

Documento de Trabajo No.11

Propuesta de reforma de normativa sobre incapacidades¹

Resumen Ejecutivo

1.- La **elevada litigiosidad laboral vinculada a incapacidades** conspira contra la competitividad de las empresas, a través de **elevadas alícuotas de ART**.

2.- Una de las **causales de litigiosidad es el Decreto 659/96**, que establece la 'Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales' en el marco de la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley 24.557). Del total de fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba correspondientes al fuero Laboral, que involucran a ART, durante el periodo 2017 a 2021 inclusive, el 5.1% involucran al Decreto 659/96, con un pico del 8% en el año 2020.

3.- El primer factor generador de litigiosidad detectado (otros podrán ser detectados a partir de un análisis más detallado de cada fallo) es la **determinación de porcentajes de incapacidad a través de rangos**, en lugar de valores fijos, lo que permite **alta discrecionalidad en la definición de porcentajes de incapacidad** y, por lo tanto, en montos a abonar por las ART, lo que incentiva demandas judiciales para obtener porcentajes mayores de incapacidad, hasta el tope del rango.

4.- Siguiendo la **experiencia internacional**, por ejemplo, Alemania, España, Francia y Chile, que **establecen baremos de incapacidades precisos, sin rangos, basados en criterios científicos y médicos**, se propone una **reforma de la Ley 24.577** que incluye:

a.- **Creación de un Comité Técnico permanente**, a cargo de la determinación del baremo de incapacidades, quitando esta función de las atribuciones del Comité Consultivo Permanente, que continuará teniendo el resto de sus funciones.

b.- **Prohibición expresa de definición de incapacidades por rangos**, con mandato al Comité Técnico Permanente para que defina la 'Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales' a partir de **criterios objetivos, de carácter técnico-científico**.

c.- Mandato al Comité Técnico Permanente para que, en el término de 12 meses, **establezca un nuevo Baremo que de cuenta de los nuevos criterios**.

5.- La reforma propuesta debería **eliminar la litigiosidad producida por excesiva discrecionalidad en la determinación de porcentajes de incapacidad** como consecuencia de un Baremo que considera rangos de incapacidad en lugar de valores fijos.

¹ Documento de Trabajo del Centro de Estudios para la Producción Metalúrgica, abril de 2025. Esta versión: 23/7/2025.

I.- El problema a resolver

La elevada litigiosidad laboral vinculada a incapacidades conspira contra la competitividad de las empresas, a través de elevadas alícuotas de ART.

Una de las causales de litigiosidad es el Decreto 659/96 (ver sección II), que establece la 'Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales' en el marco de la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley 24.557).

Del total de fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba correspondientes al fuero Laboral, que involucran a ART, durante el periodo 2017 a 2021 inclusive, el 5.1% involucran al Decreto 659/96, con un pico del 8% en el año 2020 (ver sección V Notas Metodológicas).

El primer factor generador de litigiosidad detectado (otros podrán ser detectados a partir de un análisis más detallado de cada fallo) es la determinación de porcentajes de incapacidad a través de rangos, en lugar de valores fijos, lo que implica potencial discrecionalidad en la definición de porcentajes de incapacidad y, por lo tanto, en montos a abonar por las ART, lo que incentiva demandas judiciales para obtener porcentajes mayores de incapacidad, hasta el tope del rango.

Concretamente, si la 'Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales' establece, para una lesión determinada, una incapacidad entre 5% y 40%, por ejemplo, la determinación y el pago de una incapacidad equivalente al 20% puede llevar a un litigio por el restante 20%.

II.- La legislación vigente

El art.40 de la Ley de Riesgos de Trabajo (Ley 24.557) establece:

"1. Créase el Comité Consultivo Permanente de la LRT, integrado por cuatro representantes del Gobierno, cuatro representantes de la CGT, cuatro representantes de las organizaciones de empleadores, dos de los cuales serán designados por el sector de la pequeña y mediana empresa, y presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

El Comité aprobará por consenso su reglamento interno, y podrá proponer modificaciones a la normativa sobre riesgos de trabajo y el régimen de higiene y seguridad en el trabajo".

"2. Este comité tendrá funciones consultivas en las siguientes materias:

a) Reglamentación de esta ley;

b) Listado de enfermedades profesionales previo dictamen de la Comisión Médica Central; (Inciso sustituido por art. 12 del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001.

Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)

- c) Tablas de evaluación de incapacidad laborales;*
- d) Determinación del alcance de las prestaciones en especie;*
- e) Acciones de prevención de los riesgos del trabajo;*
- f) Indicadores determinantes de la solvencia económica financiera de las empresas que pretendan autoasegurarse;*
- g) Definición del cronograma de etapas de las prestaciones dinerarias;*
- i) Determinación de las pautas y contenidos del plan de mejoramiento".*

"3. En las materias indicadas, la autoridad de aplicación deberá consultar al comité con carácter previo a la adopción de las medidas correspondientes.

Los dictámenes del comité en relación con los incisos b), c). d) y f) del punto anterior, tendrán carácter vinculante.

En caso de no alcanzar unanimidad, la materia en consulta será sometida al arbitraje del Presidente del Comité Consultivo Permanente de la LRT previsto en el inciso 1, quien laudará entre las propuestas elevadas por los sectores representados.

El listado de enfermedades profesionales deberá confeccionarse teniendo en cuenta la causa directa de la enfermedad con las tareas cumplidas por el trabajador y por las condiciones medio ambientales de trabajo".

Por su parte, el Decreto 659/96 aprueba la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales que presenta en su ANEXO I, bajo las siguientes consideraciones:

"Que el COMITE CONSULTIVO PERMANENTE creado por el artículo 40 de la LEY SOBRE RIESGOS DEL TRABAJO y constituido por Resoluciones M.T. y S.S. N° 341/95 y 423/95 fue convocado el día 20 de febrero de 1996, con el fin de emitir dictamen sobre la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales prevista por el artículo 8°, apartado 3 de la mencionada ley.

Que la representación gubernamental en el COMITE CONSULTIVO PERMANENTE presentó una Tabla de Incapacidades Laborales con aplicación de factores de ponderación, entre los que se consideran el tipo de actividad las posibilidades de reubicación laboral y la edad del trabajador.

Que la referida tabla o baremo es el resultado de un profundo estudio técnico en el que han participado, en etapas previas, representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Que se ha tenido en consideración para su confección la Tabla de Evaluación de Incapacidades de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de la

ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) 1994, la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborativas Permanentes de la ORGANIZACION PANAMERICANA DE SALUD 1995 y las Normas para la Evaluación y Cuantificación del Grado de Invalidez de los trabajadores afiliados al SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES, Baremo 1994.

Que también cabe destacar que esta Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales ha sido discutida y acordada dentro del ámbito del COMITE CONSULTIVO PERMANENTE de la LEY SOBRE RIESGOS DEL TRABAJO, habiendo recibido el valioso aporte de los técnicos de las partes representadas en dicho Comité.

Que las representaciones gubernamental y sindical han dado amplio acuerdo a la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales presentada ante el COMITE CONSULTIVO PERMANENTE de la LEY SOBRE RIESGOS DEL TRABAJO, votando en consecuencia por su aprobación.

Que los tres integrantes de la representación empresaria votaron favorablemente, formulando reserva respecto de los factores de ponderación, en tanto que el representante de la UNION INDUSTRIAL ARGENTINA se abstuvo, objetando la incidencia porcentual que podrían provocar dichos factores.

Que, no obstante poder interpretarse la abstención como un asentimiento pasivo, ante las reservas planteadas por el sector empresario se recurrió al mecanismo previsto por el artículo 40, inciso 3, párrafo 3º de la LEY SOBRE RIESGOS DEL TRABAJO.

Que, en consecuencia, el Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social en su carácter de presidente del COMITE CONSULTIVO PERMANENTE creado por la Ley Nº 24.557, laudó favorablemente para la aprobación de la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales.

Que los laudos o dictámenes emanados del COMITE CONSULTIVO PERMANENTE tienen por finalidad preparar la voluntad administrativa y, en particular, en el caso de los incisos b), c), d) y f) del citado artículo 40, conformarla de acuerdo con sus conclusiones, ello en virtud del carácter vinculante que la misma norma les impone.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL considera oportuno aprobar los dictámenes del COMITE CONSULTIVO PERMANENTE con relación a la Tabla de Evaluación de Incapacidades Laborales prevista por la Ley Nº 24.557.

Que habiéndose cumplido con lo dispuesto por el artículo 49 disposición final 1º de la LEY SOBRE RIESGOS DEL TRABAJO, resulta procedente, a fin de conferir la necesaria seguridad jurídica todos los interesados, que el PODER EJECUTIVO NACIONAL establezca con certeza la fecha de entrada en vigencia de la Ley.

Que el presente decreto se dicta en base a las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 2 de la CONSTITUCION NACIONAL, y el artículo 8º, inciso 3 de la Ley N° 24.557".

III.- La experiencia internacional

Para establecer un baremo de incapacidades preciso, sin rangos, basado en criterios científicos y médicos, puede resultar útil tomar como referencia los sistemas que ya se aplican en otros países, particularmente aquellos que han sido desarrollados y fundamentados sobre bases técnico-científicas.

Varios países han implementado baremos bien definidos, los cuales pueden servir de modelo para Argentina. A continuación, se detallan algunos de estos antecedentes internacionales que podrías considerar al desarrollar un baremo de incapacidades basado en evidencia médica y técnica.

1. España: Baremo de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales

En España, el baremo de incapacidades está definido con criterios muy precisos en la Ley General de la Seguridad Social y se complementa con el Real Decreto 1300/1995 que regula la determinación de las incapacidades laborales y la cuantificación de las prestaciones por lesiones. Este baremo se basa en valoraciones científicas y médicas específicas para cada tipo de lesión.

Elementos clave del sistema español:

- a.- Valoración objetiva: El baremo asigna un porcentaje fijo a cada tipo de lesión, establecido a través de criterios médicos detallados. Estos porcentajes se determinan a partir de estudios epidemiológicos y clínicos sobre la limitación funcional y la incapacidad del trabajador.
- b.- Especialización médica: Se realiza una evaluación por parte de médicos expertos en medicina del trabajo, quienes siguen guías específicas para determinar la incapacidad en base a la funcionalidad perdida (movilidad, capacidad de trabajo, etc.).
- c.- Ítems y tablas: El baremo es muy específico, con tablas que detallan los porcentajes de incapacidad para diferentes órganos y funciones, por ejemplo, para lesiones de extremidades, la columna vertebral, los órganos internos, y otros aspectos.

2. Alemania: Sistema de Evaluación de Incapacidades por Accidentes de Trabajo (DGUV)

En Alemania, el sistema de evaluación de incapacidades laborales está regulado por la Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), que establece un baremo detallado para la determinación de la incapacidad derivada de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Elementos clave del sistema alemán:

- a.- Enfoque médico- funcional: La evaluación se basa en la funcionalidad perdida y la capacitación reducida de la persona para realizar su trabajo habitual o trabajos alternativos. Las guías médicas y funcionales son claras y se basan en criterios técnicos establecidos por especialistas en medicina laboral y rehabilitación.
- b.- Tablas detalladas: Las tablas de evaluación de la incapacidad son muy completas y detalladas, desglosando las lesiones en categorías como lesiones musculares, nerviosas, óseas, psíquicas, entre otras. Cada tipo de lesión tiene asignado un porcentaje fijo de incapacidad en base a los efectos funcionales que genera.
- c.- Proceso de evaluación: Los casos son evaluados por médicos laborales que emplean las guías de la DGUV para determinar la extensión de la incapacidad de forma precisa y estandarizada, evitando márgenes de interpretación.

3. Francia: Baremo de Invalidez (Code de la Sécurité Sociale)

El Code de la Sécurité Sociale en Francia establece las normativas para la evaluación de la invalidez o incapacidad laboral. La Caisse Nationale de l'Assurance Maladie (CNAM) administra este proceso, y el baremo se basa en una serie de criterios médicos y funcionales.

Elementos clave del sistema francés:

- a.- Evaluación médica rigurosa: La evaluación se realiza a partir de una valoración médica funcional que se determina en base a la capacidad residual del trabajador para realizar actividades laborales y cotidianas, teniendo en cuenta el tipo de lesión y su impacto en la vida diaria.
- b.- Sistema de categorías específicas: Francia utiliza una serie de categorías bien definidas para clasificar las lesiones y determinar un porcentaje fijo de incapacidad. Se hace un análisis detallado del funcionamiento y el grado de limitación de cada parte del cuerpo afectada.
- c.- Consultas de expertos: La evaluación se realiza bajo la supervisión de médicos especializados en medicina del trabajo, que siguen los lineamientos establecidos por el sistema de la seguridad social.

4. Chile: Baremo de Incapacidades y Accidentes Laborales

Chile tiene un sistema bien desarrollado para la determinación de la incapacidad laboral en casos de accidentes de trabajo, establecido por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO). Este sistema es muy preciso y se basa en una evaluación médico-funcional.

Elementos clave del sistema chileno:

- a.- Cálculo funcional: En lugar de utilizar rangos, se asigna un porcentaje de incapacidad fijo basado en la evaluación de la función afectada por la lesión. La incapacidad se mide según la capacidad residual funcional que el trabajador conserva.
- b.- Tablas de evaluación: Chile tiene un sistema tabulado muy detallado, que define porcentajes fijos de incapacidad para cada tipo de lesión y órgano afectado. Las tablas se actualizan regularmente basadas en estudios médicos y técnicos.
- c.- Evaluaciones especializadas: La evaluación es realizada por médicos laborales y expertos en rehabilitación, siguiendo criterios científicos y técnicos bien establecidos para asegurar la precisión en la determinación de las incapacidades.

IV.- Propuesta de reforma

Se proponen los siguientes textos:

Reforma del Comité Consultivo Permanente. Modificación del art.40, Ley 24.557:

"Deróganse los incisos b) y c) del apartado 2 del artículo 40 de la Ley No. 24.557".

Creación del Comité Técnico Permanente. Inclusión del art.40bis, Ley 24.557:

"Artículo 40bis – Créase el Comité Técnico Permanente de Evaluación de Incapacidades Laborales, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Capital Humano de la Nación y estará integrado por:

(a) Cuatro (4) representantes de sociedades médicas y científicas de reconocida trayectoria; (b) Dos (2) representantes de universidades públicas nacionales con experiencia en medicina del trabajo; (c) Un (1) representante de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; (d) Un (1) representante del Ministerio de Capital Humano de la Nación.

Tendrá por funciones:

a) Elaborar el listado de enfermedades profesionales, previo dictamen de la Comisión Médica Central.

b) Establecer las tablas de evaluación de incapacidad laborales (baremo de incapacidades laborales).

El Comité Técnico Permanente será el único órgano competente para proponer los criterios técnico-científicos que conformen el baremo de incapacidades laborales, el cual deberá contemplar valores fijos, sin rangos, y establecer de manera expresa los criterios clínicos, funcionales y anatómicos aplicables a cada tipo de lesión o patología".

Elaboración del Baremo Definitivo. Inclusión de art.40ter, Ley 24.557:

"Artículo 40ter – El Comité Técnico Permanente tendrá un plazo de DOCE (12) meses contados desde su constitución efectiva para elaborar y elevar al Poder Ejecutivo Nacional una propuesta de nuevo baremo de incapacidades laborales basado en criterios objetivos, médico-legales y clínicamente validados, de acuerdo a lo establecido en el art.40bis".

V.- Notas metodológicas

1.- Para obtener la evidencia empírica necesaria, se desarrolló un algoritmo en lenguaje de programación Python que, en términos simples, (a) 'lee' cada fallo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la provincia de Córdoba correspondiente al fuero laboral, (b) identifica quiénes son las partes en la causa original, que dio origen al recurso presentado ante el TSJ, (c) selecciona los recursos que involucren a ART, (d) selecciona los recursos que involucren al Decreto 659/96. Se trata de una variante del algoritmo propuesto en Utrera y Ferrer (2024, 2024b).

2.- Dado que los textos de los fallos de cada una de las sentencias por recursos elevados al TSJ correspondientes al fuero laboral se encuentran disponibles en archivos con extensión .docx, se utilizó la librería python-docx para automatizar la lectura de cada fallo.

3.- El algoritmo elaborado en lenguaje Python procede a leer cada uno de los archivos .docx y a separar su contenido en párrafos. Dada la estructura común de cada uno de los textos, el algoritmo busca en los primeros párrafos los conjuntos de palabras clave que permiten inferir si el recurso fue concedido a un abogado u otro profesional o perito, a una ART o a un tercerista, o surgió de una devolución (lo que en técnica jurídica se denomina reenvío) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o fue concedido a la parte actora y/o demandada, para continuar con el análisis de recursos concedidos a estas últimas y los reenvíos de la CSJN.

Referencias

Utrera, Gastón y Martín Juárez Ferrer (2024): "Análisis de posibles tendencias en administración de Justicia en el Fuero Laboral", Documento de trabajo del Instituto de Economía Política y el Instituto de Derecho Privado, Insight 21, Universidad Siglo 21, junio de 2024.

Utrera, Gastón y Martín Juárez Ferrer (2024b): "Análisis de sesgos en fallos del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en el fuero laboral", Documento de trabajo del Instituto de Economía Política y el Instituto de Derecho Privado, Insight 21, Universidad Siglo 21, agosto de 2024.

Documento de Trabajo elaborado por el
Centro de Estudios para la Producción Metalúrgica
Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba
Con la asistencia técnica de **Economic Trends S.A.**
Dirección: Dr. Gastón Utrera