



## ***Asociación de Abogados de Buenos Aires***

*Fundada en 1934*

Uruguay 485 – C1015BI Buenos Aires  
República Argentina. Tel.: (54-11) 4371-8869  
E-mail: [informes@aba.org.ar](mailto:informes@aba.org.ar) - <http://www.aba.org.ar>

### **DNU 54/2017**

#### **Dictamen de la Comisión de Derecho del Trabajo aprobado por la Comisión Directiva de la Asociación de Abogados de Buenos Aires en su reunión del 07/02/2017**

***Dr. Ernesto Marcelo Segal  
Dra. Élide Adriana Pérez  
Dr. Leño Freidenberg  
Dr. Pablo Tancredi***

***Presidente, Vicepresidente y Encargados de Jurisprudencia de la Comisión  
de Derecho del Trabajo AABA, respectivamente.***

La Comisión de Derecho de Trabajo de AABA expresa sus críticas y objeciones al DNU 54/2017, solicitando que el mismo no sea convalidado por la Comisión Bicameral del Honorable Congreso de la Nación.

#### **1.- Ni necesidad, ni urgencia**

El DNU ha sido dictado por el PEN, sin que existan las circunstancias excepcionales que impidan un normal trámite legislativo, tal como lo indica el art. 99.3 de la Constitución Nacional. Se sanciona el mismo, luego que la Cámara de Senadores aprobara el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo y cuando el mismo debía ser tratado por la Cámara de Diputados, no existiendo ninguna causa o circunstancia que impidiera el normal tratamiento de la ley. Con ello se ha alterado una regla esencial del estado de derecho y de los principios republicanos que es la división de poderes.

Por otra parte el art. 99.9 de la Constitución Nacional faculta al PEN "prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o progreso lo requiera.", razón por la cual si la cuestión revistiera urgencia correspondía que el PEN convocara a sesiones extraordinarias, pero no asumir funciones legislativas.

A este respecto cabe recordar lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Consumidores Argentinos c/EN- PEN – dto 558/02- SS – ley 20.091 s/amparo ley 16.986", sentencia del 19 de mayo de 2010, que estableció la doctrina según la cual "El texto de la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto".

#### **2.- El fundamento de la litigiosidad**

Se pretende justificar la medida en el número de litigios por accidentes de trabajo que se promueven ante la Justicia Nacional del Trabajo. Este fenómeno, sin embargo, no es analizado por las causas que lo generan.

Los trabajadores afectados deben acudir ante la justicia por varias razones.

La primera de ellas debe encontrarse en los mismos gestores del sistema que son la Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.

Uno de los pocos logros que tuvo la ley 24.557, fue poner énfasis en la prevención ya que lo que parece por demás lógico es tratar de evitar los accidentes, antes que tratarlos o indemnizarlos. La vigilancia del cumplimiento por parte del empleador de las normas protectorias de la salud del trabajador, están en manos de las ART que no son proclives a exigir los cumplimientos de sus propios clientes.

Por otra parte las ART privilegian el lado crematístico de su actividad al cuidado de la salud del trabajador, tanto en lo que hace a prevención como al suministro de prestaciones médicas, siendo mezquinas al momento de establecer los porcentajes de incapacidad.

Y aún en caso que se reconozca la enfermedad o el accidente de trabajo, el cálculo indemnizatorio se realiza considerando solo una parte del salario –aquel sujeto a aportes y contribuciones-, sin apreciación en un país donde hay importantes índices de inflación y sin intereses moratorios.

Si bien es cierto que la ley 24.557 estableció como remedio para las arbitrariedades en las que incurren las ART, con la posibilidad de acudir ante las Comisiones Médicas, estas, lejos de establecer un equilibrio entre la postura de las sociedades comerciales con fines de lucro autorizadas por el Estado para actuar como ART y los accidentados, se han caracterizado por el carácter restrictivo de su accionar en el reconocimiento de incapacidades, en connivencia con las ART, quienes son las que financian a aquellas.

Lo propio ha ocurrido con el reconocimiento de enfermedades laborales, en relación a las cuales campean los mismos criterios restrictivos.

Ante este cúmulo de circunstancias, si el trabajador accidentado no recibe prestaciones médicas adecuadas; si la ART rechazan en forma sistemática el carácter laboral de enfermedades; si las Comisiones Médicas no restablecen el equilibrio entre la arbitrariedad de las ART y el derecho del accidentado; y si aún cuando se reconozca una indemnización esta se paga con moneda depreciada, el único camino que tiene el trabajador es acudir ante la Justicia para que cumpla con la función de "darle lo suyo". Aquello que no pudieron hacer cumplir los órganos del sistema.

En lo que hace a la obligación que establece el DNU de transitar una instancia previa, obligatoria y excluyente ante las Comisiones Médicas, ya la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Obregón" fundó la inconstitucionalidad de la obligatoriedad del paso de las víctimas por las dichas Comisiones Médicas en forma previa, ya que ello significaba retrasar injustificadamente el acceso a la jurisdicción natural, afectando al orden público.

El acceso a la justicia ha permitido a los damnificados la posibilidad de presentarse ante un Juez laboral especializado, con independencia y estabilidad en sus decisiones y con la debida defensa letrada, la intervención de peritos de oficio, la amplitud de prueba, como siempre sucedió en nuestro país, hasta que fue sancionada la Ley 24.557, a cuyos orígenes se quiere retroceder ahora, desconociendo esta jurisprudencia que invalidó el inconstitucional procedimiento original.

### **3- La obligatoriedad que establece el decreto de concurrir ante las Comisiones Médicas.**

Por lo anteriormente expresado resulta contrario a los criterios fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los precedentes "Castillo", "Venialgo" "Marchetti" y "Obregón", obligar al trabajador accidentado a acudir ante las

Comisiones Médicas con anterioridad a la realización de cualquier tipo de reclamo.

El DNU atribuye funciones de Tribunal Administrativo a un órgano compuesto por médicos cuyo aporte técnico puede ser importante a la hora de establecer los aspectos que hacen a su profesión, pero que carecen de la formación adecuada para el dictado de resoluciones que versen sobre la naturaleza jurídica y laboral de los accidentes o enfermedades del trabajo, ni para dirimir cuestiones procesales que se presenten durante el trámite, ni aún indicar la existencia o no de relaciones de causalidad entre las afecciones de los accidentados y el trabajo.

La determinación del carácter laboral del accidente o profesional de la enfermedad, y la relación causal con el factor laboral, constituyen materias que exceden notoriamente la versación y competencia brindada por los conocimientos médicos, y requieren indudablemente un conocimiento técnico-jurídico del cual los médicos carecen, más allá de su buena voluntad e incluso de sus inquietudes culturales.

A todo ello se agrega que en el financiamiento del funcionamiento de las Comisiones Médicas, está solventado –en parte– por las mismas ART. De allí que no existe ni la transparencia ni la imparcialidad que debe ser elementos esenciales de cualquier ente que pretenda administrar justicia.

En este contexto de franco retroceso normativo no se concibe cuáles son los beneficios para los trabajadores que contiene el DNU, en su aspecto material.

En definitiva, las funciones atribuidas a las "Comisiones Médicas", las llevan a emitir un acto de claro contenido jurisdiccional y eso es, precisamente, lo que prohíbe la Constitución Nacional en su art. 109. Por tratarse de una función exclusiva e indelegable del Poder Judicial (arts. 5º, 116º Y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional), las funciones y atribuciones que el DNU otorga a las Comisión Médicas, constituye una clara violación a lo dispuesto en el arto 116 de la Constitución Nacional.

Estas prohibiciones son normas constitucionales operativas, imperativas y de orden público, sobre las cuales no pueden avanzar los poderes constituidos mediante la sanción de normas de inferior jerarquía que atribuyan competencias que no corresponden al Poder Ejecutivo.

La existencia de un trámite administrativo sólo se justifica como una opción voluntaria del trabajador, y siempre que sea garantizada la posibilidad de la revisión judicial amplia.

El nuevo DNU 54/2017 ratifica el procedimiento administrativo obligatorio diseñado por la ley original 24.557, en contradicción con la doctrina legal de la CSJN en los casos "Venialgo", "Castillo" y "Marchetti", que establecen que se puede recurrir directamente al Juez Laboral competente sin pasar por el procedimiento administrativo de la ley especial.

Por otra parte, la doctrina sentada por nuestra CSJN en los casos antes mencionados, ha dicho que la materia de accidentes de trabajo es de derecho común y no federal y por tal motivo no corresponde al Congreso legislar el procedimiento en esta materia, ya que solo puede establecer los contenidos sustantivos del régimen de infortunios laborales. Sobre esto se volverá luego.

#### **4- Homologación y carácter de cosa juzgada de las resoluciones administrativas**

A pesar que las Comisiones Médicas Jurisdiccionales son órganos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, el DNU les asigna facultades homologatorias de acuerdos transaccionales con los efectos de pasar en autoridad de cosa juzgada en los términos del art. 15 de la LCT, pero sin las exigencias de esta última norma.

El art. 15 de la LCT condiciona la homologación de los acuerdos transaccionales o

liberatorios a la existencia de una "resolución fundada ... que acredite que mediante tales actos se ha alcanzado una justa composición de los derechos e intereses de las partes".

En el caso del Servicio de Homologación, que funcionan dentro de las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, no se le impone la exigencia de que se dicte una resolución debidamente fundamentada, con lo cual no existe una resolución que permita evaluar si ha existido la justa composición de derechos e intereses del trabajador. No hay que olvidar que cualquier transacción implica una renuncia de derechos que –por sí mismo– son irrenunciables. Por ello, la norma también es contraria no solo a los principios esenciales del derecho del trabajo, sino también al art. 14 bis de la Constitución Nacional. El mencionado artículo indica que los beneficios de la seguridad social, dentro del cual el DNU inserta los accidentes de trabajo, son irrenunciables.

## **5- El DNU viola en art. 121 de la Constitución Nacional**

En los precedentes ya mencionados y en especial en el caso "Castillo", la CSN señaló que la materia de accidentes de trabajo es de derecho común y no federal y por tal motivo no corresponde al Congreso legislar el procedimiento en esta materia, pudiendo solo establecer los contenidos sustantivos del régimen de infortunios laborales.

No obstante el DNU 54/2017 viola las reglas constitucionales en materia de poderes delegados por las Provincias al Gobierno Federal, repitiendo el error que cometía la ley 24.557, con su modificación por la ley 26.773, ya que mantiene las Comisiones Médicas Jurisdiccionales, la Comisión Médica Central, y un órgano de homologación, otorgándole a las mismas funciones judiciales al resultar sus decisiones "cosa juzgada", sin establecer el procedimiento ni requisitos que debe reunir el dictado de las mismas.

Sin perjuicio de ello, el art. 13 del decreto, modifica las normas de procedimiento locales, ya que obliga al trabajador a interponer los recursos ante los tribunales de justicia ordinarios del fuero laboral con competencia de la jurisdicción de la Comisión Médica Jurisdiccional interviniente.

La generalidad de los ordenamientos procesales, tanto el nacional como los provinciales, dejan a criterio del trabajador elegir la jurisdicción territorial donde interponer una demanda, debiendo optar entre el Juez del lugar de trabajo; el de celebración del contrato o el del domicilio del demandado. Así lo hacen los diferentes ordenamientos procesales en lo laboral: el art. 24 de la ley 18.345, en jurisdicción Nacional; el art. 3º de la ley 11.653 de la Provincia de Buenos Aires; art. 9º de la ley 7987 de la Provincia de Córdoba; art. 4 de la ley 5725 de Mendoza; 5 de Santa Fe; 7 de Corrientes, 2 de La Pampa, 4 de Misiones, 2 de Neuquén 4 de Formosa y 3 de Jujuy, entre otros.

Sin embargo el decreto modifica las normas locales, limitando la competencia territorial a la jurisdicción del domicilio de la Comisión Médica Jurisdiccional que intervino en el trámite.

A ello se suma todo lo concerniente a la designación de peritos médicos en los juicios que viola, entre otros, el ordenamiento procesal laboral Nacional que indica que los peritos deben ser designados entre los que integran las listas que forma la Cámara del Trabajo. Se trata de producir un medio probatorio no admitido por el ordenamiento procesal.

También se ha modificado el art. 277 de la LCT, ya que artículo 16 del DNU dispone: "que todas las prestaciones dinerarias e indemnizaciones que se liquiden administrativa o judicialmente, deberán ser depositadas en la "cuenta sueldo" del respectivo trabajador, creada en virtud de lo establecido en la Ley Nº 26.590 y normas complementarias, y siempre que aquella se encuentre disponible."

En litigios de origen laboral, esta norma viene a modificar el artículo 277 de la LCT que determina que "todo pago que deba realizarse en los juicios laborales se efectivizará mediante depósito bancario en autos a la orden del Tribunal interviniente y giro judicial personal al titular del crédito o sus derecho-habientes, aún en el supuesto de haber otorgado poder", disponiendo la nulidad de todo pago efectuado.

## 6. Conclusión

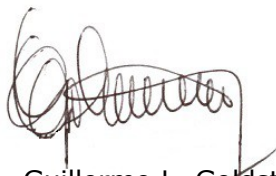
Como conclusión sostenemos que sin perjuicio de la nulidad del decreto por violación del art. 99.3 de la Constitución Nacional, las normas del mismo con contrarias tanto a la Constitución Nacional, como a la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos precedentes cuya doctrina impugnó constitucionalmente los términos de las leyes 24.557 y 26.773, implicando el mismo un claro retroceso en lo que a los derechos de los trabajadores se refiere.

Se insiste en la vigencia de en normas que quedaron invalidadas por las declaraciones de inconstitucionalidad.

Y este retroceso es contrario al principio de progresividad que surge de los Tratados de Derechos Humanos que forman parte de la Constitución Nacional, en su art. 75, inc. 22 y en especial del art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en consonancia con los específicos derechos a la seguridad e higiene en el trabajo (art 7 inciso b) y a la seguridad social (art 9).

En lo formal el DNU no debe ser ratificado por esta Comisión, no solo por exceder las facultades del Poder Ejecutivo Nacional, por violación al art. 99.3 de la Constitución Nacional, sino porque –además– en el caso de ser aprobado, será fuente de litigios de igual o mayor magnitud de los que pretende eliminar.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 07 de Febrero de 2017.-



Guillermo L. Goldstein  
Secretario General



Manuel Cuiñas Rodríguez  
Presidente