiento General de Riesgos Laborales y el plan de regularización de los incumplimientos denunciados, antes de que opere la renovación automática del contrato, a través de los formularios que como Anexo I forman parte de la presente e integran la solicitud de afiliación. Cumplida esta obligación por parte del empleador, la aseguradora deberá entregar constancia de recepción del Relevamiento de Riesgos Laborales aludido precedentemente.... Sin perjuicio de lo expuesto, las aseguradoras deberán denunciar a la S.R.T. a los empleadores que no hayan cumplido la obligación establecida en el primer párrafo del presente artículo. La S.R.T. pondrá en conocimiento de las respectivas Administraciones de Trabajo Locales, las denuncias formuladas por las A.R.T.

<sup>41</sup> Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (A.R.T.) deberán remitir a esta SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO (S.R.T.) los datos sobre los contratos de afiliación y de los relevamientos generales de riesgos laborales en forma conjunta y de acuerdo al procedimiento establecido en los Anexos I y VI que forman parte integrante de la presente resolución, teniendo dicha información carácter de declaración jurada. ANEXO VI Registro de relevamiento general de riesgos laborales A. Descripción de procesos vinculados a las resoluciones S.R.T. N° 463/09 Y N° 529/09. 2. Renovación automática b. La A.R.T. deberá notificar al empleador con al menos cuarenta y cinco (45) días de anticipación a la renovación del contrato de afiliación, la obligación de presentar en forma completa el R.G.R.L. (cfr. artículo 20, Resolución S.R.T. N° 463/09); c. El empleador tiene como plazo máximo de presentación del R.G.R.L. la fecha de renovación del contrato; d. El contenido del R.G.R.L. presentado por el empleador será remitido a la S.R.T. por la A.R.T. en el plazo de cuarenta (40) días corridos a computar desde la fecha de presentación del R.G.R.L.; e. Por el mismo criterio, tendrá la A.R.T. plazo de: i. noventa (90) días hábiles desde la fecha de presentación para analizar la verosimilitud del R.G.R.L., incumplimientos y fechas de regularización propuestas por el empleador, así como para efectuar las indicaciones que correspondieran (artículo 10° de la Resolución S.R.T. N° 463/09)....

“Si bien su número es muy elevado, estas muertes son sólo una parte del problema. Se calcula que 160 millones de personas en el mundo padecen enfermedades relacionadas con el trabajo. En un tercio de los casos, la enfermedad causa la pérdida de 4 o más días laborables. Al mismo tiempo, el número mundial de accidentes, mortales o no, se eleva a 270 millones por año”<sup>42</sup>.

Estos números son los que señala la OIT en el año 2003, y nos dan la pauta del porcentual que corresponden a las Enfermedades Profesionales con relación a los Accidentes de Trabajo: si hay 270.000.000 de trabajadores que se accidentan y 160.000.000 que se enferman en ocasión del trabajo, estos 160.000.000 representan el 59,25% de los accidentes de trabajo. Lo que determina un número final de 430.000.000 de trabajadores que han sufrido un daño a su salud en sus lugares de trabajo.

O sea que cada 100 accidentes de trabajo, hay 59,25 enfermos en ocasión del trabajo.

Veamos y analicemos los números de las estadísticas de la SRT. Los datos surgen del “Informe anual de accidentabilidad laboral” publicación de la SRT que se puede ver en su página web.

Año	Acc. de Trab.	Enf. Prof.	% de EP sobre AT	% del total de EP diagnosticada en Examen Periódico
1996	155129	742	0,47	---
1997	333.389	1.682	0,50	---
1998	412.848	2.606	0,63	---
1999	390.698	5.535	1,41	---
2000	379.936	5.576	1,46	---
2001	339.003	7.799	2,30	---
2002	281.910	5.733	1,66	---
2003	344.561	5.630	1,63	---
2004	412.961	8.055	1,95	---
2005	476.923	9.641	2,02	---
2006	526.173	12.229	2,32	---
2007	548.585	14.904	2,71	---
2008	547.350	18.665	3,41	8,1
2009	482.953	22.872	4,73	6,3
2010	466.565	22.013	4,71	5,0
2011	669.088	21.980	4,46	4,9

<sup>42</sup> (La Seguridad en cifras. Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo. OIT Ginebra, 2003, (pag. 1).

2012	466.634	22.661	4,85	3,7
2013	462.345	25.193	5,44	4,8
2014	443.213	24.576	5,54	2,9
2015	437.738	19.628	4,48	5,7
2016	401.564	16.348	4,07	10,2
2017	385.104	13.872	3,60	16,9

El porcentual de EP sobre AT mas alto corresponde al del año 2014: 5,54%. La OIT, menciona que el porcentual (en datos del año 2003) es del 59,25%.

Si analizamos la última columna de la derecha del cuadro, que parte en el año 2008, vemos el porcentual de EP que son diagnosticadas como consecuencia de la realización de los “Exámenes Periódicos” que obligatoriamente deben realizar las ART.

Los centros médicos donde las propias ART denuncian se ha diagnosticado una enfermedad profesional son: Consulta en hospital público; Consulta en obra social; Prestador de ART; Examen periódico; Consulta en sanatorio, clínica o consultorio privado; Comisión médica; Examen por transferencia de actividad (del trabajador); Examen por ausencia prolongada; Por peritaje judicial; Examen preocupacional y finalmente Examen de egreso<sup>43</sup>.

Son variadas las interpretaciones que se pueden hacer de estos números.

Se puede inferir que los obreros argentinos, no contraen enfermedades originadas en el trabajo porque tienen una protección extra-natural a ellas.

O que la prevención que efectúan las ART es tan eficaz que impide las enfermedades en los lugares de trabajo.

O porque no son reales.

La real interpretación se debe hacer integrando los números de la última columna, donde se menciona el porcentual de las enfermedades que se diagnostican luego de la revisión practicada como consecuencia de los exámenes periódicos que deben realizar las ART.

Si tomamos el año 2017 donde mayor ha sido la incidencia de estos diagnósticos, solamente el 16,6% han sido diagnosticados por el medio legal idóneo de los exámenes periódicos: 2351 de los 13.872 trabajadores.

---

<sup>43</sup> Informe Anual de Accidentabilidad Laboral, año 2017, Cuadro 3.8, pag. 20: Enfermedades profesionales según tipo de examen diagnóstico de la enfermedad profesional. Unidades productivas. Publicación de la SRT disponible en su página web

Por el contrario, si tomamos el año 2014 donde mayor ha sido el porcentual de EP sobre los AT (5,54%) y representan 24.576 EP, el porcentual de las diagnosticadas por exámenes periódicos fue del 2,9%: 710 trabajadores<sup>44</sup>.

¿Puede considerarse como cierto que en un año (2014) se hayan denunciado la ocurrencia de 443.213 accidentes de trabajo, que solamente haya habido 24.576 trabajadores que sufrieron una enfermedad profesional y que solo 710 fueron diagnosticados en los exámenes periódicos? Evidentemente no.

Estos números alejados de toda la realidad que nos muestra la OIT y los cuadros que la SRT exhibe, se originan en una sola causa: hay mas, muchos mas trabajadores que se enferman en su lugar de trabajo por las condiciones y medio ambiente del trabajo, pero no figuran en ninguna estadística por cuanto las ART no realizan los exámenes periódicos a los cuales están obligados de acuerdo a la Resolución SRT N° 37/2010 y sus anteriores.

Y por esa simple causa, no se diagnostican “Enfermedades Profesionales”.

Y esa “simple causa” se encuentra triplemente agravada:

1. La propia SRT sabe, por sus propias estadísticas, de los porcentajes que hemos mostrado renglones mas arriba;

2. Los números de los trabajadores enfermos que se muestran, solamente representan los que se han enfermado con las patologías enunciadas en el “Listado del Decreto 658/96”, cuando el Derecho Positivo y Vigente nos dice que ese Listado ha sido derogado, en el año 2011, por lo normado en el Artículo 1 del Protocolo del año 2002 del Convenio de la OIT, ratificado por Argentina a través de la Norma Supra Legal 26.693. Toda enfermedad no listada, es “rechazada” por las ART, es considerada como una “Enfermedad inculpable” y se les dice a los trabajadores que vayan a hacerse atender por su Obra Social,

3. La ART integra en su alícuota que paga el empleador los costos de “Prevención”, entre los cuales se encuentran la realización de los Exámenes Periódicos que no realiza.

La SRT no produce estadísticas acerca de “Enfermedades rechazadas por las ART”. Si las produce no las hace públicas.

Tampoco se producen estadísticas, o no las hace públicas, relacionadas con la cantidad de trabajadores a los cuales la Justicia les ha dado la razón al reclamar daños originados en una enfermedad originada en el lugar de trabajo que no estuviere listada (Enfermedades psico sociales, por ejemplo).

---

<sup>44</sup> Ver “Informe Anual de Accidentabilidad Laboral, año 2014, Cuadro 2.8, pág. 10: Enfermedades profesionales según tipo de examen diagnóstico de la enfermedad profesional. Unidades productivas”. Publicación de la SRT disponible en su página web.

## **6. Incumplimientos concretos de la legislación por parte de las ART.**

Desde el 14 de enero de 2010, todo lo relacionado con los “Exámenes en Salud” se encuentran regidos por la Resolución SRT N° 37/2010. En su artículo 3 se legisla acerca de los “Exámenes Periódicos”.

Ya he expresado antes de ahora que [la Resolución 37/10] “está en contra de la Constitución Nacional, de Convenios Internacionales con vigencia “supra legal”; de la propia Ley de Riesgos del Trabajo, de sus decretos reglamentarios y de la doctrina judicial expuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Torrillos””<sup>45</sup>.

En el acápite 3 del artículo 3 mencionado, se determina que “La realización del examen periódico es responsabilidad de la A.R.T”. Sin embargo, y pese a ser “responsables” de la realización, en el acápite 5 se lee: “Los empleadores afiliados deberán suministrar a la A.R.T., la nómina de trabajadores expuestos a cada uno de los agentes de riesgo, al momento de la afiliación a una A.R.T. o de la renovación del contrato”.

La Resolución, nada dice acerca de quien de los actores sociales involucrados, es real y verdaderamente el responsable de la no realización de los exámenes periódicos.

De todas maneras, hemos destacado renglones mas arriba que no es la única Resolución de la SRT que habla de la realización y presentación ante ella de los “relevamientos de los factores de riesgos”. Existen otros momentos en que los empleadores deben presentarlos y las ART exigirlos. Y si los empleadores no los han realizado, deberían ser denunciados ante la SRT (Ver Resoluciones SRT Nros. 463/2009 y 741/2010).

A todo esto, el trabajador se encuentra enfermo, los gastos médicos los debe cubrir su Obra Social o el Hospital Público y si pretende cobrar su indemnización por daños sufridos, deberá esperar que un Juez así lo sentencie. Mientras tanto, quizás, la SRT investigue si el empleador realizó los relevamientos de riesgos, o si la ART demandada denunció o no al empleador que no los efectuó y determinará si, eventualmente, debe pagar una multa.

Lo único real es que: el trabajador ingresó en las estadísticas de “Litigiosidad” por reclamar daños de una enfermedad que se originó en el trabajo; el empleador pagó la alícuota a su ART; ésta nunca realizó los exámenes periódicos que estaban incluidos en esa alícuota; la ART proclamará la existencia de la nefasta “industria del juicio” y una persona (el Juez) evaluará las conductas que cada uno pueda aportar en un proceso que nunca debió existir de haberse cumplido con la ley.

---

<sup>45</sup> “Una Resolución en contra de la doctrina de la Corte”. Publicado en diario Buenos Aires Económico el 3 de marzo de 2010 en contratapa de “Suplemento Empleo”.

Sin embargo, y de acuerdo al fallo “Torrillos” de la SCJN y todos los que se han fundamentado en él, las ART conocen y obran sabiendo que siempre son responsables, si se prueba el nexo de causalidad adecuado lo cual, en estos casos es sumamente fácil: no hay relevamiento de riesgos, no hay exámenes periódicos, no hay examen pre ocupacional y hay enfermedad, con lo cual la prueba queda circunscripta al puesto de trabajo del actor y su permanencia en el tiempo. A los efectos de no repetir lo que se encuentra en cualquier digesto jurisprudencial o en la página web de la Suprema Corte de Justicia, destaco únicamente los números de los “Considerandos” del fallo “Torrillos” que refieren al cumplimiento de la ley por parte de las ART: 3º; 4º; 5º (especialmente claro y contundente el segundo párrafo); 6º, de donde es necesario destacar la doctrina que sienta para el futuro la CSJN<sup>46</sup>.

El ser “responsables” del examen periódico les conlleva a las ART, la obligación de efectuar el relevamiento de los agentes de riesgo de los lugares de trabajo de los trabajadores asegurados porque, como hemos visto anteriormente, no son dos acciones separadas y autónomas: no hay examen periódico en salud válido como tal, si no se conocen y analizan los factores de riesgo a los que está expuesto el trabajador.

Ello independientemente de la obligación que tiene de denunciar a su empleador afiliado de no hacerlo. Y eventualmente, de cobrarle lo que corresponde por su conducta elusiva, si los exámenes son realizados por la ART.

Con la excepción de los años 2004, 2005 y 2006 que se publicó el Cuadro INDICADOR B1: “Porcentaje de exámenes médicos periódicos no realizados detectados en auditoría”, la SRT no elabora estadísticas de los exámenes periódicos que no realizan las ART; ni de las sentencias que dan la razón a un trabajador que reclama daños derivados de una enfermedad originada en el trabajo; ni de los gastos que se ocasionan en otros efectores medicinales la no realización de los exámenes periódicos por las ART; ni de los ahorros en prestaciones en especie y dinerarias que hacen las ART al no efectuar los exámenes periódicos y no diagnosticar ninguna enfermedad; ni de las sanciones que se aplican a las ART por no hacer los relevamiento de los factores de riesgos y los exámenes periódicos, entre otras necesarias y relevantes para demostrar la real situación en el cumplimiento de la ley por parte de quien las supervisa.

En definitiva, estamos igual que cuando los reyes españoles legislaban para los Indios de la América Hispana: antes y ahora, no sabemos si se cumple o no con la ley. Por lo menos, eso es lo que surge de las Estadísticas que hacen públicas.

---

<sup>46</sup> “...la LRT formula, mediante precisas obligaciones, su apuesta innovadora a favor de la actuación de las ART, como vehículos útiles y apropiados para prevenir in concreto los riesgos del trabajo...”; 8º en el que sobresale el párrafo: “La prevención en la protección de la salud y de la integridad física del trabajador es el presupuesto legítimo de la prestación de servicios, que no puede ya concebirse sin la adecuada preservación de la dignidad inherente a la persona humana (“Aquino”, cit., voto de la jueza Highton de Nolasco, p. 3799)”.

## 7. CONCLUSIONES.

Los conquistadores españoles tenían leyes que protegían a los Indios previniendo las enfermedades que podrían llegar a tener como consecuencia del trabajo, pero nunca sabremos si se cumplían o no.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es y sigue siendo pionera en difundir y reglamentar medidas de prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo.

Los Convenios, Recomendaciones y Protocolos de la OIT que haya ratificado la Nación Argentina, son “Normas Supra Legales” de acuerdo a lo que estatuye el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

A mas de ellos, existe toda una legislación específica de protección hacia los trabajadores, y por ende hacia su grupo familiar y la sociedad toda, por ser considerado por la doctrina de la CSJN “un sujeto de preferente tutela”.

El relevamiento de los factores de riesgo constituye la “clave de bóveda” o “piedra angular” de todo el sistema preventivo en materia de AET.

Si no se ha realizado el relevamiento de los factores de riesgo, no puede considerarse que exista el cumplimiento de la prestación de la Prevención por parte de la ART: nadie puede prevenir lo que no sabe si existe.

Las ART son responsables de la realización del relevamiento de los factores de riesgo por cuanto es inescindible de la prevención a que están obligadas por la Constitución Nacional; Normas Supra Legales; Leyes; Decretos y Resoluciones de la SRT.

Hasta tanto la SRT produzca estadísticas que es necesario hacer públicas para evaluar el cumplimiento del Derecho Positivo y Vigentes de los actores sociales involucrados, solamente veremos lo que ella quiere mostrar, y no lo que hay que ver y analizar.

De las Estadísticas que publica la SRT, no se puede determinar y evaluar lo mas importante y trascendente del Derecho de los Trabajadores: el cumplimiento de la obligación de las ART proveedoras del servicio de otorgar Prevención a los trabajadores-usuarios para preservar su integridad psico física.

---