

JULIO FIGUEROA FERNANDEZ

El Seguro Social contra el Riesgo de Accidentes del Trabajo

MEMORIA DE PRUEBA PARA
OPTAR AL GRADO DE LICEN-
CIADO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURIDICAS Y SO-
CIALES DE LA UNIVERSIDAD
DE CHILE

1938

JULIO FIGUEROA FERNANDEZ

A J. Moises Poblete Troncoso,
entre cuya multiple actividad de
hombre público, está la de ser inspi-
rador y forjador decidido del
proyecto de la Seguridad Social de
mi país. Con todo afecto.-

J. Figueroa F.

Sgo., 15/III/1946.-

El Seguro Social contra el Riesgo de Accidentes del Trabajo

MEMORIA DE PRUEBA PARA
OPTAR AL GRADO DE LICEN-
CIADO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURIDICAS Y SO-
CIALES DE LA UNIVERSIDAD
DE CHILE

1938

SOC. IMP. Y LITO. UNIVERSO - AHUMADA 32 - SANTIAGO DE CHILE

IMSS HEMEROBIBLIOTECA DE SEGURIDAD SOCIAL

1.—INFORME DEL SEMINARIO DE CIENCIAS ECONOMICAS

Si comparamos las impresiones que podemos recibir al analizar la situación del trabajo en el siglo pasado y en el presente, podemos ver cuánto progreso se ha realizado. Las exigencias de hoy con respecto al tratamiento del obrero son cada día mayores. Es que la humanidad ha comprendido la importancia que tiene para ella la salud y el bienestar del trabajador.

No es nuestro propósito, sin embargo, hacer consideraciones generales sobre esta materia. Nos concretaremos a examinar aquí sólo la trascendencia de una política social adecuada en materia de prevención e indemnización de los accidentes. Es menester meditar en las medidas más eficaces para llegar a la mayor disminución posible de los accidentes en el trabajo.

El Sr. Julio Figueroa Fernández ha elaborado una concienzuda memoria de prueba, para optar al grado de licenciado en nuestra Facultad sobre «El Seguro Social contra el riesgo de accidentes del trabajo». El autor comienza con una introducción sobre el seguro y estudia las características del seguro privado y del seguro social. Sin duda que está mejor concebido el estudio de este último, en donde llama la atención hacia su trascendencia pública y al hecho de que en lo posible debe buscarse la implantación obligatoria como forma de proteger a la población expuesta a los riesgos. Es partidario de la supresión del seguro facultativo de carácter comercial en el riesgo de accidentes del trabajo. El autor defiende un concepto más amplio de la protección de los accidentados. Cree que se debe comprender a todos, sin distinciones como lo hace el interés privado. Pero estima que hay mucho más interés social en el hecho de que los accidentes no se produzcan que en el de poder indemnizar los producidos, ya que siempre los accidentados sufrirán una disminución de su capacidad productora.

En la segunda parte se preocupa especialmente de los accidentes, que define en todos sus momentos. Luego describe la evolución del riesgo profesional, se refiere al seguro social de accidentes desde el punto de vista internacional, deteniéndose especialmente en la influencia de la Sociedad de las Naciones sobre el particular. Después fija los fundamentos de la prevención, analizando el interés del Estado, de los patrones y de los obreros. En la evolución de la «doctrina del riesgo profesional» examina la «teoría de la culpa extra-contractual», pasa después a las que llama de «la reversibilidad de la prueba» y de «la responsabilidad objetiva» o «socialista del derecho», para terminar con un resumen de los principios de la del riesgo profesional.

Se pudiera advertir que al exponer las teorías sobre los accidentes del trabajo se ha omitido una de creación reciente, la del riesgo de autoridad; el autor, sin embargo, sostiene que tal teoría estaría considerada en la de la reversibilidad de la prueba y en la del riesgo profesional.

La Cuarta Sección, que es la que se destina al estudio de la prevención, constituye, sin duda, uno de los capítulos más interesantes y mejor tratados de esta memoria: consigna datos sobre los distintos factores que influyen en la prevención de los accidentes, los clasifica y hace cálculos sobre el problema chileno, de modo que servirán para el examen de cualquiera medida de prevención en las actividades más expuestas a estos riesgos.

El Sr. Figueroa llama la atención hacia la situación en que está nuestro país respecto de los accidentados, y dice que «un obrero muere en los EE. UU. por cada 7.200 habitantes (18.000 en 1936) y en Chile hay un obrero muerto por accidente del trabajo por cada 3.400 habitantes (1.000 a 1.300 por año); Chile tiene, pues, una cifra catastrófica de accidentados muertos, tanto como si contara con una población de 9.000.000 de habitantes; es muy probable que tales desgracias pudieran disminuirse apreciablemente en Chile, si se aplicaran medidas de seguridad en industrias y faenas». Estima que el número de muertos no debiera ser superior a 640 por año, cifra que deberá reducirse con los progresos del seguro social.

Pero no sólo el aspecto estadístico es de interés en esta memoria, también lo es y mucho el histórico. El autor hace ver, en efecto, de «cómo las formas de seguros más primitivas de carácter mutualista, sin espíritu de lucro, fueron mercantilizadas más tarde por el comercio nacido de las complejidades de la vida; posteriormente los seguros sociales constituyeron instituciones que hoy representan una reacción del Estado para proteger, en forma más o menos desinteresada, a los trabajadores contra los riesgos que amenazan la capacidad de producir»; anota en seguida la circunstancia de que el seguro de accidentes del trabajo aun conserva disposiciones análogas a las del seguro comercial y que éste debe modificarse, como lo hemos dicho anteriormente.

Las conclusiones a que llega el Sr. Figueroa son muy atinadas: estima que nuestra legislación sobre esta materia permanece atrasada en relación con el nuevo concepto de la prevención, curación, rehabilitación y reparación de los daños mediante leyes que establezcan el seguro social de accidentes del trabajo, sin espíritu de lucro. Es una buena recomendación que hace el autor, que debiera tenerse presente por parte de nuestros legisladores.

Estima, por último, que es menester hacer comprender a los patrones la importancia que existe en establecer en Chile el Seguro Social Obligatorio, confiando a una sola entidad «que organice en las empresas una prevención sistemática, que impida accidentes, que disminuya costos indirectos, que aumente el rendimiento de la industria y ponga en juego todas las ventajas a fin de que tal coordinación aproveche a los trabajadores».

La tercera parte de esta memoria está dedicada al estudio de la legislación extranjera y chilena y constituye un acopio ordenado de los principios que informan las disposiciones legales sobre los accidentes del trabajo, su indemnización, readaptación de los damnificados, etc. Tal vez la falta de espacio le impidió contemplar con mayor detenimiento las prácticas legales de los países escandinavos, donde las últimas realizaciones, constituyen un verdadero modelo al respecto, en especial los grandes hospitales en que los accidentados obtienen una readaptación para el trabajo y en que aprenden nuevos oficios mediante el uso de maquinarias adecuadas a las lesiones que han sufrido, y con lo cual los asegurados se ganan hasta su vida y todo da sensación de que el asilado deja de tener ayuda gratuita.

El Sr. Figueroa allega una magnífica literatura sobre el tema, pues ofrece lo más importante que hay acerca de la materia. Su índice demuestra la gran dedicación que ha dado a su estudio, que es, sin duda, el mejor que se ha presentado a la Universidad sobre este tema, bastante difícil de investigar. El Sr. Figueroa ha estado ocupado durante varios años en estos asuntos y demuestra una positiva inclinación hacia el conocimiento de lo que la cultura actual ha hecho al respecto.

Como se trata de un trabajo ordenado, bien desarrollado y muy meritorio, el Seminario de Ciencias Económicas lo aprueba con distinción.

Daniel Martner

Director del Seminario de Ciencias Económicas
de la Universidad de Chile

2.—INFORME DEL PROFESOR DE DERECHO DEL TRABAJO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

Señor Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile:

Señor Decano:

Informo a Ud. favorablemente la Memoria que sobre «El Seguro Social contra el Riesgo de Accidentes del Trabajo», ha presentado el señor Julio Figueroa Fernández para obtener el título de licenciado.

El tema elegido se refiere a uno de los riesgos más frecuentes a que está expuesto el asalariado en su vida de trabajador y cuya transcendencia económica y social no ha sido debidamente apreciada. Bastaría para ello meditar lo que significan, en nuestro país, los más o menos \$ 100.000.000 anuales que deja de ganar la Industria. Dice, pues, muy bien el Sr. Figueroa, apreciando la importancia y gravedad de este problema: «Hay un interés del Estado, de la colectividad, en mantener una raza fuerte, sana, vigorosa y apta para el trabajo; hay un interés del propio trabajador en permanecer con vida, perdurar en el tiempo, de vivir sano y capaz de ganar un sueldo o salario que mantenga por lo menos la existencia y la de los suyos, y, por último, hay un

interés del patrono, si no es mantener la raza, al obrero sano y feliz con su familia, por lo menos un interés de mayores ganancias para aumentar la tasa de producción, las utilidades y el volumen de su cuenta corriente».

Cronológicamente, éste ha sido uno de los primeros problemas social-económicos que ha preocupado la atención de los legisladores. Por haber sido incompletas y a veces inadecuadas las soluciones que se han propuesto, le queda todavía a la legislación en esta materia, amplísimo campo de desarrollo para alcanzar su perfeccionamiento, ya sea en su jurídica fundamentación, ya sea en su técnica preventiva, ya en la traumatología del accidente, y éstos son precisamente materias fundamentales que el Sr. Figueroa estudia en su Memoria. Véase desde luego la enorme importancia de su trabajo y la utilidad que tiene para el mejoramiento de la legislación de Accidentes y de su consiguiente aplicación.

En tres partes se divide este estudio. La primera de ellas pudo haberse reducido apreciablemente en ventaja de la sobriedad y de la precisión y aun tal vez haber figurado como una simple Introducción. Así se ve considerando detenidamente las páginas destinadas al seguro comercial y a su desarrollo histórico y a la enumeración de medidas de política social. Contiene algunas apreciaciones que debe respetar dentro de la libertad de expresión del pensamiento, pero que no obstante estimo un tanto erróneas, aunque carecen de importancia para lo que es el campo propio de este trabajo; tales serían, las relativas a la mutabilidad del «concepto religioso», a las variaciones de la «conciencia jurídica» y al origen de la «evolución jurídica». Se necesitaría, por lo menos, una mayor explicación para fijar su alcance, si bien es cierto que por el motivo anteriormente expresado no ha podido hacerlo.

El Cuerpo de esta Memoria lo constituyen la segunda y tercera parte, correspondiendo las diversas secciones en que se subdividen, a «Definición», «Teorías» (1) «Convenciones» y «Recomendaciones Internacionales», «Fundamentos de la Prevención de Accidentes», «Legislación Extranjera» y «Legislación Nacional». Termina con tres párrafos cuya importancia quiero destacar desde luego: las «Conclusiones» a las que más adelante me referiré; la «Bibliografía» que comprende unas cuarenta buenas obras y unas veinte publicaciones, entre nacionales y extranjeras; y el «Índice Alfabético», en el cual, a través de más o menos noventa palabras, clasifica las principales materias estudiadas, que constituye una práctica rara vez usada en las Memorias de Licenciados.

El título de esta obra es el seguro social contra el riesgo de accidentes del trabajo y este es también el objetivo que se propone el autor; sin embargo, destina buena parte de ella a estudiar los accidentes propiamente tales. Es lo que se constata especialmente en las «Secciones» 1.ª, 2.ª y 4.ª de la Segunda Parte, cuyas páginas destinadas a la «Prevención de los Accidentes» contienen un estudio de verdadero valor y de positivo interés, que difícilmente podrá ser aventajado. Llamo particularmente la atención sobre la «Casualidad de los Accidentes» y las «Estadísticas» que presenta, algunas confeccionadas por el propio autor, relativamente a las causas de aquéllos, a sus consecuencias, a los órganos afectados, a la profesión de los accidentados, a las lesiones, a los riesgos, etc.

En la Tercera Parte hace un buen resumen de «algunas legislaciones extranjeras, indicando la clase de seguro que tienen, instituciones llamadas a servirlo, composición de sus directivas, mecanismo de la denuncia de los accidentes, autoridades que resuelven sobre el derecho y monto de las prestaciones, y organismos competentes para resolver contiendas sobre estas materias». Merecen especial mención los párrafos acerca de las legislaciones alemanas, rusa y sobre todo, italiana, cuya ley del año 1936 comenta con detención.

Igual elogioso comentario puede hacerse de la Sección Segunda de esta Tercera Parte, que comprende antecedentes históricos de la legislación chilena, crítica de las leyes N.º 3170 de 27

(1).—Si bien es cierto que las teorías sostenidas sobre la responsabilidad proveniente de los accidentes del trabajo, no son materia propia de esta Memoria, pudo haberse señalado la nueva teoría denominada «del riesgo de Autoridad», aunque esta sea muy poco conocida, que podría anunciarse brevemente, de esta manera: la insuficiencia del riesgo profesional, ya que de por sí no puede extenderse a trabajos que por su naturaleza no tienen riesgos de tal carácter, puede suplirse por la teoría del riesgo de autoridad, basada en la existencia de un contrato de trabajo que hace responsable al patrón, en virtud de los vínculos de dependencia y subordinación del empleado hacia el empleador.

de Diciembre de 1916 y N.º 4055 de 8 de Septiembre de 1924, cuyo texto reformado se contiene en el Decreto-Ley N.º 379 publicado en el Diario Oficial del 19 de Marzo de 1925, y crítica de otros documentos legislativos y administrativos. Esta crítica la hace su autor a través de «Campo de aplicación de la Ley», «Prestaciones», «Beneficiarios», «Autoridades que intervienen», «Denuncias de Accidentes», «Seguridad Industrial» y «Reglamentación del Seguro de Accidente», materia esta última que comenta ampliamente.

Termina el estudio de la legislación chilena sobre accidentes, presentando interesantes «Conclusiones» al respecto, para establecer la necesidad de implantar la obligatoriedad del seguro contra estos riesgos; expone, además, en buen resumen, el Proyecto que sobre esta materia ha elaborado el Director de la Caja de Accidentes del Trabajo (Sección de Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros), institución cuya obra social le merece elogiosos comentarios, contenidos en el «análisis crítico» que de ella hace.

Finalmente, en las «Conclusiones» reafirma la necesidad de ir al establecimiento del Seguro Obligatorio contra el riesgo de Accidentes del Trabajo; estudia los costos directos e indirectos de aquéllos, los que esquematiza en un «Cuadro Sinóptico de los factores del costo», cuadro que es enteramente original del autor y que ya había publicado en la Revista «Previsión Social», N.º 18, pág. 498, año 3.º, 1937; y expone cálculos y antecedentes que permiten establecer que de 1.464.000 asegurados que debiera haber contra estos riesgos, solamente lo están 336.000. Aplicando la cifra de frecuencia de los accidentes según las investigaciones personales del autor, se llega a determinar que el costo directo anual es más o menos \$ 60.000.000, y el costo indirecto, también anual, es aproximadamente de \$ 250.000.000, y que en Chile, «cada cinco minutos y siete segundos ocurre un accidente del trabajo, cada cinco minutos y nueve segundos se inutiliza un obrero, cada dos horas veintiún minutos y veintiocho segundos, muere un obrero, y que cada segundo se pierde en Chile \$ 1.30 por accidentes del trabajo».

«Se desprende de las observaciones y de la crítica formulada en los párrafos que preceden, el mérito indiscutible de esta Memoria. No creo exagerar si afirmo que es probablemente lo mejor que se ha publicado hasta la fecha en nuestro país sobre Accidentes del Trabajo. En toda ella aparece, no el esfuerzo de un recopilador, sino el resultado de las investigaciones, experiencias y estudios personales del propio autor. Aparte su relevante mérito intrínseco, sobresale por la utilidad que está destinada a prestar para el desarrollo y perfeccionamiento del régimen de seguros contra Accidentes del Trabajo».

Carlos Vergara Bravo
Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad
de Chile.

El Seguro Social contra el riesgo de Accidentes del Trabajo

INTRODUCCION

El derecho es una de las manifestaciones más interesantes de la vida de los pueblos, teóricamente debe ser siempre una expresión fiel de la conciencia social y así como cambia el concepto religioso, moral artístico, literario, así también debe variar la conciencia jurídica, en el tiempo de uno a otro pueblo, cuanto cambian las necesidades y el sentir colectivo.

El fenómeno de la evolución jurídica tiene su origen en el desarrollo material y cultural de un pueblo; para tener un concepto claro y preciso de las instituciones jurídicas es menester estudiar y conocer los hechos económico-sociales que han podido influir en la mutación de las necesidades e impulsar el avance del derecho.

A causa de una serie de disposiciones mecánicas que influyeron en la aplicación del vapor a la máquina, ésta se pudo emplear con una eficacia sorprendente; la industria de los tejidos a fines del siglo XIX observó una transformación básica en Inglaterra; el crecimiento de la producción se multiplicó en forma considerable, desplazándose vertiginosamente la actividad industrial; se crearon numerosas fábricas donde se enrolaban obreros tentados por los altos salarios, los pequeños artesanos se fueron a la ruina incapaces de conseguir créditos como para instalar manufacturas de las nuevas condiciones técnicas y su papel de modestos empresarios hubieron de trocar por el de simples asalariados.

Pero el industrialismo exigía esfuerzos más prolongados y muy luego se trabajó de día y de noche; la concurrencia disminuyó las ganancias, por lo que los industriales disminuyeron el valor de sus productos reduciendo los salarios y utilizando trabajo barato de mujeres y niños que en la nueva organización perfeccionada reducía secundariamente la actuación del obrero.

El trabajo excesivo, en condiciones antihigiénicas comenzó a dañar la salud del personal asalariado.

A causa del desenvolvimiento del maquinismo se produjeron dos hechos importantes: la formación de grandes sectores de trabajadores (clase obrera), cuyos derechos no se amoldaron en los códigos tradicionales y la condición económica inferior que para esa clase obrera se creó, desde el punto de vista del salario, de la higiene, de la seguridad industrial, que influyó en la salud y en la degeneración de la raza.

Estos hechos sociales, efecto de un malestar y desorganización fundamentales, criticados por los escritores, industriales, estadistas, etc., y reconocidos por los propios Gobiernos, puede decirse que persisten en la generalidad de los países, no obstante la variada legislación del trabajo en vigor, ya que la uniformidad de los procedimientos de explotación capitalista ha provocado condiciones iguales de trabajo en los lugares en que existe la misma estructura económica; en consecuencia, los problemas planteados por esa explotación tienen igual semejanza y quizás si mayor gravedad.

Dentro del conjunto de estos problemas, conocidos con el nombre de Cuestión Social, nos

proponemos estudiar una de las medidas para aplicar soluciones, el seguro contra el riesgo de accidentes del trabajo, considerando que él, como institución jurídica en plena evolución, tiene un innegable interés actual, público y privado, para trabajadores y patrones.

En efecto, determinadas lesiones o ciertas enfermedades que los trabajadores puedan sufrir en el medio en que se desarrolla la labor, constituyen un riesgo particular, el riesgo de los accidentes del trabajo, ya que tanto los unos, súbitos, como las otras, de progresión lenta, son reparadas en igualdad de condiciones en las legislaciones de los principales países.

El principio imperante en materia de reparación de estos siniestros descansa en la doctrina del riesgo profesional, que hace gravitar las cargas de los accidentes exclusivamente sobre el sector capital, sin que a los trabajadores se les pueda exigir cotización directa o indirecta de sus sueldos o salarios a título de contribución para el seguro de este riesgo. Esta doctrina representa en el desarrollo de los seguros sociales un grado de avanzada evolución y justicia: efectivamente sobre la base de que todo capital acumulado en forma de industria o empresa, implica para quienes lo manejan el derecho de gozar de sus beneficios y la obligación de prever y reparar sus desgastes, como sería el caso de una máquina que se rompe por el uso y que debe ser refaccionada, las lesiones y enfermedades del trabajo deben resarcirse por el patrono y calcularse junto con los desembolsos generales propios de cada industria o empresa, consideración hecha al riesgo creado en ella y al desproporcional reparto de las utilidades.

El principio de la liberación en la cotización de los asalariados para la reparación de los accidentes está sancionado en la legislación de los principales países y también en la nuestra, en cuanto se dispone que el patrón o empleador es responsable de los accidentes del trabajo ocurridos a sus obreros o empleados e ilícita toda retención o descuento, directo o indirecto, a título de prima o contribución para los fines indicados. El patrón se libera de esa responsabilidad por medio del seguro sobre sus obreros.

El seguro contra el riesgo de accidentes forma parte del derecho del trabajo y es una institución jurídica que tiene su origen en el seguro privado o mercantil; en su aspecto social tiene importancia en cuanto se preocupa de los riesgos que amenazan la capacidad de ganar de los obreros o empleados.

En efecto, la remuneración de los asalariados depende de su capacidad de producir, amenazada la integridad de este único bien, atenuado o perdido, prácticamente se amenaza, disminuye o desaparece el salario o sueldo. Disminuida o suprimida la remuneración del trabajador, peligra su existencia económica y la de su familia.

Como la mayor parte de la colectividad se compone de obreros y empleados, amagada la existencia económica de éstos, peligra la propia existencia de la colectividad o la armonía dentro de ella.

El seguro contra el riesgo de accidentes debe tener por objeto prevenir, reparar y rehabilitar la capacidad de producir de los empleados y obreros; sin embargo, en nuestro país su papel ha sido muy reducido por ejercerse con fines mercantiles en varias instituciones comerciales, desvirtuando, en esta forma, los objetivos económico-sociales que en el seno de la colectividad de derecho le corresponden.

En el presente estudio nos proponemos esbozar el origen del Seguro de accidente del trabajo, su evolución, aspectos de la prevención del riesgo, instituciones internacionales y características más destacadas de la legislación extranjera, para referirnos, por último, a sus principales modalidades en relación con nuestra realidad nacional.



PRIMERA PARTE

DEL SEGURO Y ESPECIALMENTE DEL SEGURO SOCIAL

SECCION PRIMERA

EL SEGURO PRIVADO

a) Orígenes:

El Seguro de accidentes pertenece hoy al grupo de los seguros sociales, sin embargo, en nuestro país la técnica y modalidades del seguro comercial en cierto modo, persisten en él; en virtud de estos hechos nos vemos obligados, por razones de lógica, a exponer en síntesis el origen y características del seguro mercantil.

Es inmanente a la condición humana el ser sociable y tender hacia el progreso, así el hombre desde la época más primitiva desarrolló seguramente, un dinamismo intenso aunque grosero, para dominar y amoldar a sus necesidades las fuerzas de la naturaleza. Su lucha diaria, de generación en generación fué escuela de las sencillas experiencias hacia la solución de problemas más complejos, que condicionaron el nacimiento de las técnicas primitivas, bases de un mayor bienestar económico y de una acción hacia un avance cultural, elementos de la armonía Social. El desplazamiento de las fuerzas de la inteligencia del hombre primitivo, se desarrolla en el seno de una vida colectiva, familia, clan, tribu, beneficiaria de los éxitos como receptora de los fracasos. Por el desarrollo económico social de estos intereses a través del tiempo, principalmente, al transferir la vida nómada por la sedentaria, continúa en evolución el concepto de lo más útil a satisfacer las necesidades y la mejoración de los medios para conseguir esa finalidad en la forma más práctica y justa.

De la economía de la casa, de consumo interno sin intercambio, se va, andando el tiempo, a la economía de la ciudad en que aparece el intercambio de productos elaborados, con los pueblos vecinos, mediante pequeñas expediciones, terrestres primero y marítimas después. La técnica marítima abre camino de contacto entre pueblos griegos, romanos y cartagineses, los más conocidos en la historia por su cultura material e intelectual, la que permitió el desarrollo de expediciones comerciales a través de los mares.

La práctica del comercio marítimo tiene una evolución de marcado interés, porque entre los comerciantes de esta rama se adaptan usos y costumbres quizás si tanto más racionales, como cuanto numerosos eran los pueblos que intervenían con su experiencia y cultura, en la pulimentación, sistematización de los deseos de realizar los actos de comercio en la mayor armonía e interés de las partes. De esas relaciones surgió la idea de intensificar, mejorar y hacer más perfectas las relaciones de los comerciantes de un mismo género de actividad; surgen las asociaciones de comerciantes con sus prácticas y usos de generación en generación, adquieren concreción y claridad hasta constituir instituciones de derecho. Estas instituciones Jurídicas tienen por base la ayuda para un provecho común, la colaboración efectiva de todos para el bienestar común en igualdad racional de condiciones, o sea, la mutualidad. El carácter mutual puede decirse que es el espíritu dominante de las primeras manifestaciones de las instituciones que originan el seguro y el sello particular de él en sus creaciones más puras. Algunos afirman que los vestigios más

primitivos del seguro se encuentran en las leyes de Manu, que datan de 1.000 años antes de la Era Cristiana, ya que los Indios fueron los primeros navegantes que se relacionaron con diversos pueblos; mantuvieron con ellos relaciones varias, una de las cuales fué el intercambio de objetos para evolucionar, después, hacia el comercio. Gracias al comercio las relaciones se habrían activado aumentando las prácticas y costumbres de general respeto. En el Código de Manu se encuentran algunos preceptos relativos al origen del Préstamo a la Gruesa Ventura, institución que posteriormente aportaría algunos elementos a la Institución del Seguro.

Muy posteriormente en la Edad Media el comercio adquiere un desarrollo notable en el Mediterráneo; en Portugal, en el año 1523 el rey Dionis otorga a los comerciantes portugueses una carta en que se consultan ciertas compensaciones para los siniestros ocurridos en el tráfico marítimo. El rey Fernando en el siglo XIV dicta sus Ordenanzas en las que obliga a los propietarios de las naves de más de cincuenta toneladas a constituir asociaciones mutuas para proveer a las reparaciones de los riesgos marítimos. Posteriormente en «El Consulado del Mar», especie de código de recomendaciones, consejos y normas de derecho marítimo, se encuentran reglas sobre «Préstamo a la Gruesa» y las primeras ideas de seguro mercantil marítimo; las Ordenanzas de los seguros marítimos (1553) y las Ordenanzas para el comercio con las Indias Orientales (Sevilla 1555) establecen reglas sobre el seguro, las pólizas, sus cláusulas, etc.

Entre los riesgos terrestres, el de incendio es el primero en aparecer en Inglaterra (1684 Friendly Society Fire Office) en forma de mutualidad, a continuación, sobre ese mismo riesgo se crean en Holanda, Alemania y Francia otras entidades de naturaleza comercial.

La idea de previsión materializada, de su forma social, sin interés mercantil, o sea, mutual, varía hacia fines de lucro, dando origen a las Compañías de Seguros.

b) Modalidades:

La entidad comercial de seguros persigue una ganancia comercial, sirve de intermediaria entre los que están expuestos a riesgo y no lo corren y los que de hecho sufren el siniestro.

El seguro comercial es un contrato calificado entre los actos mercantiles; según algunos «es el medio por el cual un gran número de existencias económicas amenazadas por peligros análogos se organizan para hacer frente mutuamente a posibles necesidades tasables y fortuitas» (A. Mannes). El señor Lafiguera, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, define el Seguro diciendo que «Es el hecho de transformar en un valor cierto un valor eventual» (1).

Hermán lo definía diciendo que «el seguro es una lotería en la que el azar arroja las suertes y fija los valores, mientras que el asegurador desempeña el rol de banquero».

El Seguro es una convención o acuerdo de voluntades entre asegurador y asegurado, que crea obligaciones, o sea, un contrato. El Contrato de Seguro es bilateral, es decir, engendra relaciones recíprocas entre las partes; está sujeto a condición, esto es sujeto al evento de un hecho futuro e incierto del cual depende el nacimiento o la extinción de un derecho, que en el Seguro se denomina riesgo o eventualidad de todo caso fortuito que pueda causar la pérdida o deterioro de objetos asegurados; el riesgo determina en cierto modo, el carácter de ser el Seguro un contrato aleatorio, o sea, sujeto a una contingencia incierta de ganancia o pérdida. Se dice que el Seguro en sí, jamás puede ser objeto de ganancia; es siempre de mero carácter compensatorio con respecto al asegurado. La convención entre el asegurador y el asegurado versa sobre el riesgo que el primero toma de su cargo a cambio de una prima, retribución o precio del Seguro.

Intervienen en este contrato el asegurador o persona que responde del riesgo pagando lo estipulado, acaecido el siniestro, y el asegurado, o sea, quien se libera del riesgo del objeto asegurado y recibe compensación por la pérdida o deterioro emanado del siniestro mediante el pago de una prima (del latín «protium», es decir, precio; según otros de «primo», primero).

Técnicamente, prima es el precio convenido entre asegurador y asegurado con respecto al Seguro. En el hecho la prima determina sólo el asegurador o el consorcio de aseguradores; el asegurado debe aceptar el precio si desea el contrato y se ve en esa necesidad hoy en día, por ej. en el seguro de incendio sobre una propiedad que desea someter a una operación hipotecaria, en que se defiende el crédito, cumplidas que sean algunas exigencias y una de ellas es el seguro contra incendio sobre la propiedad.

Las primas pueden ser sociales y comerciales, éstas se inspiran en factores en que predomina el lucro, por lo que generalmente son superiores al doble del costo matemático del seguro, El cálculo de la retribución al seguro se hace recurriendo a variados elementos; estadísticos, los gastos de administración y la utilidad o interés del capital.

(1) Enciclopedia Técnica de Seguros.—Fernando Ruiz Peduchi.

La estadística consagra un fenómeno matemático peculiar a cada riesgo y a cada nación ya que él varía de un país a otro y en él influye la cultura popular con respecto al concepto y objeto del seguro; la cultura jurídica, en cuanto al grado de desarrollo de la legislación penal (delito de incendio); la técnica en la prevención y exterminio de los incendios; la política del gobierno, (comercio libre, comercio nacionalizado, etc.).

Los gastos de administración en una compañía comprenden el pago del personal de empleados, gastos del directorio, personal de corredores, comisionistas, publicidad (diarios, revistas, radio, etc.), impuestos, etc.

La ganancia o interés del capital se refiere al crédito del fondo social aportado por los accionistas de la compañía.

La prima constituida por el valor del riesgo según la frecuencia señalada por la estadística, se denomina prima pura, y bruta, neta o prima de las tarifas si se agrega el costo para los gastos de administración y la utilidad del capital.

La formación de las primas se hace generalmente con la ayuda de un actuario, quien al fijar las tablas, por lo general, calcula un interés fijo para la capitalización de las primas, o sea, supone que la retribución al seguro, pagada por cada asegurado, reditúa un interés fijo y supone ese interés como inferior al real y efectivo obtenido ordinariamente en colocaciones; por el contrario, el interés del capital invertido por los accionistas debe ser el mayor posible; (1).

Fijadas las tablas por las compañías se hace aplicación de ellas conforme a cada riesgo específico. Los agentes y comisionistas no pueden modificarlas, no cabe discusión de prima; en el seguro de vida por ej. conocida la buena salud del interesado y su edad basta para encontrar en la tabla la prima que le corresponde; ella es igual para todos los de su edad, abstracción hecha de otras señas particulares; estas tablas generalmente consideran un apreciable margen de utilidad en las primas.

En el contrato de seguros el asegurador, por lo general, tiene beneficio porque en el fondo hay una mutualidad en juego, en que los dineros de los asegurados son meramente administrados por una colección de personas. Las contribuciones a la Caja común se determinan en forma que ellas solas bastan para la reparación de los siniestros netos, los gastos de administración y dividendos de los accionistas, es decir, los propios asegurados aportan el capital necesario a cubrir los riesgos, más un margen de beneficios a la sociedad administradora; se procura así a la compañía un beneficio puramente gratuito y contrario al carácter aleatorio del contrato de seguros, puesto que el asegurador ha obtenido ya en forma de prima el equivalente del riesgo que ha asumido. «De otra manera este contrato sería un negocio de engaños, y nadie lo haría. El asegurador no tendría razón ninguna para correr el riesgo en lugar de otro y no lo hace porque en las primas cobradas encuentra las cantidades necesarias a la reparación del riesgo, porque ellas han sido fijadas de una manera exacta, conforme a cálculos basados en tablas de probabilidades bien establecidas y recibe un beneficio con el excedente de primas sobre la cantidad aleatoria que está obligado a pagar, beneficio tanto mayor cuanto menos frecuentes sean los riesgos». M. Labbé ha probado que jurídicamente el seguro no tiene por objeto reparar una pérdida porque «La pérdida no es la causa jurídica de la deuda a que está obligado el asegurador» (2). En toda hipótesis el seguro es un contrato de capitalización aleatoria. El riesgo no es sino la condición que da nacimiento a la deuda, pues la causa verdadera de la deuda es el pago de las primas.

Dentro del seguro comercial, el seguro sobre la vida se practica históricamente en forma tar-

(1) Actas de Discusión de la Ley, Uruguay.

En la discusión general del Proyecto de Ley de Monopolio de Seguros por el Estado del Uruguay (1911), en la Cámara de Representantes, se hicieron valer poderosas razones a favor de la tesis sustentada en el Proyecto de Gobierno; entre los casos concretos citados y no controvertidos por los opositores al proyecto, para demostrar las desmedidas ganancias mencionaremos el de «Las compañías de Montevideo que aseguraban el riesgo por cinco años (riesgo de incendio), mediante el pago de la prima correspondiente a tres; es decir, entonces, que asegurado un inmueble por cinco años, sólo se exigía el pago correspondiente a tres, lo que significaba una rebaja de 40% sobre el monto de la prima. Quiere decir, que para conquistar al cliente, se le hacía una rebaja apreciable como liquidación, lo que sin duda no salía de las reservas de las compañías, sino que significaba que con el 60% de lo que se pagaba, se cubriría el riesgo de incendio. Con otras palabras, si se hubiera pagado anualmente, se hubiera abonado dos primas más. En esas interesantes actas, se cita el caso de una sociedad que no había integrado más que la décima parte del capital \$ 4.100.000 y repartía anualmente dividendos que oscilaban entre 14 y 18%, y pudo, además, constituir un fondo de reserva tan importante, que fué quizá la razón principal que impulsó a su liquidación. Sin duda las primas dieron para todo. El Ministro de Hacienda, Ingeniero Don José Serrato, uno de los principales defensores de ese proyecto, afirmó ante la Cámara que de las primas cobradas para el riesgo de incendio sólo era necesario del 45 al 50% para pagar todos los siniestros, sin apelar al capital social ni a las reservas.

(2) Henry Capitan «del recurso del asegurador o del asegurado contra el tercero que por su culpa ha ocasionado el riesgo previsto en el contrato de seguros».—Revista de derechos y jurisprudencia. Tomo 3.º pág. 208, 1905-1906. Cita sobre Planiol.

día ya que para la moral de la época era incompatible el comercio ejercido sobre el objeto vida humana. En efecto, en Francia en 1861 se dictó una ordenanza que prohibía el comercio de seguros sobre la vida, por estimarse como inmoral la especulación mercantil ejercida sobre la existencia. Pero como cambian las costumbres y principios de cada colectividad, como varían las condiciones materiales así varían las de orden moral y jurídico, el concepto de ilícito del seguro sobre la vida desaparece; es Inglaterra el país donde se fundan por primera vez entidades comerciales de este riesgo (1).

En 1797, en Alemania, (Meklemburgo) se establece la primera sociedad de seguros sobre riesgos agrícolas; granizo, sequía, etc., y así se van creando los riesgos materia del contrato, es decir, las variadas condiciones cada una de las cuales es objeto de una convención de prevención materializada.

El aforismo de que todo daño que pueda causar una pérdida reparable puede ser objeto de seguro, ya dentro del comercio tiene una aceptación que a veces reviste características irrisorias (2).

Con razón, el distinguido técnico de seguros, doctor Mannes que nos visitara en el curso del año 1935, se expresaba sobre el auge y progreso de esta Institución jurídica diciendo que vivíamos en el siglo del seguro aun cuando no en el de la seguridad. Con efecto el afán de lucro se ha ejercido con desenfreno, no tan sólo se asegura sobre la pérdida de objetos sino contra la pérdida de beneficios surgida de las pérdidas de objetos (3).

En síntesis podríamos decir que entre las características del seguro privado o mercantil se cuentan las siguientes:

- 1.º—Es ejercido por empresas de carácter privado;
- 3.º—Persigue un fin mercantil o de lucro, cuyas utilidades incrementan haberes particulares;
- 3.º—Es facultativo, por lo tanto, las previsiones demográficas y financieras deben ser variables, por estar sujetas a fluctuación la población de asegurados;
- 4.º—A libre comercio, libre concurrencia.
- 5.º—Las indemnizaciones son pagadas generalmente en dinero, forma fácil de saldar rápidamente obligaciones exigibles;
- 6.º—La prevención en los riesgos de invalidez, enfermedad, vejez, muerte, accidentes y en fermedades profesionales no existe o de existir su desarrollo se circunscribe al fin comercial de la empresa;
- 7.º—La prevención de los riesgos no puede ser sistemática ni tener unidad dentro de un seguro facultativo;
- 8.º—La empresa comercial de seguros no tiene mayor interés en la rehabilitación o reeducación de los accidentados;
- 9.º—El contrato de seguros consagra derechos privados esencialmente renunciables por las partes;
- 10.—Los litigios y controversias suscitados sobre el contrato de seguro mercantil son de la competencia de los tribunales ordinarios de justicia en conformidad al derecho común;
- 11.—El Estado no puede tener mayor interés en fomentar la formación y desarrollo de estas empresas ya que llegan a constituir fuertes intereses creados que son los más grandes obstáculos políticos a la socialización de seguro.

(1) Hoy el progreso de este seguro sería considerable, así en la sola ciudad de Nueva York, anualmente se invertirían £ 20.000.000, suma que anualmente aumenta y según cálculos para los próximos años, serán éstos 20 billones. En EE. UU. vivirían 300 personas aseguradas en 1.000.000 de libras.

(2) Los empresarios de teatros norteamericanos se aseguran normalmente contra el riesgo de fallecer el Presidente de la República, ya que el duelo nacional haría inevitable la clausura transitoria de sus teatros y por lo tanto sufrirían pérdidas económicas; los farmacéuticos se suelen asegurar contra los errores en la preparación de recetas; las mercaderías en viaje por mar son aseguradas contra el riesgo de guerra por razones muy conocidas y la prima de estos seguros varía en razón de la realidad política de cada momento, según informaciones de radio (15 al 16 de Julio del año 1936) en el Mediterráneo las primas de seguros contra el riesgo de guerra habrían fluctuado del 12 al 14%, hasta el 2½% con motivo de la suspensión de las sanciones a Italia. Una compañía de Budapest habría adoptado el seguro contra el riesgo de tener gemelos, trillizos, etc., en él, los matrimonios prolíficos encontrarían, por una prima económica, un alivio contra el gravamen de las excesivas bondades de la naturaleza; la compañía en caso de siniestro, es decir, parto doble, triple, etc., correría con la manutención y educación de los nacidos hasta la edad de los 14 años y según el texto de esta información esta compañía habría tenido un éxito considerable en el Valle de Saeter, Cristianía, Noruega, lugar en que residen ciertas familias normandas muy prolíficas. «De re mutualista» XI-XII-1934, Barcelona.

(3) Por otra parte se ha dado el caso que el negocio mismo de la empresa de seguro puede ser el mejor aún en tiempo de crisis, por ej. en Francia mientras la fábrica «Citroen» estaba a las puertas de la quiebra, la «Sociedad de Seguros Citroen», contra accidentes automovilísticos y daños a terceros, tuvo un éxito considerable, en 1933 fueron 625.242 francos el beneficio neto y lo cobrado por primas 29.660.674, francos.

12.—La empresa de seguros hace objeto de su comercio uno o varios riesgos, seleccionando los menos peligrosos de los que tienen frecuencia mayor y los individuos sanos de los que no lo están, etc.

SECCION SEGUNDA

EL SEGURO SOCIAL Y SU EVOLUCION

El seguro mutual tuvo desarrollo importante en el período anterior al auge del comercio en la Edad Media, con posterioridad adquirió carácter comercial, predominó espíritu de lucro, en sustitución del principio de ayuda por solidaridad gremial o simplemente social. Sin embargo, con el devenir de la gran industria y del proletariado, dentro de los seguros sociales de nuestra época, vuelve a predominar aquel espíritu originario de solidaridad para la armonía social.

Los riesgos que afectan la existencia económica del proletariado, tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez, la muerte prematura, los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el paro forzoso, pasan a ser problemas de trascendencia social o pública, porque en el bienestar de los trabajadores descansa el propio bienestar y existencia de la sociedad.

Vemos, pues, nuevo giro imprimido por el acontecer, el seguro de accidentes del trabajo tiende a la socialización dentro del grupo denominado «seguros sociales»; la intervención del Estado crece progresivamente y las normas de derecho que le afectan, que ayer fueran de orden privado, tienden cada vez más a encuadrarse dentro de la esfera del derecho público.

ANTECEDENTES SOMEROS SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO COMO PREAMBULO DE LAS LEYES SOBRE SEGURO SOCIAL.

El control y organización de la producción en la Edad Media corresponde a los gremios, distribuyendo el mercado, anulando la competencia y la sobreproducción. La organización interna de estas corporaciones llegó a ser defectuosa ya que al artesano pobre le fué inaccesible el camino a la maestría, los derechos de recepción alcanzaban sumas considerables: 1.800 libras para los carpinteros, 1.700 para los albañiles, 1.500 para los talabarteros, etc. Algunos oficios prohibieron por un plazo de 10 a 20 años la recepción de nuevos maestros a fin de evitar la concurrencia; otros sólo decidieron aceptar en la maestría a los hijos de los maestros, no faltaban oficios que acordaban en las cofradías dispensas para la presentación y examen de una obra maestra a cambio del pago de fuertes sumas de dinero, facilitando el camino a los ineptos y obstaculizándolo a los verdaderamente aptos. Este conjunto de violaciones de los principios de la época ya estaban indicando la degeneración del régimen de las Corporaciones y la separación entre artesanos pobres y maestros corruptibles. Junto al mal anterior se formó una explotación de la mano de obra frente a condiciones miserables de trabajo, de tal modo que el sistema corporativo llegó a ser una de las tantas bastillas que debían destruirse, por amparar a una oligarquía avara y torpe en sus pretensiones de seguir perpetuando posiciones que la humanidad debía suprimir en su avance y para el mayor progreso social. Para algunos es en esa época cuando se forma la clase capitalista y se prepara el reino del dinero.

Los obreros de las mutualidades libres, las sindicales de ayuda mutua, agrupaciones mutuales interprofesionales o simples Agrupaciones de Compañeros, lucharon contra el monopolismo de la época, bajo las consignas de la modificación de las condiciones de trabajo y abolición de los privilegios. Sostuvieron el derecho de aceptar o no trabajo determinado y en consecuencia, el derecho de hacerlo cesar no conviniendo a sus intereses, o sea, proclamaban el derecho de huelga.

En el siglo XVI sobreviene cierto desarrollo de los medios de comunicación, transporte, asimismo se acentúan y se hacen más propicias las relaciones internacionales, intensificándose el desarrollo de la actividad comercial y bancaria en su papel de intermediaria entre los artesanos y los consumidores. Por esta época comienza el desarrollo de la gran industria, en que junto al patrón o grupo de patrones existe el conjunto de empleados y obreros a sueldo. En estas organizaciones el obrero ya no tiene las expectativas del sistema gremial, de poder alcanzar la calidad de maestro.

En estas agrupaciones industriales, el lucro mercantil es el objetivo primordial; sobre la base de él viene la reglamentación privada de los trabajos de las corporaciones. El término medio de trabajo fluctúa entre las 13 y 14 horas diarias (Tejedores de paños de Ruán 16 a 17 horas), y en ciertos sectores se exigían al obrero 24 horas de trabajo consecutivo; no se hacía distinción alguna entre el trabajo de adultos o de niños; así, los niños comenzaban a trabajar frecuente-

mente a los 8 años; en ciertas hilanderías de algodón, a los 6 años ganaban algunos centavos como ovilladores y en algunos otros establecimientos a los 4 ó 5 años, solían trabajar como devanadores. Los niños permanecían en los talleres jornadas mayores que los adultos, a los cuales auxiliaban. De aquí, que se viera perturbado enormemente el desarrollo físico y, debido al trabajo prematuro y excesivo, las enfermedades eran de extraordinaria frecuencia y la mortalidad considerable.

Tales hechos revelaban una desorganización y desamparo de la clase obrera; la miseria existente movió a los escritores a criticar con calor el abuso proveniente de la libre concurrencia y la observación de los propios hechos impusieron una reacción sobre la Escuela Liberal.

Contra las condiciones miserables que se creaban para el personal asalariado reaccionaron escritores y hombres de industria, entre éstos Danel Le Grand (1841) industrial de Alsacia, insistiendo en la necesidad de proteger a los trabajadores, en un documento elevado al Canciller de Francia y Cámara de los Pares decía: «Las ocho grandes llagas de nuestra industria moderna que minan la salud del cuerpo y del alma del obrero son: la falta de instrucción y educación, el temprano empleo de los niños en los talleres, el trabajo excesivo, el trabajo nocturno y el de los Domingos seguido de las intemperancias de los Lunes, etc. y el abandono de los obreros. En Francia (1868) Wolowski, preconizaba una legislación internacional que terminara con tan doloroso tráfico. Persiguiendo esos mismos fines en Bélgica, (1890) el socialista César Depayse, llamaba la atención hacia los males que resultaban del empleo de substancias tóxicas como el albayalde que podría reemplazarse por el zinc, pero ningún país quería exponerse a mayores gravámenes para una inferioridad en la concurrencia, por lo cual proponía medidas internacionales. En la misma fecha el Congreso Internacional de Higiene de Bruselas proponía una reglamentación uniforme de las medidas de higiene en las fábricas, empleo de materias tóxicas e insalubres, (albayalde) supresión del trabajo de los niños, fijación de una jornada normal de trabajo para los adultos, etc. En 1890, el Emperador Guillermo II dirigía un Rescripto al Príncipe Bismark en que le manifestaba estar resuelto a tratar de alcanzar el mejoramiento de la condición de los obreros alemanes armonizando el interés de la industria con el bienestar de las masas trabajadoras.

En Francia, en el año 1841, se dicta una ley prohibiendo el trabajo de los niños menores de 8 años en las minas. Esta ley que no fué controlada ni oedecida, representó, sin embargo, el primer repudio a la Escuela Liberal y más que eso, el primer paso de una nueva concepción sobre la organización del trabajo; marcó ella el advenimiento del «Derecho Nuevo», del «Derecho del Trabajo».

El estado se vió en la necesidad de sancionar el derecho de asociación y de legislar sobre las condiciones de labor, así p. ej.: en Francia en 1864 fué abolido el delito de coalición, en 1906 se dictó la ley de reposo semanal, en 1841 se limitó el trabajo de aprendizaje, el 2 de Marzo de 1848 se limitó a 10 hrs. la jornada de trabajo en París y a 11 fuera de él.

Pero la intervención del Estado ha debido ir más lejos; en efecto, en 1850 se establece la Caja de pensiones para la vejez, en 1868 se crea la Caja de Seguros para el riesgo de muerte, la Caja de Seguros contra el riesgo de Accidentes del Trabajo Industrial y Agrícola, en 1893 y 1903 se dictan leyes de seguridad de los trabajadores en los establecimientos industriales y en 1898 la Ley de accidentes del trabajo.

Inglaterra, país eminentemente individualista, no escapa a la influencia de los principios de intervención del Estado, comienza con Gladstone en la segunda mitad del siglo XIX con la Ley de Impuesto a las rentas (In come Tax), este mismo político en 1864 hizo sancionar por el Parlamento Inglés una ley que creaba una Caja de pensiones para la vejez y otra de seguros de vida. Para el liberal Gladstone prevalecía el principio de que el Estado debía intervenir en la substitución de la industria privada, cuando ésta se mostraba insuficiente e ignorante. También vemos en este país que el partido Tory, conservador por excelencia, es el que dicta reglamentaciones sobre la industria manufacturera, sobre el trabajo minero, sobre marina mercante y las leyes sobre habitación obrera, higiene en los talleres, educación gratuita, admisión de los niños en los talleres, normas que significan intervención del Estado para impedir que los fuertes exploten ilimitadamente a los débiles. En el advenimiento de esta legislación social inglesa son los Trade Unions los que tienen una mayor participación ya que estas poderosas asociaciones obreras sugerían seriamente al gobierno y presionaban en una u otra forma para poner cortapisas a la indolencia patronal.

Vemos que en parte considerable, las medidas legislativas para proteger a los trabajadores se acrecientan por el progreso industrial que hizo posible el aumento de la clase trabajadora, ésta, en sus incipientes organizaciones políticas, exigió garantías para el libre ejercicio de los principios democráticos y para la declaración de esas garantías o derechos en materia de trabajo, organización industrial y seguro social.

La caridad o beneficencia, el ahorro, manifestaciones del espíritu individualista, ceden su lugar a instituciones más racionales.

Los seguros sociales van ligados al concepto de salud pública, o sea al conjunto de medidas que tienen por objeto higienizar las condiciones de existencia y de trabajo, asegurando al país generaciones sanas en que la aptitud para el trabajo y la procreación no sean perniciosamente alteradas. Pero junto al papel preventivo estas instituciones consultan medidas reparativas en dinero, en especies y en servicios, que pueden ser atenciones médicas, servicios de rehabilitación, de reeducación de la capacidad de trabajo de los asalariados, etc., ya que la capacidad de trabajo indiscutiblemente es el mayor bien que poseen los obreros o empleados; ella está directamente relacionada con la salud, que es objeto de protección en los seguros sociales. Dañada la salud, se perjudica la capacidad y la existencia económica del obrero o empleado y de la familia; como el Estado debe velar por la armonía social, debe impedir la generalización de estos trastornos o riesgos, uno de cuyos medios científicos es el seguro social.

Carlos Gide estima que los riesgos que amenazan la capacidad de trabajo de los asalariados son: la enfermedad, la vejez, la muerte, los accidentes profesionales y el paro forzoso; Chauveau considera como tales la enfermedad, la invalidez, la vejez, el paro, la maternidad y la muerte; González Posada anota los accidentes del trabajo, paro forzoso, enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Según la organización financiera se puede decir que hay riesgos de capitalización (invalidez y vejez de la ley francesa) y riesgos de repartición (enfermedad, maternidad y muerte de esa ley); según el origen se estima que los riesgos son económicos (cesantía), físicos (enfermedad, invalidez, vejez y muerte), y profesionales (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), se habla también de riesgos contributivos y no contributivos, según si se exige o no cotización para el fondo de seguro (1).

La intervención del Estado puede consagrar un sistema facultativo o uno obligatorio de Seguros.

El sistema facultativo consagra el principio de las reparaciones de riesgos determinados, la obligación de cotizar o de imponer una suma o porcentaje sobre el sueldo o salario con cargo al Estado, a los patrones o a los obreros o empleados, o simplemente la obligación de uno solo de ellos (riesgo profesional). El Estado dispone que a base de esos fondos se pagarán las prestaciones entre vivos o por causa de muerte, una vez que se ha corrido el riesgo, los derechos acordados por el seguro social son declarados irrenunciables y a veces inembargables; pero lo que caracteriza a esta clase de seguros es la facultad que asiste a los patrones de cumplir la obligación pública de las reparaciones, en algunas de las entidades de seguros fijadas en la legislación como aptas y con autorización a este objeto. Generalmente esas instituciones deben cumplir con mayores requisitos y exigencias que las pedidas a las entidades comerciales ordinarias y en ellas subsisten muy generalmente las prácticas administrativas y financieras de las compañías mercantiles. Hoy en día en Chile, sólo existe seguro facultativo en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, los otros riesgos estimados como objeto del seguro social se consignan en un sistema obligatorio.

El sistema obligatorio consulta generalmente una sola entidad encargada de la gestión, la administración en un organismo semi-fiscal y autónomo que percibe las cotizaciones de los obligados. Es en Alemania con Bismark donde este sistema tiene una evolución típica y se afirma que gracias a la hábil táctica política de algunos hombres de esa época se trató de refrenar la agitación

(1) Acerca de la diversidad de riesgos o causas a considerar a fin de establecer las obligaciones del Seguro, proporción de beneficios, etc., se ha pensado en unificarlos en un sistema armónico. En algunos países se ha ideado una verdadera codificación, así p. ej. en Austria en 1908, se presentó un proyecto para conseguir ese efecto y en Alemania, en 1911 el Reichversicherungsordnung, o sea el código de los seguros del Reich; en Inglaterra con su National Insurance Act y Alemania con su invaliden und Interbliebenenversicherung, se ensayó la unificación de los diferentes tipos de seguros sociales.

Después de la guerra, en Checoslovaquia, en Polonia, Rusia, Italia, Suecia, progresa la tendencia de codificar los seguros en un sistema de unificación de los riesgos. Según el profesor K. Krzeckowski, de la Escuela de Comercio de Varsovia, de todos estos intentos de unificación, el decreto ruso de 31 de Octubre de 1918, es el que prácticamente introduce una sistematización más completa en la legislación de ese país, junto con el proyecto semi-oficial, polonés de 1919, ya que ambos tratan de todos los casos de pérdida de los medios de subsistencia temporal o permanente, dice el profesor citado: sería esta una base más amplia y racional que el sistema de incapacidad de trabajo contemplada en los proyectos alemanes y franceses, en efecto el seguro contra la pérdida de los medios de subsistencia puede realmente englobar todos los casos y todas las posibilidades de accidentes de abarcar a la vez todos los tipos de seguro en vigor. Es necesario esperar mientras tanto para juzgar el valor práctico de este sistema. En el caso de resultar satisfactorio es incontestable que el principio sobre el cual reposa ese decreto y ese proyecto puede servir de base para una conferencia o acuerdo internacional eminentemente deseable, pues toda tentativa de unificación efectuada en común, por los diferentes países constituirá un progreso real, desde el punto de vista económico-social. (Krzeckowski. Los seguros sociales y la legislación internacional. R. I. T. XI-1923).

social con leyes de seguro en que se concedía un mínimo de las reivindicaciones solicitadas por las masas políticamente organizadas. El 17 de Noviembre de 1861, el príncipe Bismark envía al Parlamento el mensaje sobre el seguro obligatorio de enfermedad y el 6 de Julio de 1884, el de seguro obligatorio contra el riesgo de accidentes del trabajo, etc., no como una donación graciosa del Príncipe al pueblo sino como una medida eficaz de combatir el socialismo revolucionario, según lo afirmaba un hombre de esa época, el varón Stumm, que con su fino tacto político coadyuvó en la confección del proyecto de seguro social obligatorio.

Sobre esta materia, sin embargo, hay encontradas opiniones, disputándose la prioridad del sistema. Así, C. Chauveau (1) afirma que el origen de los Seguros Sociales, aun con el carácter obligatorio, se encuentra en las Instituciones francesas del antiguo régimen; sostiene que el príncipe Bismark no es el primero en idear tal sistema. Cita algunos casos históricos en la legislación francesa en que se encontraría el principio del Seguro Obligatorio. El Reglamento de 23 de Septiembre de 1673, dado por Colbert, Ministro de Marina desde el 7 de Marzo de 1669, y concerniente sólo a la marina militar, prescribe que serán descontados 6 dineros por libra, de los sueldos de todos los oficiales generales de marina, oficiales particulares de vapores y sobre sueldos de la tripulación de los buques del rey; este capital sería empleado en el sostenimiento de los hospitales marítimos o para pagar los recursos necesarios a los que prefieren atenderse en sus hogares. Posteriormente, según edicto de Mayo de 1709, durante el Ministerio de J. Phelypeaux, ampliando ya el descuento anterior, también para el personal civil de los arsenales, quedando comprendido así el contingente obrero de dichos arsenales y la marina mercante, que antes no estaba sujeta a descuentos. Con el fondo acumulado se aseguraba el pago de una pensión a todos los señalados en el Edicto.

«La Causa, dice Chauveau, de que se atribuya a Bismark la implantación del seguro obligatorio, está en que solamente después de 1883, año de la primera codificación alemana sobre seguro social obligatorio, la idea de Colbert adquirió un desenvolvimiento sistemático».

En 1894 se dicta en Francia la primera Ley obligatoria de seguro social. Posteriormente, para los obreros mineros, y después de 1909 para los empleados de ferrocarriles.

En Inglaterra se acepta el seguro social desde 1908 con la ley «Old Age Wension's»; pero se dió un gran paso, más adelante, con su «National Insurance Act» (1911) que comprendía seguros contra el riesgo de enfermedad, invalidez, y sobre todo, algo que por aquella época constituía una novedad, prescripciones sobre una especie de seguro contra el paro involuntario.

En términos generales podemos decir que el Seguro Social tiene las siguientes características:

1.º—Su finalidad es de orden público y sus bases se encuentran, en los principales países, en forma de garantías constitucionales;

2.º—Es generalmente ejercido por entidades autónomas;

3.º—Es de carácter obligatorio y aquellas ramas instituídas hoy en forma de seguro facultativo, tienden hacia la obligatoriedad;

4.º—Las bases financieras del Seguro Social se forman por cotizaciones del Estado, de los patronos y generalmente de los trabajadores;

5.º—La población asegurada tiene mayor estabilidad, circunstancia que permite observaciones más precisas sobre los fenómenos de la natalidad, morbilidad, muerte, frecuencia de accidentes, actividad, incremento, pasividad y en general, movimiento de las poblaciones del Seguro, etc., a fin de precisar los cálculos de las prestaciones y de los recursos;

6.º—El seguro social obligatorio favorece la unidad y coordinación de los servicios;

7.º—El Seguro Social da un desarrollo fundamental a la prevención sistemática de los riesgos: «Más vale prevenir que curar»;

8.º—El Seguro Social, dada su finalidad de orden público, procura toda clase de prestaciones en dinero, en servicios, en especies, etc.;

9.º—Se preocupa de la rehabilitación de la capacidad perdida fomentando la creación de los establecimientos adecuados para la práctica de las técnicas que tienden a ese objeto;

10.—En el Seguro Social no hay selección de riesgos peligrosos de no peligrosos, individuos enfermos de sanos, etc.;

11.—Los derechos otorgados por el Seguro Social son de orden público, irrenunciables por las partes;

12.—Los litigios y controversias judiciales son de la competencia de tribunales especiales que conocen de los asuntos de acuerdo con un procedimiento breve;

13.—El Estado tiene un interés considerable en fomentar el desarrollo y buen funcionamiento del Seguro Social.

(1) C. Chauveau Les Assurances Sociales. París 1926.

SEGUNDA PARTE

SECCION PRIMERA

DEL SEGURO CONTRA EL RIESGO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Después del examen breve de la evolución del seguro privado y del seguro social, nos corresponde ocuparnos del seguro de accidentes del trabajo.

Esta Institución jurídica tiene por objeto reparar la capacidad de ganar amenazada por el peligro constante y creciente que ofrece el desarrollo del trabajo industrial, agrícola, etc. La obligación de reparar los daños corresponde al patrón quien facultativamente lo transfiera a terceros o aseguradores mediante el pago de una prima variable según los peligros de cada trabajo.

Este seguro aun cuando tiene modalidades comerciales por su contenido pertenece más al grupo del seguro social.

El accidente del trabajo es toda lesión orgánica funcional de la salud, toda lesión psíquica debida a causa exterior, repentina e involuntaria, que sobreviene en forma más o menos excepcional, por el hecho o con ocasión del trabajo y que acarrea la muerte, una incapacidad absoluta, parcial, permanente o temporal para el trabajo.

Según Piccard, accidente es todo golpe o lesión pernicioso, repentina, involuntaria producida en el cuerpo humano por una causa exterior más o menos excepcional.

Examinaremos los diversos elementos de esta definición.

1. Golpe Pernicioso.—Es un elemento constitutivo del accidente, es la consecuencia que da derecho a las prestaciones aun cuando no es parte del advenimiento del accidente. La doctrina y la jurisprudencia suelen englobar el efecto en la causa. La lesión no puede ser necesariamente externa, por ejemplo lesión del sistema nervioso, del corazón o que se manifiesta como enfermedad en el sentido corriente de la palabra (1).

(1) Respecto a las enfermedades profesionales algunos autores dan principal importancia al factor "etiológico" que relacionaría el hecho del trabajo con el daño (Jouanny, Etienne Martin). Esta relación sería para algunos "exclusiva", "precisa", "íntima", o "constante" (Biondi, Kley). Otro grupo, al definir la enfermedad profesional, da mayor interés al factor duración de la actividad profesional o de la influencia nociva (Burgeois), a la "repetición" en un tiempo prolongado (Curschmann) o a los dos factores en conjunto.

Otros consideran las "posibles consecuencias de la fatiga y de la insalubridad del oficio" (Paulet), etc. . . (*)

En nuestra legislación se define el accidente, diciendo que se entiende por tal "toda lesión que el obrero o empleado sufra a causa o con ocasión del trabajo y que le produzca incapacidad para el mismo" (Art. 254. D. F. L. 176).

En todo caso las enfermedades profesionales, en nuestra legislación, son equiparadas a los accidentes del trabajo. La enfermedad debe ser declarada como producida por efecto del género de trabajo de la víctima o de las condiciones en que efectuó su trabajo durante el año precedente a la aparición de la enfermedad; atendiendo al grado de incapacidad para el trabajo que afecta al obrero.

No dan derecho a indemnización las que tengan más de un año a la fecha de la vigencia del Reglamento. (Reglamento sobre enfermedades profesionales N.º 581, 21 de Abril de 1927). El Reglamento en seguida, hace una enumeración de ellas.

En materia de enfermedades profesionales se observa, sin embargo, algunos principios que constituyen elementos de diferencia de los accidentes, ellos son:

1.º El riesgo profesional de las enfermedades se extiende limitadamente hasta el número de aquellas que en

(*) Rapport V. Conférence international du Travail. Dix-Huitième Session. Gèneve, 1934. La réparation de Maladies Professionnelles.

Legalmente sólo una lesión corporal da derecho a las prestaciones del seguro. En consecuencia, el daño en una dentadura postiza o en una prótesis, en principio no da derecho a prestaciones. Sin embargo, en Suiza, el Tribunal Federal de Seguros, ha reconocido la obligación de indemnizar las prótesis, los ojos artificiales, las dentaduras postizas, coronas, etc., en cuanto éstas han sido dañadas a causa del accidente que lesiona el cuerpo mismo. No es preciso que la prótesis provenga de accidentes anterior; pero sí que debe reemplazar morfológicamente una parte del cuerpo humano. En consecuencia, no se repara la destrucción de lentes, muletas, bragueros, porque no son inherentes al cuerpo en el momento del accidente. En Chile, la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros ha repuesto piernas ortopédicas destruidas por accidentes, cabe advertir que esas prótesis ordinariamente provenían de un accidente del trabajo.

2. Elemento Exterior.—La causa del daño debe ser exterior y puede ser mecánica, por presión o de naturaleza varia por ejemplo influencias de temperatura, tóxicas o infecciosas, de fuerza eléctrica, presión atmosférica, rarefacción repentina del aire, efectos del sonido, de la luz, etc. La acción perniciosa puede producirse únicamente en el interior del cuerpo, por ejemplo en caso de asfixia con gas de alumbrado.

3. Elemento Excepcional.—La lesión debe provenir de un factor externo más o menos extraordinario, lo que constituye la característica esencial del accidente. Es preciso distinguir el golpe excepcional del golpe que revela la existencia de una lesión y que no constituye accidente por ejemplo traumatismo propio del organismo, osteomielitis, tuberculosis, etc. Este elemento impide la extensión viciosa del concepto teórico de accidente. El solo examen médico de las lesiones no es suficiente a determinar si hay accidente en el sentido legal del término. El carácter excepcional deberá precisarse con estrictez en el momento de la prueba de los hechos a fin de distinguir la lesión constitutiva de accidente de las otras lesiones triviales de la vida diaria. Un golpe insignificante puede servir para descubrir la existencia de una lesión y un golpe violento puede producirla. En este último caso hay derecho a las reparaciones. Despreciar el elemento excepcional significaría asignar la calidad de accidente, a cada movimiento, al golpe más leve. Los traumatismos debidos a la propia constitución orgánica como hernias, lumbagos, lesiones del menisco, no constituyen accidente, es preciso que la lesión sea sin lugar a dudas la consecuencia de un hecho exterior extraordinario. Por ejemplo caída violenta, producción de un esfuerzo considerable, reacción contra un esfuerzo exterior (movimiento de defensa, por ejemplo, salto por una ventana de una casa incendiada), pisadura de un clavo. Si el traumatismo no tiene este carácter excepcional y extraordinario no hay accidente.

La lesión producida a consecuencia de un susto puede ser accidente si el hecho que lo provoca reúne la cualidad de extraordinario, por ejemplo, una neurosis traumática causada por un golpe de corriente eléctrica de alta tensión. En cambio, no sería excepcional el ruido de un neumático que se rompe, el choque y ruido de un vidrio quebrado, etc.

4. Elemento espontaneidad.—Este elemento y el anterior son constitutivos y esenciales del accidente indemnizable.

La lesión es repentina si se produce en un tiempo determinado y relativamente corto. Puede alargarse algunas horas, por ejemplo, casos de temperaturas extremas (congelación, quemaduras de sol, insolación). En cambio esta tolerancia no es permitida, respecto de golpes repetidos, pero separados por intervalos más o menos largos, pues el golpe pernicioso debe ser único.

El concepto de espontaneidad así comprendido permite considerar también como accidente

cada legislación se consignan en la lista especial, es decir, se establece un régimen de excepción y en consecuencia, de interpretación estricta. En nuestra ley debemos propiciar la extensión de la lista de las enfermedades a fin de reparar todas aquellas, que proviniendo directamente a causa y con ocasión del trabajo, no están hoy contempladas para la indemnización.

Esta ampliación que tendrá como objetivo, establecer la debida armonía entre las disposiciones sobre riesgo profesional, sólo puede caber dentro de un régimen que otorgue mayores entradas sin alzar en lo posible el monto de las primas del seguro,

2.º La incapacidad en las enfermedades profesionales, se traduce en la práctica en la incapacidad parcial o permanente total; las incapacidades temporales, para el régimen legal, son la primera manifestación, pero el mal ya ha evolucionado;

3.º Se producen en forma lenta y paulatina, resulta a veces de una acción insensible, pero constante, siendo ignorada hasta la eclosión del fenómeno; dan derecho a indemnización en los casos en que han sido contraídas en un empleo habitual, continuo y en las industrias señaladas en la ley o reglamento;

4.º En materia de denuncia sostienen unos que es el obrero el que debe denunciar y justificar su estado; en realidad la condición de enfermo es la menos apropiada para discriminar problemas, la situación física misma bien pudiera quitar lucidez para aclarar las causas complejas de accidentes, que la mayoría de las veces son desconocidas en su esencia por los técnicos y con mayor razón por los trabajadores.

La denuncia de las enfermedades debe corresponder a todos los médicos que asisten a un enfermo, éstos tendrán acción pública y aún más debieran estar obligados a ello bajo una sanción penal que bien pudiera ser una multa.

el surmenaje, emanado de un hecho excepcional y no de un simple esfuerzo más sostenido que de ordinario, apoplejía consecutiva a una carrera agotadora.

La espontaneidad dice relación con el golpe mismo aun cuando las consecuencias perniciosas se produzcan, poco a poco, por ejemplo, un ataque cerebral que se manifiesta años después del golpe repentino.

En cambio la espontaneidad del mal (hemorragias repentinas por T. B. C. ignorada, ataque de apoplejía por enfermedad latente causada por carreras violentas, efectuadas cada día) no reúnen la condición necesaria para estimar el caso como accidente. En este mismo lugar se encuentran los casos de tendovaginitis, de epicondilitis, enfermedad de Klenbock que no se manifiestan por un solo esfuerzo sino por esfuerzos repetidos.

5. Elemento involuntario.—La involuntariedad se refiere al fuero interno del asegurado, a su intención y mira todo el daño como el devenir del daño. El salto de un sonámbulo por una ventana constituye accidente, a menos que haya existido intención de suicidio; es el mismo caso del salto para escapar de una casa que se quema. El daño producido por culpa de tercera persona es accidente, insistimos, porque la involuntariedad se refiere sólo al sujeto que recibe el perjuicio, a la causa y efecto de ese perjuicio.

En Suiza si un asegurado es herido intencionalmente o es asesinado hay accidente indemnizable; si la lesión proviene de una riña o de un duelo siempre existe accidente, pero las indemnizaciones son disminuídas en virtud de disposiciones especiales en atención a la culpa grave de la víctima.

Supongamos que el obrero ha deseado un daño determinado y resulta otro mucho mayor, por ejemplo, quiere mutilarse un dedo y se le infecta la herida y muere. ¿La infección constituye un nuevo accidente ya que ella fué involuntaria? En Suiza se rechaza la indemnización para lo cual se invoca la ley que se refiere a exclusión de reparar accidentes producidos por empresas temerarias (1).

SECCION SEGUNDA

EVOLUCION DE LA DOCTRINA DEL RIESGO PROFESIONAL

En el contrato de trabajo convienen las partes en la ejecución de una labor material o intelectual por una remuneración determinada; es toda la aptitud de trabajo, sea física o intelectual, la que se pone al servicio de la empresa, sin existir una obligación que requiera el juego de sólo determinadas facultades físicas o psíquicas. Por esto el contrato de trabajo es una institución jurídica especial, que en cierto modo viene a justificar la doctrina del Riesgo Profesional, cuya evolución veremos someramente.

1.—Teoría de la Culpa Extra-Contractual o de la Prueba del Obrero

Primeramente, ocurrido un accidente del trabajo, el obrero podía obtener una indemnización representativa del daño sufrido persiguiendo la responsabilidad del patrono conforme la Código Civil. Es decir, tenía que probar culpa del patrón en el juicio sometido ante los tribunales ordinarios y en conformidad al derecho común. El hecho-daño debía ser imputable al patrono. Por lo general el obrero no obtenía éxito en el juicio, por falta de medios económicos que le impedían continuar una acción de lato conocimiento y llena de incidencias que postergaban años y años la declaración del derecho; además no podía pagar una buena defensa. El patrón, en cambio, estaba en situación de hacer frente a estos gastos y en un momento dado tentar al obrero con una transacción irrisoria que éste por las necesidades tendría que aceptar. Por otra parte, si un obrero obtenía sentencia favorable cobraba al patrón una suma indemnizatoria de su capacidad perdida, y si éste contaba con poco capital le podía conducir hasta la quiebra y la ruina.

2.—Teoría de la Reversibilidad de la Prueba.

Con posterioridad, en Francia, se trata de buscar dentro del Código Civil otra solución más favorable al obrero y en efecto, se sustentaron dos teorías nuevas.

a) M. Saintelette de Bélgica y M. Sauzet de Francia, sostuvieron que no era preciso basarse

(1) Para formular estos comentarios nos hemos basado en "La notion d'accident dans l'assurance obligatoire contre accidents en Suisse".—de E. Heymann. Profesor de derecho de la Universidad de Ginebra. R. I, T, 1937.

en el C. C. para sostener la responsabilidad del patrón en caso de accidentes de trabajo, sino que ella se encontraba en el mismo contrato de trabajo. Afirmaron que el C. C. sólo se aplicaba en los casos de personas, entre las que ocurría un daño, no unidas por vínculos contractuales, por ej. el cazador de mala puntería que hiere a una persona. En cambio entre patrón y obrero existe otra situación de continuidad previstas en un contrato que genera derechos y obligaciones. Entre las obligaciones del patrón no sólo estaría la de pagar el salario sino que además, en virtud del principio de que las convenciones no sólo obligan a lo que en ellas consta sino que también a todos los desembolsos que la equidad manda según su naturaleza, o sea, más que el sentido literal de los términos hay que estar a la común intención de los contratantes. De estos principios resultaría que según la equidad el patrón debe velar por la integridad física e intelectual del obrero o empleado, adoptando aquellas precauciones en contra de los accidentes; si el patrón recibe al obrero sano y salvo, debe integrarlo después del trabajo en las mismas condiciones, pues el que arrienda una cosa debe devolverla en buen estado. En consecuencia, el obrero accidentado probando la existencia del contrato, debe tener derecho a las indemnizaciones, si se estima que el patrón no dió cumplimiento a sus deberes en forma, a menos de probar que el accidente surgió de causas extrañas que no le son imputables (caso fortuito, fuerza mayor, culpa grave de la víctima, culpa de un tercero extraño a la explotación). De este modo, el peso de la prueba corre a cargo del patrón.

b) Esta nueva teoría tuvo en Bélgica una reacción que la hizo degenerar haciendo ilusoria la evolución jurídica en beneficio de los trabajadores. En efecto, el sector patronal sostuvo como necesario, mediante argucias legales, abrir un nuevo expediente de prueba sobre la base de esta teoría y cuyo onus probandi competiría al obrero; la no ejecución de la obligación que incumbe al patrón no proviene del solo hecho del accidente, pues éste ha podido producirse aun cuando se hubieran tomado todas las medidas en forma rigurosa; es necesario probar la inejecución demostrando lo contrario, y esto incumbe al que solicita indemnización. Si la Corte de Casación Belga acogió el principio patronal que descargaba de la prueba al patrono, en Francia no ocurrió lo mismo, en donde si bien se mantuvo la teoría de la Reversibilidad de la prueba, se estimó que ésta no era aún suficiente al derecho obrero ya que excluía la responsabilidad patronal en caso de culpa grave de la víctima, de un tercero extraño o proveniente de caso fortuito.

3.—Teoría de la Responsabilidad Objetiva o Teoría Socialista del Derecho

Según esta teoría formulada por M. Jossierand y M. Saleilles, la responsabilidad patronal descansa en un principio del propio Código Civil (C. C. francés, Art. 1384 inc. 1.º) en virtud del cual no sólo se es responsable de hechos ajenos sino que también de los daños causados por hechos de las cosas, los que corren a cargo de quien las tiene a su cuidado o de su dueño. En consecuencia, el industrial que provee su fábrica de maquinarias creando el medio necesario a la explotación, debe responder de los accidentes causados por éste, abstracción hecha de toda culpa grave, salvo que pruebe que el accidente no se deba a las maquinarias sino a un accidente intencional o a hecho de un tercero extraño o a fuerza mayor exterior a la explotación. La Corte de Casación francesa repudió esta doctrina, encontrada sospechosa de una presunción de culpa grave en contra del sector capital. Sin embargo, posteriormente fué aceptada en el contrato de transporte de personas, feria de diversiones, etc., hasta el punto de que hoy en día la norma general es la responsabilidad presunta y la excepción, el que sea necesario probar culpa en quien haya cometido un hecho-daño. Precisamente gracias a esta evolución jurídica ha nacido la Doctrina del Riesgo Profesional que pasamos a desarrollar a continuación.

Doctrina del Riesgo Profesional

Esta nueva teoría que es una aplicación de la Teoría Socialista del Derecho, supone que el accidente del trabajo es un riesgo profesional, que ordinariamente amenaza a todos los que trabajan, cualquiera que sea la prudencia y diligencia empleada; en toda clase de industria, de acuerdo con las modalidades propias, existe un índice de frecuencia de accidentes que determina la peligrosidad de ese trabajo. Para la responsabilidad, no es necesario averiguar la causa que lo produce, si hay o no culpa de la víctima o del patrono o un caso fortuito; la complejidad de la industria moderna ha conducido a estos hechos; a veces, por organizada que esté la prevención, ellos pueden ocurrir por la propia naturaleza humana. Carece de interés averiguar si la negligencia es o no culpable, porque con o sin ella el siniestro puede producirse, lo que en ningún momento significa que exista un fatalismo declarado, desdeñando la investigación hacia la prevención: a la teoría del Riesgo Profesional sólo interesa determinar quien debe soportar las cargas.

La responsabilidad patronal se manifiesta en las indemnizaciones. Siendo el patrono quien organiza la explotación, da nacimiento a los riesgos y percibe los beneficios, él debe proveer al financiamiento de las reparaciones. Sin embargo, esta doctrina que hace gravitar las cargas de los gastos e indemnizaciones sobre el sector capital, bien pudiera llamarse Doctrina de Transacción ya que en virtud del principio de la responsabilidad dentro del C. C. el onus probandi correspondía al obrero y acreditada la imputabilidad del daño, cobraba una indemnización igual a la pérdida de su capacidad de trabajo, que podía traducirse en una suma cuantiosa, mermando las arcas patronales. El patrono podía desligarse de la acción acreditando por lo menos culpa del trabajador, fuerza mayor, daño obra de terceros. Con la Doctrina del Riesgo Profesional el patrono acepta la responsabilidad de indemnizar los accidentes ocurridos aún por culpa del obrero por fuerza mayor que no sea extraño al trabajo; el onus probandi pasa a su cargo a cambio de establecer un límite en la indemnización, que en nuestra legislación positiva es \$ 3.600 como máximo y \$ 900 como mínimo, para el cálculo de las prestaciones por una incapacidad permanente o muerte, salvo convención en contrario.

Comentario. No obstante las conclusiones finales, es preciso dejar constancia de que la doctrina del Riesgo Profesional, a nuestro juicio, representa una evolución grande en materia de seguros sociales si atendemos principalmente al aspecto financiero.

Desde el punto de vista de los trabajadores es una verdadera conquista el principio establecido de que es prohibido al patrono hacer cualquiera deducción directa o indirecta del salario o sueldo del obrero para gastos de reparaciones o del seguro.

Esta Doctrina ha venido a establecer un principio de equidad en beneficio de amplios sectores de individuos sin recursos incapaces de hacer valer un derecho, situación análoga de quien no lo tiene o le es negado.

SECCION TERCERA

a) EL SEGURO SOCIAL DE ACCIDENTES DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNACIONAL

Desde el punto de vista internacional, el seguro social ha sido considerado desde 1889, fecha en que se reunió el primer congreso sobre tal materia; la reunión tuvo lugar en la ciudad de París y en ella se trató exclusivamente de los seguros contra el riesgo de accidentes del trabajo. En el Congreso siguiente de 1891, que se reunió en Berna, se comienzan a tratar otros problemas del Seguro Social. Posteriormente, en los Congresos de Milán (1894), Bruselas (1897), París (1900), Dusseldorf (1902) y Viena (1905), se adoptan diversas medidas sobre los seguros contra el riesgo de enfermedad, invalidez, accidentes, vejez, muerte prematura. En todos estos Congresos el primer tema que resalta es el de la política del seguro facultativo u obligatorio. Como ya lo dijimos, sólo en el Congreso de Roma (1908), después de un detenido y concienzudo estudio del problema, se llega a la conclusión de que el Seguro Obligatorio era el sistema que ofrecía mayores ventajas.

A continuación, en una serie de conferencias, se trató de dar una reglamentación común a todos los países, sobre el seguro social (en 1910, 1911 y 1912).

De este mismo modo el problema de la unificación de las legislaciones sobre los diferentes riesgos sociales, fué discutido ya por aquella época en Austria. (Proyecto austriaco), Alemania (el Reichversicherungordnung e Invaliden und Hinterbliebenen-versicherung), Inglaterra (National Insurance Act); el principio sustentado era el de dar a los diferentes riesgos del seguro social una organización común.

Después, la Guerra interrumpe el trabajo en las Conferencias, sin embargo, individualmente en algunos países continuó un cambio de ideas muchas veces vertidas en proyectos y ensayos.

Con posterioridad, en el tratado de Versalles se crea la Sociedad de las Naciones (S. D. N.).

b) La Sociedad de Naciones y su influencia en el problema

El Tratado de Paz de Versalles en su parte III, denominada trabajo (Sección I. Organización del Trabajo), considera la creación de una Sociedad de Naciones cuyo espíritu debe descansar en los principios siguientes: la paz universal reposa en la justicia social; las malas condiciones del trabajo significan para la mayoría: injusticias, miserias y privaciones, engendro de descontentos y peligros para la paz de las naciones. Es necesario mejorar esas condiciones y reglamentar las horas de labor (máximo por día y semana), organizar el reclutamiento de la mano de

obra, luchar contra el paro por el salario mínimo, la protección contra las enfermedades generales, profesionales y accidentes del trabajo, la protección de los niños, adolescentes y mujeres, las pensiones de vejez, invalidez, defensa del interés de los trabajadores ocupados en el exterior, afirmación del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas.

Con este efecto se creó una organización paralela a la Liga o Sociedad de las Naciones en que los miembros de éste automáticamente serían miembros de aquélla. La organización contaría con una Conferencia General, una Oficina Internacional del Trabajo (O. I. T.) con su Dirección a cargo de un Consejo de Administración. La Conferencia sesiona por lo menos una vez al año (4 representantes por miembro, 2 del gobierno, 1 de los patrones y 1 de los trabajadores más los Consejeros técnicos y los suplentes). Las resoluciones pueden tener la forma de Recomendaciones que sometidas al examen de los Estados miembros pueden producir efectos, como leyes nacionales o en otra forma y Convenciones internacionales para ser ratificadas por los miembros, los cuales quedan ligados entre sí, una vez hecha la ratificación y se obligan a conformar sus leyes a sus cláusulas, manteniéndolas en vigor tanto tiempo como ellas prescriban. En cambio, las Recomendaciones no constituyen tratados internacionales por lo que no aportan obligaciones a los Estados que contribuyen a su aprobación; los Estados pueden no tomar en cuenta una Recomendación, pero ellas llevan en sí una fuerza moral ya que contienen las bases racionales y técnicas de cada problema del trabajo, consignadas en términos generales, para que cada país de acuerdo con sus propias modalidades pueda adoptarlas en sus facces pertinentes. Las Convenciones en realidad son resoluciones que enfocan el problema con mucho tacto, enuncian el principio y dejan a cada gobierno en libertad para adoptarlo; aún aparte de enunciar el principio sustentado por el B. I. T. se pronuncian sobre los variados aspectos de él, dando ocasión a la técnica del B. I. T. para hacer valer la forma precisa en que cada punto de la cuestión puede ser resuelto.

c) Convenciones y Recomendaciones aprobadas sobre la materia.

La Conferencia General de la organización internacional del Trabajo de la Sociedad de las Naciones, refiriéndose al problema de los accidentes del trabajo se ha pronunciado sobre él en las siguientes Convenciones y Recomendaciones.

Las Convenciones y Recomendaciones aprobadas por la SDN son las siguientes:

En la Convención N.º 12, de 25 de Octubre de 1921 se acuerda que todo miembro ratificando la Convención queda obligado a extender a los trabajadores agrícolas los beneficios de indemnización a las víctimas de accidentes sobrevenidos por el hecho o con ocasión del trabajo. Ella entró en vigor el 26 de Febrero de 1926 y fué ratificada por Chile el 1.º de Septiembre de 1934.

Esta Convención ha sido ratificada, además, por los siguientes países:

Alemania, Bélgica, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Nicaragua, Países Bajos, Polonia, Suecia, Uruguay.

En la sesión celebrada el 19 de Mayo al 10 de Junio de 1925, se aprobó el Proyecto de Convención N.º 17, sobre Reparación de los Accidentes del Trabajo; en él se acuerdan los siguientes principios:

1.º Condiciones para la reparación de las víctimas de los accidentes del trabajo o derechos a sus causa-habientes;

2.º Se señala el campo de aplicación de las leyes y reglamentos sobre la materia (obreros, empleados, aprendices de empresas públicas privadas);

3.º Las indemnizaciones de los accidentes con incapacidad permanente o muerte se pagarán en forma de renta o de capital en ciertos casos;

4.º Los subsidios se otorgarán desde el 5.º día de ocurrido el accidente;

5.º Las víctimas que necesiten la ayuda de tercera persona tendrán derecho a un suplemento;

6.º Las víctimas tendrán derecho a asistencia médica amplia; los aparatos de prótesis comprendidos en ella, deberán ser normalmente renovados y el control, revisión de las indemnizaciones como su pago en caso de insolvencia, será previsto en la legislación de cada país, etc.

Esta Convención entró en vigor el 1.º de Abril de 1927, Chile ratificó el Proyecto el 1.º de Septiembre de 1927.

Esta Convención ha sido ratificada también por los siguientes países:

Bélgica, Bulgaria, Colombia, Cuba, España, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Méjico, Nicaragua, Países Bajos, Portugal, Suecia, Uruguay, Yugoestavia.

Convención N.º 18.—En la misma Sesión que nos ocupa se aprobó la Convención relativa a la reparación de las enfermedades profesionales, con los siguientes principios:

1.º Las víctimas de enfermedades profesionales serán indemnizadas según los principios generales de cada país relativos a los accidentes del trabajo;

2.º Se repararán las enfermedades y las intoxicaciones producidas por las sustancias contenidas en la lista que se indica, siempre que los enfermos pertenezca a la industria o profesión en que ellas se usan.

Entró en vigor el 1.º de Abril de 1927, ratificada por nuestro país el 1.º de Septiembre de 1934 y además por los siguientes:

Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Colombia, Cuba, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Uruguay, y Yugoslavia.

Convención N.º 19.—Igualdad de derechos entre trabajadores nacionales y extranjeros en materia de reparación de accidentes del trabajo.

Aprobada en la misma Sesión anteriormente señalada. Se acuerdan los siguientes principios:

1.º Se otorgarán derechos iguales a los extranjeros sin consideración a su residencia;

2.º Los accidentes de trabajadores que temporalmente están ocupados en un país Miembro, por cuenta de una empresa situada en territorio de otro Miembro, pueden ser reparados convencionalmente según la legislación del último por acuerdo especial;

3.º Los Miembros que ratifiquen la Convención y que no tengan régimen de indemnizaciones o seguros contra accidentes del trabajo se obligan a establecer un régimen en el plazo de tres años a contar de la ratificación;

4.º Los Miembros que ratifican la Convención se prestarán mutua ayuda para facilitar su aplicación, como para el cumplimiento de sus respectivas legislaciones nacionales, asimismo se comprometen a informar al Bureau y a los otros miembros de toda modificación en el régimen legal. Entró en vigor el 8 de Septiembre de 1926, ratificada por nuestro país el 1.º de Septiembre de 1934 y también por los siguientes:

Alemania, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Colombia, Cuba, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Uruguay y Yugoslavia.

Convención N.º 28.—Protección contra los accidentes de los trabajadores ocupados en la carga y descarga de los buques,

Se refiere al trabajo de carga o descarga en tierra o a bordo, de las naves y a las medidas indispensables a fin de evitar los accidentes. Condiciones de accesos de los trabajadores para ir y volver al barco, sea que el barco esté anclado cerca del muelle o lejos de él. Las legislaciones nacionales deberán tomar las precauciones indispensables para proteger a los trabajadores atendida la naturaleza especial del contacto o materias peligrosas para la salud o la vida, ya sea por su misma naturaleza o a causa del estado en que se encuentran en ese momento, o cuando tienen que trabajar en lugares donde estén esas materias. Esta Convención ha sido revisada y hoy en día es necesario consultar la N.º 32 de la XVI Sección (Abril 1932).

Esa Convención ha sido ratificada por los siguientes países:

Irlanda, Luxemburgo, Nicaragua, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Suiza, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Convención N.º 4.—Enfermedades Profesionales. Esta Convención que se basa en principios análogos al anterior, introduce una ampliación de la lista de las enfermedades e intoxicaciones consideradas como profesionales,

La Convención N.º 18 comprende una lista de enfermedades y sustancias tóxicas y una enumeración de las industrias o profesiones.

Las enfermedades e intoxicaciones eran: por el plomo, sus aleaciones o sus compuestos, con las consecuencias directas de dicha intoxicación; por el Mercurio y la Infección Carbunclosa.

La presente Convención introdujo:

La silicosis, con o sin T. B. C. pulmonar, siempre que la silicosis sea causa determinante de la incapacidad o muerte;

El Fósforo; Arsénico; Benceno, derivados alógenos de los hidrocarburos grasos; trastornos

patológicos del radium y sustancias radioactivas de los Rayos X; Epiteliomas primitivos de la piel.

En relación con el mismo problema se han aprobado también las siguientes Recomendaciones.

Recomendación N.º 4.—Protección de las mujeres y los niños contra el Saturnismo.

Trata de proteger la maternidad y buen desarrollo del niño mediante la prohibición a las mujeres y niños menores de 18 años en los trabajos que se enumeran y las industrias en que se utilizan sales de plomo, sólo aceptar a esas personas después de adoptar las medidas que se especifican (ventilación localizada, limpieza herramientas y talleres, aviso a la autoridad de los casos de Saturnismo, examen médico periódico, instalación de cuartos, lavados, refectorios, ropas protectoras especiales, prohibición de introducir bebidas o alimentos en los talleres).

La Conferencia termina recomendando la sustitución de las sales solubles de plomo por otras no tóxicas.

Recomendación N.º 5.—Creación de un servicio público de higiene.

Recomendación N.º 6.—Prohibición del empleo del fósforo blanco.

Recomendación N.º 22.—Relativa al importe mínimo de las indemnizaciones por accidentes.

I.—Las indemnizaciones no podrán ser inferiores en caso de incapacidad permanente a una renta equivalente a los dos tercios del salario anual de la víctima.

En caso de incapacidad permanente parcial a una porción de la renta debida para el caso anterior, proporcional a la reducción sufrida por el accidente. En caso de incapacidad temporal total a un subsidio diario o semanal igual a los dos tercios del salario de la víctima.

En caso de incapacidad temporal parcial a una fracción del subsidio diario o semanal debido para incapacidad temporal total, proporcional a la reducción de la capacidad causada por el accidente.

Cuando la incapacidad se indemniza en forma de renta global ésta no podrá ser inferior al valor capitalizado de la renta correspondiente.

II.—Si el accidentado necesita la ayuda constante de otra persona, deberá recibir un suplemento de indemnización que no podrá ser inferior a la mitad de la indemnización debida en caso de incapacidad permanente total.

III.—Si al accidente sobreviene la muerte, los llamados a suceder al difunto se fijan en una lista y entre ellos no podrán recibir más de los dos tercios del salario anual de las víctimas o una suma capitalizada representativa de ese valor en caso de tratarse de una renta o de una indemnización global.

IV.—La reeducación profesional será determinada por cada país. Los gobiernos deberán fomentar las instituciones que tengan por objeto dicha reeducación.

Recomendación N.º 23.—Sobre jurisdicción competente en materia de reparación de accidentes del trabajo.

I.—Tribunales especiales, comisiones arbitrales, con magistrados de carrera o sin ellas, que comprendan un número igual de jueces, obreros y patronos nombrados por las asociaciones de obreros y patronos o designados a propuesta suya por los representantes patronales y obreros en otras instituciones sociales o elegidos por colegios distintos de patronos y de obreros.

II.—Cuando los conflictos sean llevados a tribunales ordinarios, éstos a petición de parte deberán oír a peritos obreros o patronales en materia o cuestión profesional, y especialmente al fijarse el grado de incapacidad de ganancia de la víctima.

Recomendación N.º 24.—Reparación de las enfermedades profesionales.

Los miembros deben establecer, si existe o no un procedimiento a revisar la lista de enfermedades profesionales en su legislación nacional.

Recomendación N.º 25.—Igualdad de trato a los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de accidentes del trabajo.

Esta recomendación insinúa tomar medidas al aplicar las convenciones relativas a esta materia:

Facilitar el pago de la indemnización a los beneficiarios que no residan dentro del territorio.

En caso de litigio por falta, suspensión del pago o reducción de la pensión no hacer exigible la presencia del beneficiario ante los tribunales que conozcan del litigio.

Ampliar los beneficios de exención de derechos fiscales, expedición gratuita de documentos oficiales concedidos en cada legislación, a los países que hayan ratificado el convenio sobre esta materia.

La Conferencia recomienda dar los beneficios de la legislación nacional (accidentes) a los

obreros mientras no exista un régimen de indemnización o de seguros fijos para los accidentes del trabajo.

Recomendación N.º 31.—Prevención de los accidentes del trabajo.

Esta resolución se basó en las siguientes consideraciones: el Tratado de Versalles se refiere a la protección de los trabajadores contra los accidentes del trabajo.

Los accidentes no sólo implican pérdidas para la familia del obrero sino una restricción económica para la comunidad.

El control de las modalidades del trabajo debe inspirarse hacia los métodos de seguridad para prevenir (menos peligroso, más salubre, más fácil por una inteligente comprensión y por la educación y colaboración de los interesados), atenuar la gravedad de los accidentes.

A continuación viene una lista de los establecimientos estimados como insalubres; se recomienda la prevención tanto en esos establecimientos como en los trabajos agrícolas, teniendo en cuenta las condiciones especiales.

Se consideran como bases del estudio de la prevención:

- a) Investigación de las causas de los accidentes;
- b) Estudio comparativo de la estadística y sus leyes;
- c) Estimulación de la orientación y selección profesional;
- d) Comunicación al B. I. T. de esos resultados e intercambio entre los organismos técnicos de los estudios de investigaciones hechas;
- e) Centralizar en cada país la estadística de accidentes;
- f) Los estados deben obtener en esta tarea la colaboración de los patronos y trabajadores;
- g) Celebración, en cada industria o entidad que estudie el problema, de conferencias en que se discuta la frecuencia de los accidentes, medidas tomadas, resultados obtenidos y discusión de todas las proposiciones de mejoramiento;

1) Organización de una entidad de seguridad (control sistemático de los establecimientos, máquinas, instalaciones, si los aparatos o dispositivos de seguridad se encuentran en estado y posición convenientes, explicación a los nuevos obreros, principalmente a los jóvenes de los peligros, organización de los primeros socorros, transporte de heridos, fomento de las sugerencias de los trabajadores para la seguridad).

2) Colaboración para la ayuda entre organizaciones patronales y obreras, nombramiento de inspector de seguridad a cargo de un trabajador, comités de seguridad en el establecimiento (Despertar en los trabajadores el interés para la prevención mediante conferencias, publicaciones, proyecciones de cine, visitas a establecimientos industriales y otros medios, exposiciones permanentes de seguridad, consejos e informaciones a los jefes de empresa, personal de dirección, trabajadores, estudiantes ingeniería, escuelas técnicas y personas interesadas).

h) Establecer monografías sobre prevención de accidentes publicadas por el estado, introducir en programas escolares lecciones de prudencia y pos-escolares, nociones de prevención y primeros auxilios.

i) Organizar en las empresas las medidas de primeros auxilios por especialistas e intervención de médicos especialistas en casos más urgentes, servicio de ambulancias.

j) Las instituciones de accidentes al fijar la prima deben tomar en cuenta las medidas de prevención introducidas a fin de estimular a los patronos a que perfeccionen la seguridad, fomento estatal adelantando el máximo de dinero a las obras de seguridad de los patronos.

Recomendación N.º 32.—Responsabilidad relativa a dispositivos de seguridad en las máquinas accionadas por fuerza mecánica.

Se recomienda que cada miembro prohíba la fabricación o instalación de máquinas accionadas por fuerza mecánica destinadas al territorio, si no están provistas de los dispositivos de seguridad exigidos. Todo equipo eléctrico que forme parte de la máquina deberá también quedar comprendido.

Recomendación N.º 33.—Reciprocidad sobre medidas destinadas a la protección de los trabajadores de carga y descarga de buques.

Se parte de la base de que la protección se suele hacer en forma interesada ya que se refiere sólo al personal propio. Como los reglamentos sobre esta materia pueden ser uniformes, la reciprocidad es recomendada en esta resolución.

Recomendación N.º 34.—Consulta a las organizaciones profesionales para establecer reglamentos de seguridad de los trabajadores en la carga y descarga de los buques.

Se refiere a informes de las organizaciones patronales y obreras interesadas, respecto a los futuros reglamentos a dictarse. La consulta puede ser directa o mediante organismos mixtos especiales reconocidos a este efecto.

Recomendación N.º 40.—Reciprocidad en la protección de obreros en las faenas de carga y descarga de buques.

Después del Convenio N.º 29 (1930) se hace indispensable activar acuerdos sobre la materia de rubro y se insinúa que los países interesados deberán entrar en negociaciones para la uniformidad en la aplicación del convenio, preparación de modelos de certificados internacionales, de todo lo cual se informará al B. I. T.

Interés de las Convenciones y Recomendaciones.

Aparte de las Convenciones y Recomendaciones relacionadas en forma directa con los accidentes del trabajo hay otras sobre horas de trabajo, trabajo nocturno, edad mínima de admisión al trabajo, etc., que tienen una relación importante con estos mismos problemas, ya que procuran salvaguardar la salud general y esto es muchas veces un factor decisivo en los accidentes y enfermedades que nos ocupan, materia de un estudio particular que escapa a nuestro tema.

SECCION CUARTA

EL SEGURO SOCIAL DE ACCIDENTES EN SU ASPECTO PREVENTIVO.

A.—Fundamentos de la Prevención de Accidentes

La prevención de los accidentes del trabajo es el conjunto de normas y de principios que tienen por objeto impedir los daños que puedan sufrir los trabajadores en las fábricas y faenas. La seguridad industrial en sí misma es un problema complejo de orden psicológico y de orden técnico, en el que intervienen diferentes técnicas y ciencias, a saber: la medicina, la química, la ingeniería, el derecho, la estadística.

El papel de la ciencia jurídica es amplio e importante ya que a ella corresponde expresar la síntesis de las medidas recomendadas por cada ciencia o técnica a fin de constituir el principio y la norma de derecho positivo. En consecuencia, al derecho le corresponde fijar también los fundamentos en que descansa el concepto de prevención de los accidentes.

La prevención organizada corresponde al Estado, a los patrones y a los trabajadores.

1. Interés del Estado.—El Estado tiene obligación de proveer al desarrollo de la técnica preventiva de los accidentes por razones jurídicas, económicas y sociales.

a) Razones jurídicas.—El Estado como organismo político de la nación debe velar por el desarrollo de la seguridad dentro de la colectividad; en las fábricas, talleres y faenas se producen miles de accidentes que causan la inutilidad de miles de trabajadores, acarreado muchas veces la ruina de sus familias, lógico es que el Estado dicte normas en forma de leyes y reglamentos, capaces de desarrollar el mayor grado de seguridad dentro del trabajo e impedir y atenuar el crecimiento de la frecuencia de los accidentes.

b) Razones económicas.—El valor total de las reparaciones en caso de accidentes se divide en costo directo e indirecto.

El costo directo se forma por los valores pagados por el seguro a título de subsidios diarios, costo de incapacidades permanentes parciales, pensiones por incapacidades permanentes totales o muertes, gastos en prótesis, medicinas, servicios médicos, reeducativos, etc., y gastos de administración del seguro.

Los costos económicos indirectos son aquellos que corren de cargo de los patrones y los que son de cuenta de la colectividad. Estos últimos se forman de la manera siguiente:

1. Con las cantidades representativas de los bienes o productos que el obrero accidentado deja de crear durante la incapacidad temporal relativa, total o por la muerte.

2. Con los valores representativos de las mercancías que el trabajador accidentado va a dejar de producir una vez dado de alta con incapacidad relativa y durante su nuevo trabajo, que será igual a la diferencia entre la capacidad de trabajo anterior al accidente y la posterior a él.

3. Con el valor de los bienes consumidos y no producidos por el inválido absoluto.

Por razones económicas, debe, pues, el Estado intervenir a fin de evitar los costos indirectos de cargo de la colectividad.

c) Razones morales o sociales.—Debe el Estado velar por la práctica de la prevención en el trabajo ya que los accidentes, mientras mayor sea su gravedad, causan perjuicios morales inestimables a las familias de las víctimas y luego a la colectividad que va a recibir hombres lisiados, muchas veces de triste condición cuando no existe o no es posible la rehabilitación física o la reeducación profesional.

2. Interés del Patrono.—Son los jurídicamente obligados para la adopción de las medidas de seguridad en el trabajo.

Los intereses patronales en el desarrollo de la prevención son principalmente económicos y accesoriamente morales o sociales.

a) **Intereses económicos.**—El patrono en virtud de la doctrina del riesgo profesional debe pagar las reparaciones legales provenientes de los accidentes del trabajo o asegurar a sus obreros en una entidad autorizada. Los desembolsos patronales en consecuencia son iguales a las reparaciones debidas para cada accidente o representan el valor de las primas por los seguros contratados. La situación menos onerosa del patrono es la de pagar periódicamente una prima que forma parte del costo directo del accidente, pero entre los costos indirectos, según investigaciones de la National Safety Council, los de cargo del patrono son 5 veces mayores a los costos directos del seguro, cálculo que se ve afianzado hasta cierto punto con las conclusiones de los estudios realizados por la Travellers Insurance Company (ambas son instituciones norteamericanas) la que en 5.000 casos de accidentes, avaluó el costo indirecto del patrono en 4 veces el valor de la suma pagada a título de indemnización transitoria, permanente y asistencia médica.

Los costos indirectos mencionados en este caso se forman de la manera siguiente :

1. Con las cantidades representativas del tiempo perdido por los trabajadores que vienen a socorrer a la víctima, a observarla, por los comentarios surgidos a propósito del accidente, etc. . .

2. Con los valores representativos del tiempo perdido por la dirección de la industria en la atención de la víctima, percepción de los datos para la encuesta, reorganización del trabajo, tramitaciones administrativas y judiciales, etc.

3. Tiempo perdido por las máquinas y materia prima ;

4. Por las cantidades representativas del material deteriorado o perdido a causa del accidente ;

5. Con las pérdidas producidas por la paralización del trabajo o posibles perturbaciones en otras ramas industriales conexas o subsidiarias.

6. Con el menor rendimiento producido por el operario inexperto que pasa a ocupar el puesto del accidentado.

b) **Interés social del patrono.**—El interés social del patrono en la gran industria está íntimamente vinculado con sus intereses económicos, es decir, al patrono le interesa la prevención cuando ésta impide los accidentes que le causan desembolsos.

Accesoriamente, por un fin moral el patrono podrá financiar obras de prevención para cuidar la integridad física o psíquica de sus obreros.

En la industria en que el patrono toma una parte directa en el trabajo conjuntamente con sus obreros, cuando él dirige la faena, se expone al igual que el trabajador, existe un interés o confraternidad social para la prevención ya que los riesgos igualmente gravitan sobre su persona.

3. Intereses de los trabajadores.—En los obreros o empleados existe el mayor interés de prevenir los accidentes del trabajo, porque les afecta íntima y directamente en sus facultades, hiriendo sus capacidades adquisitivas, fundamento de su vida económica y por lo tanto de su existencia.

La actual organización del trabajo inhibe el desarrollo de la mentalidad a los trabajadores, surge la inconsciencia del peligro y la negligencia para velar por la propia conservación de sus organismos. La insalubridad pública, esto es, la falta de higiene, la desnutrición, consecuencias de la deficiente organización económico-social, propicia las degeneraciones físicas y psíquicas que muchas veces son causa de los accidentes.

B) La Causalidad en el Seguro de Accidentes.

Las desgracias en el trabajo han existido conjuntamente con la existencia de éste desde épocas legendarias y la vida moderna, con sus variados progresos industriales, las han multiplicado primero, simplificando o atenuando su número después, por medio de la prevención sistemática del seguro social.

La prevención científica de los accidentes debe averiguar la naturaleza o especificación del accidente, número, causas, consecuencias, etc., a fin de formar los cuadros estadísticos que permitan averiguar las razones matemáticas de los accidentes en las principales industrias con el objeto de adoptar las medidas conducentes a impedir su producción.

La fuerza muscular del hombre, en un momento determinado, por adaptación inteligente, se reemplaza por fuerzas inanimadas o naturales; este conjunto de fuerzas mecánicas exigen una mayor atención y habilidad en su manejo, ya que en forma intensiva ha aumentado la producción en el menor tiempo. Nótese el fenómeno de producción de un trabajo o mercancía determinada que,

se ha calculado, es 10 veces más difícil y pesado en el hombre que por medio de la máquina en un tiempo fijo. De este modo la aceleración de la producción alcanzada hoy por la industria requiere una esmerada y constante atención de parte del obrero; si esa atención falta puede producirse el complejo o simple hecho que cause accidentes.

A fin de apreciar las graves consecuencias que suelen revestir los accidentes daremos algunas cifras estadísticas:

En Alemania en 1910 se declararon 484.097 casos de accidentes (5,16% de los asegurados) de los cuales 5.292 fueron mortales (5,6% de los asegurados), en 1920 de 433.049 accidentes (4,54% de los asegurados), 5.961 fueron mortales (6,3% de los asegurados), en 1923 de 346.950 casos (3,70% por cien asegurados) 5.243 (5,6 por diez mil asegurados) fueron mortales,

En Austria se produjeron en 1923, 22.258 accidentes de los que fueron mortales 185 casos, contra 23.441, de los cuales 170 fueron mortales en 1922.

En Bélgica (estadística de cinco distritos) 46.357 accidentes, de los cuales 211 fueron mortales, en 1923, contra 57.195 con 233 casos mortales en 1922.

En Francia, para los FF. CC. y las minas, los accidentes han sido en 1920 de 656.350, de los cuales 1.932 fueron mortales; en 1922 de 682.830, de los cuales 1.857 fueron mortales y en 1923, 777.975 de los cuales 2.082 fueron mortales. El número de accidentes del trabajo se eleva en el mundo a millones.

En Inglaterra, durante los cinco años de 1920 a 1924, hubo entre los trabajadores ingleses 2.365.766 bajas, y el número de bajas producidas en el campo de batalla en un período igual fué de 1.693.262 (1).

En Gran Bretaña, la estadística de accidentes mortales para 1924 por ej., no es comparable a la de los años precedentes en razón de la modificación introducida por la ley de 1923. El aumento del número de accidentes se debe al desarrollo enorme de la industria. En 1924, el número total de accidentes ha sido de 169.723 contra 125.551 para 1923; 956 accidentes mortales han sido señalados en 1924, contra 867 en 1923.

En los últimos años el número de accidentes mortales en Gran Bretaña ha sido avaluado en 1.200 en fábricas y talleres y en 1.200 para las minas y canteras y de varios cientos para los ferrocarriles y empresas diversas. Por otra parte el número de accidentes que implican incapacidad de trabajo de una semana o menos ha sido anualmente de 120.000 para las fábricas y talleres y de 200.000 para las minas de carbón. En fin, se debe agregar un número aproximado de 10 veces esta cantidad para los accidentes que no causan más que una corta incapacidad y que a menudo no hacen perder más que el tiempo necesario para una curación.

En el Japón los accidentes del trabajo en las fábricas han sido de 48.582 (de los cuales 353 fueron mortales) en 1919 no han sido más que 32.973 (con 214 de carácter mortal) en 1921 y 31.314 (229 mortales) en 1922. Una estadística de los años 1921 a 1930, que se refiere a las fábricas y minas registra 2.290.540 accidentes, de los cuales 8.466 muertes ocurren en las minas y 52.000 obreros resultan con lesiones graves.

En Suecia el número de accidentes fué en 1922 de 35.234, con 223 casos mortales, contra 78.490 con 167 mortales en 1923.

En Checoslovaquia, en 1923 ha pasado el número de accidentes de 36.975 a 47.021 en 1924. La construcción de máquinas, la fundición de metales y la industria de armas dan los coeficientes más elevados. Pero los informes de los inspectores ponen de relieve el hecho de que el aumento del número de accidentes es debido a un aumento de la actividad industrial y al acrecentamiento del efectivo ocupado.

Tolman y Kendall, haciendo un recuento de accidentes en el año 1907, dicen que en ese año se produjeron 25.000 accidentes mortales y 2.000.000 de accidentes graves, en empresas industriales de EE. UU.

Sin embargo, han disminuído según las estadísticas. Así para el año 1913, se registran 25.000 accidentes mortales y 22.000 en 1917, en tanto que los accidentes graves fueron de 700.000 y 500.000 respectivamente.

Según cálculos aproximados que he podido hacer para nuestro país, según detalle que veremos más adelante, en Chile se producen un término medio por año de 140.000 accidentes con 6% accidentes con derecho a renta, que representan un desembolso total de \$ 250.000.000 anuales (2).

(1) José Marvá, El Trabajo y sus Víctimas, 1934, Anales del Instituto de Previsión de Madrid,

(2) Ver Previsión Social N.º 18, Página 495, Año III. Para los años 1934, 1935 y 1936 pude registrar, según el ensayo citado, un promedio de 144.981 accidentes por año; con un costo total en igual tiempo de \$ 261.486.107,04

C) Los distintos factores de los Accidentes

Después de esta ligera estadística y volviendo a la causalidad de los accidentes podemos decir que ellos se producen la mayoría de las veces por una aparente falta de atención, de manera que si la suprimiéramos habríamos concluido con este serio peligro de trascendencia pública; sin embargo es prácticamente difícil alcanzar este desideratum, circunstancia por la cual no cabe otro camino que emprender una lucha teórica y práctica para averiguar las causas originarias o aparentes de los siniestros y adoptar las normas de prevención necesarias.

La prevención se ocupa en identificar las causas y valorizar la importancia de los accidentes; se ha averiguado que gran número de ellos tiene su origen en el hombre en sí. (75 al 80%).

Para mejor comprender el origen y forma de producción de los accidentes hagamos una distinción de sus factores, a saber:

- a) Causados directamente por la víctima, debidos a su propia negligencia, ignorancia o constitución física u orgánica anormal en el instante de producirse éste (fatiga), y
- b) Causados indirectamente por el patrón o por otra persona responsable en razón de las condiciones peligrosas en que se verifica el trabajo. (En esta categoría se encuentran las máquinas cuya protección no es adecuada).

Investigando el primer punto, debemos detenernos en los que se llama fatiga del trabajo.

Sobre esta materia, Imbert en 1905, hizo valer la importancia de la fatiga como causa a considerar en los accidentes industriales; más tarde Pieraccini, se preocupa de este mismo tema, cuando llama la atención sobre la influencia de la falta de reposo y el horario de trabajo en la producción de los accidentes. Oportunamente volveremos sobre estos factores.

Además, en todo accidente hay que distinguir las causas exteriores de las individuales. Las causas exteriores son: el género de trabajo, la modalidad de la operación, duración del trabajo, el trabajo nocturno, la semana - la sucesión de los días de labor, condiciones meteorológicas, la superficie y capacidad del local, la temperatura ambiente, la ventilación, la claridad, el grado higrométrico, la intensidad de trabajo, el peligro profesional inherente a cada trabajo o a cada operación, el salario, etc.

Las circunstancias individuales serían: el origen racial del individuo y la residencia, del mismo, la cultura profesional, la edad, los años de trabajo especializado, la constitución física, psicológica, endocrina, etc.

Borgardus y Frois han observado que las causas fortuitas e imprevistas, la protección insuficiente del trabajo y la deficiente preparación técnica del obrero, influyen en forma notoria sobre el tanto por ciento de las víctimas del trabajo. Pudiendo determinar que de 100 accidentes mortales, 25 se deben a causas imprevistas y fortuitas, 32 a mala protección del trabajo y 43 a una mala adaptación del obrero (18 por deficiencia de facultades técnicas, 15 por deficiencias de facultades psicológicas y 18 por insuficiencia en las facultades fisiológicas).

No obstante, debemos anotar que en la práctica es muy difícil hacer una distinción clara entre aquellos accidentes debidos a la conformación humana y los producidos por un factor o causa mecánica, como asimismo, aquellos que tienen conjuntamente ambas causas.

Brevemente nos referiremos a algunos factores que tienen especial influencia en los accidentes y que vale mencionar aquí.

Factores externos. Rapidez en la producción. La rapidez de la producción tiene también cierta influencia en la frecuencia de los accidentes del trabajo.

La aceleración de la producción requiere una atención sostenida de parte del obrero y además, con el desarrollo de la racionalización éste debe efectuar con suma atención un movimiento monótono y único, que naturalmente influye en la producción de la fatiga y ésta en el índice de frecuencia de los accidentes.

1. Factor Horario

Pieraccini y Maffei han hecho importantes observaciones sobre los accidentes y se han preocupado, sobre todo, de la frecuencia de éstos en relación con el trabajo realizado en horas determinadas.

Se ha podido constatar que el índice de frecuencia ofrece la misma analogía de una empresa a otra, respecto a los accidentes producidos según la jornada o labor. Se ha observado que los accidentes son escasos en los comienzos de la labor y aumentan en la penúltima parte de la jornada; después decrecen, en razón de la costumbre de aligerar el trabajo a la llegada del término de la jornada reglamentaria, a fin de disponer de algunos minutos antes de ella. En la jornada de la tarde se ha observado que aumentan hasta la mitad de la misma y decrecen en seguida.

En cuanto al trabajo nocturno, obsérvese una frecuencia al comenzarse éste y un decrecimiento a continuación. Al respecto, se ha sostenido que ello obedece a que el obrero del equipo nocturno se levanta horas antes de ir a la fábrica (4 ó 5 horas), teniendo así tiempo suficiente para una pequeña distracción, aparte de la comida que debe tomar antes de su trabajo. En estas condiciones se dirige a la fábrica, su estado sobreexcitado lo pone negligente y a ello se debería el mayor número de accidentes que se registran en los primeros momentos de esta jornada nocturna. Posteriormente, sobreviene la calma y el número de accidentes decrece para la última parte de esta jornada.

Por datos que he podido obtener en la Secc. Acc. del Trabajo de la C. Nac. de Ahorros, correspondientes a los años 1934, 1935 y 1936, se ha logrado averiguar la proporción que existe entre el número de accidentes en los factores que se expresan a continuación.

1.—Accidentes en cuanto a la hora en que se producen:

Hora	Número	%	Hora	Número	%
Desconocida . . .	6.799	9,45	13.	1.712	2,38
1.	51	0,07	14.	4.990	6,94
2.	30	0,04	15.	7.177	9,98
3.	33	0,04	16.	7.578	10,53
4.	52	0,07	17.	6.657	9,26
5.	84	0,11	18.	3.146	4,37
6.	327	0,45	19.	952	1,32
7.	1.526	2,12	20.	400	0,55
8.	4.224	5,87	21.	375	0,52
9.	6.470	9	22.	372	0,51
10.	9.191	12,78	23.	276	0,38
11.	7.723	10,74	24.	114	0,15
12.	1.629	2,26			

Este conjunto de datos nos indica que el porcentaje de accidentes en las primeras horas del día es relativamente pequeño, pero si se piensa que el número de trabajadores en estas horas es reducido se comprenderá que la proporción de accidentes no lo es; tales accidentes ocurren por diferentes causas entre las cuales podemos anotar aquellas de la mala iluminación de los locales, la predisposición en que se encuentra el organismo para los accidentes debido al uso del tiempo naturalmente destinado al reposo, etc. Ya para la jornada de trabajo que se suele iniciar a las 5, 6, 7 u 8 de la mañana el porcentaje de pequeño, aumenta, poco a poco, hasta las 10 hrs., que viene a ser como la penúltima parte de la jornada de la mañana y en ella se registra el mayor porcentaje de accidentes (12,78%) luego éste disminuye; en la faena de la tarde, hay un mayor porcentaje hasta la mitad y decrece después. La frecuencia máxima de la jornada de la mañana tendrían su explicación en la costumbre de terminar pronto las últimas tareas impuestas para gozar de algunos minutos antes de salir de la faena, otros entienden que el trabajo y los accidentes en el tiempo aumentan cuando más avanzada es la jornada en razón del natural desgaste físico (fatiga) que se produce en el organismo.

2.—Factor temperatura y ventilación.

Perfectamente se ha podido comprobar el influjo de la temperatura en la frecuencia de los accidentes. Durante la guerra de 1914, en dos importantes fábricas de fusiles y obuses, los tratadistas Osborne y Vernon (1), hicieron numerosas e interesantes observaciones sobre la temperatura en relación con los accidentes.

Durante un período de 12 meses pudieron comprobar que de 18,3° a 20,6° C. existía el mínimo de accidentes producidos y que a un aumento de temperatura correspondía un acrecentamiento rápido de éstos. A 23,9° C. constataron un porcentaje de 23 por ciento más que a la temperatura anteriormente señalada.

(1) Hygiène du Travail. Encyclopédie d'hygiène de pathologie et d'assistance social. Genève, 1930 y 1932. Bureau international du Travail.

Se pudo llegar a la hipótesis de que la negligencia aumenta progresivamente a medida que la temperatura se hace más elevada y, al aumentar la negligencia, el individuo se vuelve menos atento y con esto se hace más propenso a ser víctima de un siniestro.

La observación anterior se ve confirmada por otras. Vale mencionar, entre ellas, la practicada en Morro Velho (Brasil), en la mina más profunda del mundo (1.950 mts.) En esta mina de oro, el trabajo se desarrollaba en las peores condiciones, debido precisamente al calor excesivo; pero gracias a la instalación de refrigeradores, se pudo observar en los mineros un desarrollo de sus facultades inteligentes; así por ejemplo, recuperaban notablemente su capacidad de atención y podían evitar con mayor facilidad los peligros propios del trabajo de la mina.

Durante el período anterior a la instalación del refrigerador (6 meses) entre los accidentes producidos, 20 de ellos habían sido mortales; en los 6 meses posteriores éstos disminuyeron a 6 accidentes mortales.

3.—Factor Claridad.

Es otro factor que tiene relación con la frecuencia; se observa que con luz natural disminuye la frecuencia y con luz artificial ésta aumenta.

De manera que durante las horas de trabajo, en que se aprovecha la luz solar, los accidentes deberían ser de menor frecuencia que en el período en que el uso de la luz artificial se hace necesario; esta suposición ha sido ampliamente confirmada en una investigación oficial practicada en Gran Bretaña, en que se abrió una encuesta sobre claridad de fábricas y se pudo comprobar que durante las horas de alumbrado artificial, el número de accidentes, en cierto número de industrias, se acrecentaba por término medio en 25 por ciento. Se pudo comprobar, además, que en los equipos nocturnos el siniestro se producía con mayor frecuencia.

4.—Factor experiencia y edad de los trabajadores.

La falta de experiencia es condición muy favorable a la producción de accidentes, y se ha comprobado que ciertos accidentes han ocurrido de preferencia en personas que desconocían el trabajo.

Este factor hace aconsejable el establecer un período previo de preparación del obrero, para adquirir la habilidad manual y destreza suficiente, a fin de disminuir la inexperiencia, que no es más que falta de previsión y conocimiento de las modalidades del trabajo.

Cheney y Hanna han aportado sobre esta materia, algunas conclusiones que vale la pena mencionar. Así, en obreros metalúrgicos observaron para el primer día de labor, un número de 560 víctimas producidas; en los 5 días siguientes, 83 por día; en las 3 semanas posteriores, 17 por día, y en los 5 meses siguientes, 52 víctimas. En el semestre siguiente las víctimas registradas fueron 18. Como se puede apreciar, la frecuencia disminuyó en forma de ser 255 veces inferior que al iniciarse la encuesta.

Kitson y Camphell, por experiencias recogidas en fábricas de automóviles y vagones, comprobaron que cierto porcentaje considerable de accidentes se producía entre el personal que por primera vez venía a ocupar vacantes en la fábrica.

Experiencia recogida en Suiza, en 1934 permite establecer una comparación entre la frecuencia de los accidentes observados en los trabajadores y aprendices. Sobre la base de 1.000 accidentes observados que para la industria metalúrgica correspondían 160 accidentados para el conjunto de asegurados y 270 los aprendices de esa rama industrial; en la industria de la madera 220 accidentes se produjeron en el conjunto de trabajadores y 260 en los aprendices.

La frecuencia observada en este caso para los individuos más jóvenes, se debe en parte a la defectuosa formación profesional y de adaptación al medio. La nefasta influencia de una falta de preparación, que se anota en la explicación anterior, indica el tributo que la juventud paga en los talleres en forma de siniestros del trabajo, a la imprevisión y falta de organización en las faenas.

La mano de obra mal formada agrava el riesgo sobre todo en aquellas empresas constituídas para un tiempo limitado a fin de explotar un trabajo de corta duración, es fácil suponer el escaso interés en estas faenas para adoptar medidas de prevención de los accidentes y a esto precisamente se debe la frecuencia.

En Chile, durante los años 1934, 1935 y 1936 hemos recogido la siguiente estadística sobre la edad de los accidentados:

Edad	Número	%	Edad	Número	%
Desc.	2.042	2,82	42.....	1.272	1,76
10.....	19	0,026	43.....	792	1,09
11.....	28	0,039	44.....	1.077	1,49
12.....	43	0,059	45.....	1.239	1,72
13.....	126	0,173	46.....	792	1,09
14.....	288	0,398	47.....	685	0,96
15.....	669	0,929	48.....	1.005	1,39
16.....	1.118	1,54	49.....	708	0,99
17.....	1.724	2,38	50.....	829	1,14
18.....	2.964	4,09	51.....	375	0,52
19.....	2.864	3,95	52.....	479	0,67
20.....	2.957	4,08	53.....	361	0,50
21.....	2.794	3,86	54.....	478	0,66
22.....	3.121	4,31	55.....	629	0,87
23.....	2.945	4,07	56.....	327	0,46
24.....	3.029	4,18	57.....	281	0,39
25.....	3.111	4,30	58.....	352	0,49
26.....	2.584	3,57	59.....	165	0,23
27.....	2.210	3,05	60.....	306	0,42
28.....	2.539	3,51	61.....	102	0,14
29.....	2.301	3,18	62.....	117	0,16
30.....	2.580	3,56	63.....	121	0,18
31.....	1.486	2,05	64.....	128	0,20
32.....	1.974	2,73	65.....	184	0,25
33.....	1.524	2,10	66.....	74	0,11
34.....	1.710	2,36	67.....	32	0,044
35.....	2.077	2,86	68.....	59	0,078
36.....	1.472	2,03	69.....	33	0,045
37.....	1.181	1,65	70.....	54	0,075
38.....	1.652	2,28	71.....	11	0,015
39.....	1.388	1,95	72.....	13	0,018
40.....	1.729	2,38	73.....	14	0,020
41.....	837	1,15			

La experiencia estadística contempla trabajadores de 10 a 73 años de edad ; para los trabajadores de 10 a 12 años el porcentaje objetivamente bajo no obsta para que proporcionalmente sea de mucha consideración ya que en esas edades hay prohibición de ocupar a estos menores de 12 años (art. 47 Código del Trabajo) de tal modo que del reducido número de casos observados la gran mayoría son fáciles víctimas de accidentes. El mayor número de accidentes se registra entre los jóvenes y hasta la edad de 31 años más o menos en que la frecuencia se hace más estable, posteriormente la mayor edad acompañada de la sedentariedad vuelven prudente al trabajador y los accidentes van disminuyendo según la estadística que comentamos y de acuerdo con observaciones generales de diversos tratadistas para diferentes países. A los 52 años de edad la frecuencia es más baja hasta que por último, la incapacidad para trabajar a cierta edad avanzada se confunde con el riesgo de vejez y muerte.

En este punto es preciso anotar una vez más que la orientación profesional desempeña un importante papel en la prevención ; en todas partes del mundo se ha hecho ver la predisposición de los jóvenes para los accidentes, esta facilidad para infortunarse muchas veces procede del desconocimiento de las faenas, de los peligros inherentes a ellas, de la falta de seriedad unida a la impulsividad o temeridad ante los peligros del trabajo.

También la vida nómada del trabajador es causa del aumento de las víctimas del trabajo y reduciendo las fluctuaciones de la mano de obra a 0, según cálculos aproximados, el número de víctimas se disminuiría en un 75 por ciento.

Tratando de evitar el número de víctimas en razón del factor experiencia y edad del trabajador, algunos propician el establecimiento de períodos de aprendizaje para el nuevo personal que va a actuar en faenas de cierto peligro. Al establecer un período de aprendizaje de una a dos semanas en que el operario conociera el manejo de los aparatos de mayor peligro, se lograría cierta disminución en la frecuencia de los accidentes ; pero estimamos que esta atenuación alcanzaría

mayores proporciones cuando el contingente obrero se formare gracias a una selección científica, atendiendo a su capacidad psicológica o idiosincrasia; en esta forma se produciría una especialización y un control del contingente disponible, con lo cual no sobrevendría la fluctuación que hemos visto es causa de la elevación del índice de frecuencia de los accidentes.

Cheney y Hanna, realizando una encuesta sobre el factor analizado en importantes aserraderos pudieron anotar, después de una considerable observación, que el índice de frecuencia tiende a disminuir cuanto mayor es la experiencia y la edad del operario. Así, por ejemplo, la frecuencia de 108 en el primer año de trabajo, llegó a 42 a los cuatro años de trabajo y a 9 después de los 12. Por último, después de 15 años de trabajo no son víctimas de ningún accidente. Claro está que las observaciones anteriores no nos mueven a establecer una conclusión sobre inmunidad completa del individuo, una vez que se ha alcanzado en el trabajo cierto período de años más o menos crecido, ya que la encuesta, si se ha practicado en importantes establecimientos de numeroso personal, no tiene la magnitud que sería necesaria para sustraer conclusiones reforzadas por una estadística de consideración científica. Debemos hacer la salvedad, por otra parte, que aun cuando los accidentes tienden a disminuir con la edad, también con ésta se acrecienta el porcentaje de inválidos y de muertos.

No obstante, creemos dejar en pie un hecho, y es el de la influencia del factor experiencia y edad sobre el índice de frecuencia de los accidentes.

La negligencia y falta de atención como factor interno

Ya nos hemos referido en más de una ocasión al desarrollo de la industria y a los influjos de la organización científica del trabajo, y principalmente al influjo de la racionalización, que trata de aplicar todos los medios que ofrece la técnica y una organización estricta, a fin de aumentar el rendimiento, obteniéndose, de este modo, una reducción del costo de producción y un empleo más científico de la mano de obra. (Mecanización, normalización, fusión, gestión científica en el sentido estricto; racionalización aplicada en una sola empresa, en un grupo de ellas revistiendo carácter nacional e internacional).

El espíritu de lucro del capital industrial y la competencia, que tiende a succionar ese lucro entre los que explotan el mismo género de empresa, ha influido en un extraordinario desarrollo del sentido de economía de tiempo, energía y materia. De aquí que hay numerosas empresas en que el trabajo del obrero está reducido a pequeños movimientos similares, cuya repetición influye en el desarrollo parcial de su organismo; además, este trabajo rítmico y mecanizado influye en la provocación del descuido y negligencia del operario.

Esta negligencia no tiene mayores consecuencias en labores en que no hay peligro para el obrero (por ejemplo, oficio de portero de fábrica); pero cuando hay al cuidado del trabajador máquinas, materiales peligrosos, o él mismo actúa en medios en que se pueda correr algún riesgo, una negligencia tal probablemente lo conduce al siniestro.

El descuido ofrece características de discontinuidad en la faena de trabajo; hay períodos de la faena en que el operario se muestra atento y en otros adolece de inatención (inconstancia del riesgo de accidentes) influyendo en los índices de frecuencia que en cierto modo carecen también de rigurosa constancia.

En el examen de la negligencia y de la inatención para el trabajo, es necesario considerar las causas fisio-patológicas que puedan influir en la falta de concentración, porque el hecho del accidente es un hecho complejo que da margen a un problema cuya solución no es fácil de precisar. Hay un gran número de víctimas del trabajo cuyo origen radica en la falta de aptitudes indispensables para mantener la integridad física de su organismo (edad, standard de vida, experiencia en el trabajo), en la falta de adaptación para el trabajo y en el desconocimiento de los movimientos precisos para llevarlo a efecto, en la falta de aptitudes especiales para evitar las causas que puedan perjudicar la integridad orgánica. La carencia de estas aptitudes, muchas veces, obedece a una razón fisio-patológica.

Peri ha hecho algunas observaciones interesantes sobre los factores señalados. De 1.000 casos observados, llegó a la siguiente conclusión:

585,9	fueron víctimas en un mismo período de	1	accidente.
219,4	”	2	accidentes.
94,1	”	3	”
48,7	”	4	”
22,2	”	5	”
11,1	”	7	”

6,8	fueron	víctimas	en	un	mismo	período	de	6	accidentes.
3,4	”	”	”	”	”	”	”	8	”
2,1	”	”	”	”	”	”	”	9	”
1,2	”	”	”	”	”	”	”	10	”

También Peri presenta el caso de una familia de 10 personas de sana constitución física y psíquica, que en cuatro años y en períodos breves, sufrieron 25 accidentes, muchos de carácter grave. Hace notar cómo ninguno de ellos supo salvaguardar su integridad corporal. Asimismo presenta el caso de 27 obreros que fueron víctimas de 150 accidentes y 4 de ellos habían sufrido 24 accidentes cada uno (1).

Dupuy y Shiff ofrecen, también, algunas observaciones de interés. De 36 conductores de taxi, 35 padecían de graves neuropatías: 12 psicasténicos, 2 toxicómanos, 2 epilépticos, 5 alcohólicos crónicos, 5 alcohólicos con síntomas de demencia, 9 adolecían de parálisis general, etc.

La patología, en esta materia, tiene un amplio campo donde actuar, su colaboración es de inestimable valor para averiguar el origen de los accidentes y prevenir, en lo posible, el número de víctimas del trabajo. Numerosísimos son los casos en que los accidentes se deben a lesiones graves del sistema nervioso o de los órganos sensoriales: infecciones luéticas que se estimaban curadas, formas epilépticas, psiconeurosis, etc. El alcoholismo crónico predispone a la producción de los accidentes en aquellos individuos que de él padecen, en razón de la negligencia y falta de atención, que provocan una falta de habilidad manual. Algunos autores han llegado a la conclusión de que el alcoholismo crónico provoca mayores y más graves accidentes que el alcoholismo agudo (2).

Después de lo expuesto queda perfectamente en claro que el accidente del trabajo da margen a un complejo problema, dada la situación de que en su producción influyen o pueden influir factores de diferente índole.

Los accidentes del trabajo no son el producto exclusivo o muy principal del maquinismo, explosión de calderas, etc.; en realidad los mayores porcentajes de accidentados provienen de otros factores que pasan desapercibidos para los profanos. A este respecto podemos citar la autorizada opinión del Dr. Ritman quien dice: Cuando se habla de accidentes del trabajo se piensa inmediatamente en catástrofes mineras, explosión de calderas, incendios, derrumbes de edificios, etc. Cuando en realidad son estos los hechos más insignificantes de los que cada año acumulan numerosas víctimas del trabajo. Así por ejemplo en Gran Bretaña, de 1921 a 1925, sobre un total de 7.549 accidentes mortales, 621 solamente fueron producidos por explosivos. (3) Como se puede apreciar sólo 1/12 de accidentes fueron producidos por catástrofes y 11/12 por los otros factores que la mayoría desconoce.

3.—Otras cifras estadísticas sobre los accidentes en Chile

También con respecto a Chile hemos podido recoger la estadística que se indica y que corresponde a los años 1934, 1935 y 1936.

1.—La influencia de la profesión en los accidentes

	N.º	%		N.º	%
Desconocida.....	1.268	1,73	Minero	2.481	3,39
Albañil	1.980	2,71	Obrero agrícola	7.055	9,64
Calderero	966	1,33	Pintor	263	0,36
Carpintero	4.543	6,21	Peón	23.857	32,61
Chofer	1.298	1,77	Remachador.....	50	0,068
Electricista	442	0,60	Repartidor	196	0,77
Empleado	790	1,08	Sirviente doméstico .	2.837	3,88
Fundidor	807	1,10	Talabartero	26	0,035
Gásfiter	296	0,40	Tintorero	173	0,17
Gráfico	122	0,17	Tripulante	944	1,29
Herrero.....	870	1,18	Vidriero.....	279	0,39
Maquinista	997	1,36	Otras ocupaciones..	16.433	22,46
Mecánico	4.246	5,80			

(1) Ver nota 2, pág. 254.

(2) Voionmas T.: "L'alcoolisme et les accidents du travail", R. I. du T. vol. X N.º 2. II. 1925.

(3) Dr. F. Ritman: "La prevencion des accidents du travail".

Desde el punto de vista de la profesión, corresponde al peón el mayor porcentaje registrado con un 32,61%, después vienen los obreros agrícolas con 9,64%, la profesión de carpintero 6,12%, el mecánico con 5,80%, servicio doméstico 3,88%, el minero 3,39% etc., el menor riesgo en esta estadística lo acusa el oficio de remachador con 0,068% y para el gráfico y el tintorero con 0,17%.

2.- Las lesiones en los accidentes

	N.º	%		N.º	%
Desconocidas	411	0,57	Herida punzante....	5.684	7,84
Atrición.....	1.614	2,23	„ cortante.....	6.208	8,56
Esguince	1.232	1,70	Quemadura	3.057	4,22
Contusión	21.209	29,25	Enf. profesional.....	12	0,02
Fractura.....	24.465	33,7	Lesión vista	6.693	9,22
Herida contusa	20.205	27,86	Otras lesiones	3.742	5,19

En esta experiencia hemos llegado a conocer que el 29,25% de los accidentes se producen por contusión, el 27,86% una herida contusa, el 9,22% causa lesiones a la vista, el 8,56% ocurre por heridas cortantes, el 4,22% por quemadura; se registra el menor riesgo por enfermedades profesionales.

3.— Por consecuencias

	N.º	%		N.º	%
Sin incapacidad.....	64.847	96,35	Inc. absoluta	12	00,02
Inc. relativa.....	2.171	3	Muerte	461	0,64

La estadística de las consecuencias da un 96,35% de accidentes curados sin incapacidad, un 3% con incapacidad relativa, un 0,02% con incapacidad absoluta y un 0,64% de accidentes que producen la muerte.

4.— Los riesgos o trabajos más o menos peligrosos

	N.º	%		N.º	%
Agricultura con riesgo especial	6.204	8,60	Cigarrillos	313	0,43
„ sin „ „	10.406	14,47	Conservas.....	165	0,23
Aserradero.....	1.787	2,48	Dulces y galletas.	186	0,26
Barraca	1.354	1,87	Fósforos.....	12	0,02
Alcantarillado	385	0,53	Frigoríficos.....	4	0,0055
Caminos	609	0,84	Jabón y velas.....	697	0,96
Edificios	10.594	14,67	Molinos	547	0,76
Embalses y tranques	1.535	2,13	Gas.....	27	0,04
FF. CC.....	1,828	2,53	Papeles y cartón.....	223	0,31
Pavimentación	458	0,63	Tejidos.....	645	0,89
Puentes	699	0,97	Refinería de azúcar.....	202	0,28
Túneles	898	1,24	Vidrios	364	0,50
Carpintería y mueblería.....	623	0,86	Maestranza, fundición y talleres.....	4.311	5,97
Puertas y ventanas	160	0,22	Canteras	538	0,74
Curtiduría.....	716	0,99	Carbón	117	0,16
Agua potable.....	265	0,37	Cemento y yeso	159	0,22
Aseo y Municipalidad	1.157	1,60	Minerales	4.149	5,75
Imprenta y encuadernación ..	340	0,47	Ladrillos, baldosas y tubos cemento	402	0,56
Teléfonos	132	0,18	Carga y descarga a bordo.....	2.767	3,85
Electricidad	2.658	3,68	Carga y descarga a tierra ..	467	0,65
Transporte mecánico	225	0,31	Maestranza a bordo	43	0,07
Transporte animal	41	0,06	Obras de puerto	629	0,87
Calzado.....	398	0,55	Tripulantes	1.175	1,63
Catres	266	0,37	Hipódromos.....	290	0,40
Cecinas	110	0,15			
Cervecerías y aguas gaseosas.	495	0,68			

	N.º	%		N.º	%
Panaderías	1.009	1,40	Lavaderos de oro	159	0,22
Salitreras y cateos	661	0,91	Fábrica de fideos	219	0,30
Productos químicos	248	0,50	Bodegas	661	0,91
Industrias varias	3.008	4,17	Picaduría de leña	210	0,20
Empleados particulares	210	0,29	Tintorería y lavandería ..	106	0,15
Trabajos no clasificados ...	1.593	2,20	Servicio doméstico	15	0,002
Riesgos especiales	1.185	1,64	Arsenales	—	—

En nuestro país los trabajos de mayor peligro son los de edificación (14,67%) agricultura, maestranza, fundiciones y la minería (5,75%) y los de menos peligro, frigorífico (0,0055), servicio doméstico (0,002), gas (0,04), fósforo (0,02), etc.

5.—Según los órganos afectados.

	N.º	%		N.º	%
Desconocido	104	4,38	Dedo anular	154	7,07
Cualquier brazo	68	3,13	Una falange	121	5,55
„ antebrazo	157	7,22	Un muslo	111	5,09
Mano izquierda	130	5,97	Pierna	106	4,86
Pulgar	133	6,11	Pie	82	3,76
Índice derecho	103	4,73	Dedo pie	197	9,05
„ izquierdo	66	3,03	Ceguera un ojo	99	4,54
2.ª falange pulgar derecho ...	28	1,29	Sordera total	28	1,29
2.ª „ „ izquierdo ..	106	4,86	Sordera de un oído	42	1,92
Dedo medio	160	7,34	Varios	76	3,49
„ meñique	107	4,92			

El mayor número se observa para el dedo del medio (7,34%), dedo pulgar (6,11%), dedos del pie (9,05%), ante-brazo (7,22%), mano izquierda (5,97%) y de las lesiones registradas, el menor número para los oídos.

6.—Los accidentes y sus días de curación

	N.º	%		N.º	%
De 1 a 10	32.435	45,9	De 1 a 160	110	0,15
20	19.426	27,5	170	108	0,16
30	8.988	12,7	180	34	0,05
40	3.857	5,4	190	26	0,05
50	2.194	3,1	200	27	0,03
60	1.216	1,7	210	17	0,02
70	875	1,2	220	14	0,02
80	491	0,70	230	18	0,03
90	340	0,48	240	30	0,03
100	282	0,40	250	21	0,03
110	221	0,31	260	20	0,03
120	189	0,27	270	11	0,01
130	156	0,22			
140	132	0,18	De más de 270		0,18
150	113	0,16	De menos de un día ..	218	0,31

De esta pequeña experiencia estadística se desprende que el 45,9% de los accidentes se producen con 1 a 10 días de duración en la curación; en seguida vienen aquellos que persisten entre 10 y 20 días, representando el 27,5%; se nota a continuación un decrecimiento en el número de los accidentes mientras mayor es el tiempo de la incapacidad transitoria. Después de los 2 meses y 10 días (12%) el porcentaje disminuye notablemente y fluctúa entre el 0,705 hasta el 0,01%, que corresponde a los 270 días de incapacidad transitoria; aquellos que persisten en más de 270 días constituyen en conjunto el 0,18%; las pequeñas lesiones que no alcanzan a 1 día de duración forman el 0,31%. La simple incapacidad transitoria da derecho a una prestación igual al medio

salario del trabajador; admitida que sea la simulación en la duración de la incapacidad para gozar sin mayor esfuerzo de los beneficios de la ley (a los 2 meses después del infortunio anotamos una disminución apreciable en el número de casos observados) puede ocurrir que el trabajador alentado por la esperanza de poner término al cobro del medio salario y de gozar de la totalidad de él, haga un gran esfuerzo de su parte a fin de curar del mal y a ello pueda deberse esa diferencia en los porcentajes exhibidos. Por último podemos decir que si disminuyen los accidentes mientras mayor es el período de curación esos accidentes son los más costosos para el seguro. En nuestra ley los accidentes cuya duración es superior a un año sin obtener la curación de la víctima, son considerados como casos de incapacidades permanentes totales o parciales según el certificado médico.

7. Los accidentes y sus causas

	N.º	%		N.º	%
Causas desconocidas	2.362	2,25	Caídas obj. derrumbes ..	13.762	18,90
Máquinas	5.839	8,06	Mantenimiento, obj. no		
Trasp. en movt....	2.761	3,80	herramientas	15.866	22,19
Explos. fuego	831	1,15	Herram. de mano	5.076	7
Subs. tóxicas	417	0,57	Animales de trac.	2.708	3,70
Cte. Eléctrica	335	0,47	Otros animales	505	0,70
Caídas personas ..	9.096	12,55	Otras causas	9.317	12,80
Marchas, choques..	3.590	4,90			

El mayor volumen de siniestros se registra por causa de mantener objetos que no son herramientas, por ej. ladrillos, barras, que el mismo sujeto lleva en su poder (22,19%), después vienen las caídas de objetos, derrumbes con un porcentaje inferior (18,90%), las caídas de personas (12,55%), por las máquinas (8,06%), herramientas de mano (7%), etc. Sobre la influencia de las máquinas en los accidentes, no hacemos más que repetir lo ya dicho en otra parte al afirmar que éstos constituyen sólo un 10% de las causas de infortunios, según estadística de varios países; para nuestra observación el porcentaje se acerca a esta última cifra ya que alcanza al 8,06%.

Según Riccardi (1) entre las causas de los accidentes hay que distinguir dos grandes grupos: el factor máquina y el factor humano: el 20 y 25 por ciento de los accidentes pueden ser evitados aplicando en forma oportuna dispositivos de protección a las máquinas e instalaciones y en cambio el 80-75 por ciento depende exclusivamente de la psiquis de la maestrana. Esta opinión se ve reforzada por la experiencia de la Inspección General de Fábricas y Talleres de Gran Bretaña, que en 1920 acusa un total de 138.773 accidentes declarados, entre los cuales 1.404 fueron mortales, de esa cifra total la tercera parte fueron causados por las máquinas y los 2/3 por otros factores.

Por otra parte, en Gran Bretaña, de 162.154 accidentes en fábricas y talleres, 53.091, o sea 1/3 del total, fueron causados por las máquinas y 35 por ciento debidos a la falta de dispositivos de protección. De manera que la generalización de dispositivos de protección no habría disminuido el número de accidentes más que en un 10 por ciento.

Como se ve un 10 por ciento de accidentes se debió a la máquina y un 90 por ciento a otros factores que los profanos ignoran. Según Hotch el hecho de prevenir el fenómeno paradójico de un aumento de riesgos en el trabajo en el período de acrecentamiento de la actividad industrial, es sobre todo un problema de educación antes que un problema de **protección mecánica**.

Así como los ejemplos citados, podríamos exhibir numerosos casos basados en rigurosas observaciones estadísticas a través de las diferentes industrias de los principales países, y todas ellas nos hacen concluir en el sentido de que el accidente del trabajo no es el producto exclusivo del maquinismo, ni en su mayor porcentaje, de las grandes catástrofes, sino es un hecho complejo en que la relación de causalidad entre la labor del obrero y el hecho circunstancial del accidente no está en razón directa o inmediata, y muchas veces, las causas que lo provocan son ignoradas hasta por los técnicos.

Planteado el problema en estos términos, surge el de la prevención de los accidentes del trabajo que principalmente se resuelve en una cuestión práctica de mayor o menor trascendencia según la política del Estado; muchas veces depende del concepto que se tenga del Seguro Social y en cierto modo, de la organización de este Seguro. La política que consagre un seguro facultativo a base de libertad de asegurar en diferentes Cías., que indistintamente hacen su comercio con

(1) Securitas, Mayo, 1931.

seguro privado o social no ofrece grandes expectativas de prevención organizada, porque la Cía. que hace seguro privado desconoce la prevención y no le interesa hacerla; falta de interés que contrasta con la importancia que debe conferir la colectividad a la preservación oportuna de los siniestros.

La prevención organizada debe necesariamente recurrir a las distintas disciplinas científicas, como ser: ingeniería, la química, la psicología, la fisiología, etc., en su papel de reducir al mínimo el coeficiente de siniestros en el trabajo. También representa importante papel la estadística, al proporcionar la cuantía de los accidentes y la clasificación de los riesgos. Así, en la investigación de accidentes, aquel que ofrezca características de frecuencia y gravedad, debe ser objeto de una rápida encuesta, a fin de acumular los datos necesarios para eliminar las causas que lo provocan. La estadística trata de ubicar el campo en que el accidente actúa: establecimiento, profesión o industria, lugar en que se produce, consecuencias, etc. Gracias a estos datos acumulados viene la elaboración de las curvas de gravedad y frecuencia, ambas de interés para el plan o sistema de eliminación de los accidentes. Las curvas de frecuencia indican el porcentaje de accidentes producidos corrientemente en las diversas industrias y las curvas de gravedad indican el grado de peligro inherente a cada género de trabajo.

Por otra parte, la estadística trata de proporcionar el número de jornadas de trabajo perdidas en relación con el número de horas de trabajo efectuado, sin que se desprecien aquellos accidentes que dan por resultado una incapacidad de un día de trabajo.

En Estados Unidos se ha tratado de imponer la declaración forzosa de todos estos accidentes que den una incapacidad de más de un día de trabajo. Una estadística alemana se circunscribía a controlar los accidentes que implicaban desembolso a las asociaciones profesionales, principalmente las incapacidades para el trabajo de más de 13 semanas; ella no permitía la determinación de las jornadas de trabajo perdidas; más útiles a la prevención, sin lugar a dudas, son los datos del sistema estadístico que caracterice por todos los medicos al accidente y que permite adoptar alguna medida preventiva. También la estadística puede proporcionar el número de días que el obrero incapacitado ocupa en restablecer su salud, otro dato que es de verdadero interés. Por otra parte, y en términos generales, se distingue la estadística para los seguros de accidentes y Estadística para la Prevención. La Estadística para el Seguro de Accidentes debe apreciar cada caso individual con una exactitud de rigor aun cuando en la determinación definitiva deban transcurrir varios años; el especialista en prevención de accidentes, por su parte, tiene necesidad de coeficientes inmediatos, y es así como debe determinar de año en año, o en lo posible, mes a mes, las situaciones de la seguridad industrial en el campo que le interesa o en otros que pueda tener conexión con él, a fin de proporcionar datos de utilidad en la rápida adopción de medidas o soluciones que permitan disminuir el número de accidentes graves y leves.

Función de las Ciencias técnicas en la Prevención de los Accidentes

La técnica en sus distintos aspectos colabora en forma eficaz para la atenuación de los accidentes al estudiar y resolver cuáles son las condiciones de seguridad que los distintos establecimientos industriales deben ofrecer para que el trabajo se desarrolle, en lo posible, fuera de toda contingencia de riesgos.

Desde luego, hacemos presente el progreso alcanzado en materia de construcciones, primeramente, la utilización de la madera en la edificación de fábricas constituía un fuerte riesgo en caso de incendio, dado el empleo de gran cantidad de ella en los techos y pisos; después se comenzó a utilizar el fierro sin otra combinación; pero se pudo comprobar la carencia de ventajas en la innovación, ya que, si bien es cierto, el fierro no es combustible en caso de incendio, en cambio, por el calor se funde y se puede precipitar lo edificado con tal material y la catástrofe ser de mayores proporciones.

Posteriormente, la técnica ha llegado a construcciones a base de mezcla de cemento y fierro, que ejecutadas conforme a las reglas del arte, dan a los edificios la solidez necesaria y los ponen al abrigo del riesgo de incendio, con lo cual disminuye, en cierto modo, el porcentaje de accidentes del trabajo. Naturalmente en las condiciones actuales no se puede exigir a todas las industrias la adopción de construcciones a base de cemento armado, etc., pero por lo menos una directiva a cargo del seguro social unificado, bien puede exigir un minimum de protecciones para el caso de incendio, de acuerdo con las condiciones peculiares de cada fábrica.

Otro punto no menos interesante en esta misma materia es la comunicación en el interior de los edificios de trabajo. Antes la comunicación interior de las fábricas se veía entorpecida por los innumerables pilares o soportes que necesariamente debían existir a fin de afianzar en forma conveniente la carga del edificio, debido a que la técnica no permitía que las partes horizontales

de la construcción soportaran sino escaso peso. Esta circunstancia obstaculizaba el tránsito interior e influía en la falta de la debida claridad de los locales, causa de muchos accidentes. Pero gracias a la técnica hoy en día se tiene un conocimiento exacto de la calidad de los materiales de construcción, lo que ha dado por resultado la construcción de locales espaciosos y de conveniente claridad que facilitan el tránsito y el transporte de materiales, en tales condiciones el peligro de accidentes se aleja apreciablemente.

Otro punto que la técnica ha estudiado y debe aplicarse en cada fábrica atendidos sus rasgos peculiares, es de la materia empleada en el revestimiento de pisos y escalas. Esta materia debe ser sólida y no quebradiza para resistir el uso continuo; no debe ser muy lisa y resbaladiza; las caídas constituyen una de las principales causas de los accidentes.

La tecnología moderna aporta también su importante concurso en la instalación de máquinas, y en particular, en las sidero-técnica. Las calderas a vapor pueden dar un ejemplo. Estas calderas, que son imprescindibles, constitúan un serio peligro a la par que su uso hacíase poco a poco imprescindible para obtener la fuerza motriz necesaria; gracias al estudio tecnológico se llegó a la adopción de máquinas de alta presión y de escaso riesgo, por medio de aleaciones apropiadas de ferro-cromo, ferro-níquel, etc., que dan al hierro cualidades especiales de resistencia, procurándose en esta forma, un paso efectivo hacia la seguridad.

La protección de máquinas ofrece otro ejemplo del auxilio que presta la técnica a la seguridad. En la construcción de toda clase de máquinas se aprovecha el conocimiento tecnológico para construir cada elemento de ella y se ha logrado alejar así el peligro de rupturas de volantes, poleas, etc. Asimismo, en el caso de maquinarias peligrosas, la técnica ha procurado su sustitución y en caso de no lograrse, ha recomendado la prohibición de fabricar y vender esas máquinas. En el uso de la energía eléctrica, de aplicación hoy en día indispensable, se han alcanzado apreciables éxitos: los cables que conducen altos voltajes se encuentran lo suficientemente protegidos para evitar el peligro de accidentes, así como se evitan éstos con el funcionamiento no interrumpido de la maquinaria, con engrasadores automáticos, con relojes que señalan desperfectos mediante timbres de alarma, etc.

En las minas de carbón la técnica tiene un campo de inacabados estudios, si bien es cierto que en muchos puntos ya se ha logrado una solución de interés. Así, el peligro inmediato en las minas es la explosión del metano, pero también se ha comprobado que las mezclas de aire cargadas de polvo de carbón son igualmente explosivas, sea por explosiones de grisú o por otra causa. Después de largos estudios teóricos y prácticos se llegó a comprobar la proporción de carbón que debe tener el aire para que la explosión se produzca y cuál era el rol que le incumbía al calor desprendido por la combustión de aire cargado de carbón en polvo. Se ha trabajado incesantemente para encontrar un medio de eliminar el peligro causa de tantos accidentes graves y se ha llegado a un principio simple que ha permitido cierto éxito en la investigación: reducir la cantidad de oxígeno que contiene la mezcla de carbón pulverizado y refrigerarla, o agregar una substancia incombustible reducida a polvo, con lo que se aumenta considerablemente la capacidad atmosférica para soportar el carbón a la vez que se absorbe el calor. Desgraciadamente, estos experimentos sólo se han podido hacer en el laboratorio y no se ha conseguido aún la manera de llevarlos a la práctica.

En las minas, canteras, trabajos subterráneos, etc., el uso de explosivos es de imprescindible necesidad, lo que constituye un fuerte peligro para la vida de los trabajadores. Dicho peligro últimamente se ha alejado notablemente gracias al empleo de explosivos que no actúan por choques, caída, etc., sino por una inflamación inicial, generalmente a base de electricidad usada desde conveniente distancia, circunstancia que facilita la manipulación con tales materias.

Si constituye un peligro el empleo de explosivos, la fabricación de estos ofrece aún otro muy superior. Típicamente puede observarse en esta industria que el rendimiento guarda una estrecha relación con la proporción de medidas de seguridad tendientes a evitar los siniestros. Igual peligro ofrece el transporte de explosivos, su conservación y empleo como gases condensados o líquidos (1).

Todas las medidas por adoptarse respecto a cada uno de los puntos señalados, deben ser objeto de una coordinación y selección minuciosa, para que todos aquellos avances alcanzados por las ciencias sean aplicados a cada industria en que fuere necesario, según sus modalidades propias. Pero, las circunstancias actuales son muy poco favorables a una política semejante, dada la dispersión de facultades para intervenir en el problema de prevención de accidentes; de manera que en esta materia estimamos que sólo prestando aprobación a un plan que tienda a una sola

(1) Sobre este punto consúltese: Prevención de los Accidentes del Trabajo. Relación y Proyecto de Encuestas. Primera Discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo. II.ª Sesión Ginebra, 1928.

directiva en tal actividad, que unifique la acción a base de una sola entidad responsable en cuanto a todos los problemas de la prevención y reparación del riesgo de accidentes, podría producir resultados favorables a la economía pública y privada.

Como ya lo hemos dicho, la investigación científica, poco a poco, va delimitando los factores que influyen en la producción del siniestro, y por su parte los estudios tecnológicos aprovechan esas resoluciones para decir cuáles son los medios suficientes y prácticos que alejan en cierto modo el riesgo.

La estrecha relación que ha existido entre el desenvolvimiento económico de los pueblos y la política, nos muestra cómo ha evolucionado desde el individualismo más recalcitrante, crisis de ese mismo individualismo, y, después, hacia un mayor control e intervención del Estado a lo largo del campo industrial.

Por otra parte, el desarrollo paulatino de la cultura en el seno del sector trabajo ha despertado en las masas el sentido de una mejor vida y, por consiguiente, en la fábrica el desarrollo obligatorio de un mínimo de condiciones de seguridad, y, en caso de accidente, la prestación de un mínimo de bienes que siquiera en parte repare el mal ocasionado. Es así como Henri Capitan y Paul Cuhe piensan que el desarrollo alcanzado por el Derecho Industrial, se deben, entre otros factores, al advenimiento de principios democráticos y a la formación de sindicatos que han influido notablemente ante los poderes constituídos (1).

La causa de todas esas investigaciones, sin duda ha sido el malestar económico que ha movido a las masas trabajadoras a iniciar su propia organización a fin de poner término, dentro de una nueva concepción política, a ese conjunto de males que se designa con el nombre de "Cuestión Social".

(1) Henri Capitan et Paul Cuhe: "Cours de Législation Industrielle".

TERCERA PARTE

SECCION PRIMERA.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA LEGISLACION EXTRANJERA

El seguro ha sido consagrado en algunas legislaciones en forma obligatoria; esto es, el patrono, no obstante el hecho de estar constreñido legalmente al pago de las reparaciones, también lo está para tomar un seguro sobre sus obreros en las entidades que se precisan; y en otros sistemas jurídicos se ha establecido el seguro facultativo que puede ser contratado en un grupo de entidades que gozan de autorización legal especial para este objeto.

Las primeras leyes de accidentes y los primeros seguros sobre este riesgo datan de fines del siglo XIX, como se pone de manifiesto en el siguiente resumen:

Alemania, 1884: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio).
Australia, 1887: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio).
Dinamarca, 1898: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Dinamarca, 1900: Legislación en favor de los pescadores, marinos, agricultores, y en 1916, para todos los trabajadores, (seguro obligatorio);
Finlandia, 1898: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio)
Francia, 1898: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Gran Bretaña: 1897 y 1906: Legislación en favor de todos los asalariados;
Irlanda, 1897 y 1906: Legislación en favor de todos los asalariados;
Noruega, 1894: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Polonia, 1884: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Checoslovaquia, 1887: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio)

Sin embargo, el mayor desarrollo legislativo está en los comienzos del siglo XX para los países que se indican, los que han establecido la legislación en la fecha que se expresa a continuación:

Argentina, 1915: Legislación en favor de los obreros de la industria y del comercio;
Australia, 1911: Commonwealth; Legislación en favor de los marinos; 1912: legislación en favor de los asalariados de la Confederación;
Victoria, 1918: Legislación en favor de trabajadores (seguro obligatorio);
Bélgica, 1903: Legislación en favor de los asalariados de la industria, del comercio y agricultura, con excepciones;
Bolivia, 1924: Legislación en favor de los asalariados de la industria;
Bulgaria, 1918: Legislación en favor de los asalariados de la industria y comercio;
Canadá (Alberta), 1918: Legislación en favor de los asalariados de la industria y comercio (seguro obligatorio).
Colombia Británica, 1916: Legislación en favor de todos los trabajadores (seguro obligatorio);
Nueva Brunswick, 1918: Legislación en favor de todos los trabajadores (seguro obligatorio);
Nueva Escocia, 1915: Legislación en favor de todos los trabajadores (seguro obligatorio);
Ontario, 1914: Legislación en favor de todos los trabajadores (seguro obligatorio);

Chile, 1916: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Chile, 1924: Legislación en favor de todos los trabajadores;
Chile, 1931: Legislación en favor de todos los trabajadores;
China, 1923: Legislación en favor de trabajadores de empresas peligrosas e insalubres;
Cuba, 1916: Legislación en favor de los trabajadores de la industria, comercio y agricultura;
Ecuador, 1921: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
España, 1922: Legislación en favor de los trabajadores de la industria y comercio;
Estonia, 1912: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Grecia, 1901: Legislación en favor de los mineros;
Hungria, 1907: Legislación en favor de los trabajadores de la industria y comercio (seguro obligatorio);
India, 1923: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Italia, 1904: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Japón, 1911: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Letonia, 1912: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Lituania, 1903: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Luxemburgo, 1902: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Nueva Zelanda, 1908: Legislación en favor de todos los trabajadores;
Panamá, 1916: Legislación en favor de todos los trabajadores;
Países Bajos, 1901: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Perú, 1911: Legislación en favor de los trabajadores de la industria, comercio y agricultura;
Portugal, 1913: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Rumania, 1912: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Rusia, 1918: Legislación en favor de todos los trabajadores (seguro obligatorio);
San Salvador, 1911: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Servicios, Croatas y Eslovenos, 1910: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Suecia, 1901: Legislación en favor de los trabajadores de la industria;
Suiza, 1911: Legislación en favor de los trabajadores de la industria (seguro obligatorio);
Uruguay, 1920: Legislación en favor de los trabajadores de la industria.

Como puede observarse, la mayoría consultan régimen de seguro obligatorio.

A continuación hacemos una sucinta exposición de algunas legislaciones extranjeras, indicando la clase de seguro que tienen las instituciones llamadas a servirlo, la composición de las directivas de las instituciones, el mecanismo de la denuncia de los accidentes, las autoridades llamadas a resolver sobre el derecho y el monto de las prestaciones, y los organismos competentes para resolver las contiendas sobre estas materias.

Alemania.—En Alemania después de la dictación de la ley sobre libertad de trabajo (11 de Junio de 1869), surge un desarrollo económico de las asociaciones libres o antiguas corporaciones, para las que se había suprimido el privilegio del monopolio. Junto a ellas crecen los sindicatos obreros conscientes de la necesidad de su emancipación.

Las primeras leyes sobre accidentes, fueron las del 7 de Junio de 1871 y 7 de Abril de 1876, sobre responsabilidad civil de los patrones, insuficientes para satisfacer las necesidades sociales. La primera ley sobre seguro obligatorio de accidentes se dictó en 1884. Por esa ley se aceptó la doctrina del riesgo profesional.

Primero era obligatoria para ciertos trabajos industriales peligrosos, hoy lo es para toda la industria, minería y también para la agricultura. El porcentaje de accidentes se ha calculado para la minería en 1 por cada 10 asegurados; para la industria de 1 por cada 25 y para la agricultura de 1 por cada 100 asegurados.

El mecanismo del seguro de accidentes, obra en relación con el seguro de enfermedad; en caso de accidente el obrero recibe todas las reparaciones médicas y un subsidio del 50% del salario a cargo del fondo del seguro de enfermedad durante 14 semanas, después, aumentado a los 2/3 del salario o a un porcentaje igual a la incapacidad se paga a cargo del seguro de accidentes. En caso de muerte, hay derecho a cuota mortuoria y a pensiones calculadas sobre la base del salario anual de la víctima para determinados causa-habientes (viudas, hijos, ascendientes). Los cálculos de las indemnizaciones se hacen en relación con el salario anual y no se pagan jamás en forma de una suma alzada de dinero o capital. Estos beneficios en dinero son intrasmisibles e intransferibles, el derecho para su constitución prescribe en 2 años a contar de accidente.

Las corporaciones patronales aparte de cubrir el seguro mismo se preocupan de la seguridad industrial, para lo cual cuentan con un cuerpo de inspectores de prevención de fábricas que ha

producido muy buenos resultados. Así, por ejemplo, en 1913, por cada mil accidentes se produjeron 11 accidentes mortales y 118 con incapacidad absoluta; en cambio, en 1934, sobre la misma proporción, los muertos sólo fueron 4 y las incapacidades 36, a pesar de que en ese año el campo de aplicación de la ley se hace más extenso. En 1913 se gastaron 2.400.000 RM. en prevención y en 1934, 6.500.000 RM.; en el primer año indicado el cuerpo de inspectores fué de 386 y en 1934 aumentó a 442.

Según estadísticas para el año 1933, el número de asegurados habría fluctuado alrededor de 25.000.000 de obreros, para los cuales se presupuestaron 316.406.000 de RM. En servicios médicos y reeducación se gastaron más de 38.000.000; es decir, (31,12% del presupuesto más o menos); las prestaciones en especie otorgadas a los asegurados mismos alcanzaron a cerca de 145.000.000 de RM. (38% del presupuesto) y las pensiones a los causa-habientes a cerca de 69.000.000 de RM. (29%). Por el capítulo de seguridad industrial se invirtieron cerca de 7.000.000 de RM. más o menos el 2,33% del presupuesto total. Los gastos de administración consumieron poco más de 32.000.000 de RM., o sea, más del 10% del presupuesto.

Con respecto a las enfermedades profesionales también se nota el influjo de las medidas preventivas, en efecto, fueron denunciadas el año 1933, 7.133 enfermedades profesionales, de las cuales 1.258 fueron reconocidas para los efectos de las reparaciones y 1.190 de diagnóstico no determinado; el año 1932 la cifra de enfermedades profesionales había sido 29% superior.

De las enfermedades profesionales las más comunes fueron las siguientes: intoxicación por el plomo, bencina y sus homólogos los nitro amino derivados, óxidos de carbono, silicosis infecciosas, enfermedades de los huesos, músculos, articulaciones por el trabajo con herramientas que funcionan con aire comprimido. Y las menos numerosas, entre las declaradas, aquellas que provienen por la manipulación del fósforo, mercurio, manganeso, etc., lo que indica el grado de desarrollo dado a las medidas de seguridad.

En general, podemos decir que la seguridad industrial en Alemania tiene un desarrollo notable gracias a la prohibición de fabricar máquinas peligrosas, por el uso obligatorio de los elementos de seguridad apropiados para cada trabajo como ser: máscaras, guantes, anteojos, polainas, coletos, cascos, etc., y en general por la vigilancia constante ejercida por los poderes públicos sobre la higiene, la salubridad y seguridad de cada trabajo.

Ultimamente, el 5 de Julio de 1934, se reorganiza, desde el punto de vista administrativo, el sistema de seguros; se modifican las corporaciones profesionales de la agricultura; en las grandes ciudades, la administración del seguro de accidentes es confiada a las entidades de seguro de invalidez, vejez y muerte de esas localidades; se mantiene la independencia del seguro de accidentes de los empleados y mineros. Con todas estas medidas se tiende a la unificación total del seguro, para lo cual el seguro minero deberá ser modificado en conformidad al seguro marítimo, que funcionaría satisfactoriamente. Con la modificación desaparece la autonomía del seguro, quedando cada entidad bajo la dirección de un Jefe que depende del Frente del Trabajo, organismo que hace las designaciones. Como puede apreciarse, la autonomía tradicional en las Corporaciones Patronales desaparece bajo la supeditación al Organismo Central que absorbe las funciones de gestión y administración del seguro.

El seguro obligatorio se efectúa en corporaciones profesionales, mutuales, con personalidad jurídica, donde los patrones quedan asegurados por el Ministerio de la Ley en número de 66 para la industria y de 40 para la agricultura; estas instituciones son de derecho público y tienen Junta ejecutiva y Asamblea General. La denuncia del accidente debe hacerla el patrono a la autoridad policial competente según el lugar del siniestro.

Hecha la encuesta por la autoridad con el concurso de los interesados, se somete a conocimiento de la oficina del seguro de la Institución, que conoce del asunto sin tener atribuciones judiciales ordinarias, no obstante recibir testigos, informes de expertos bajo juramento, etc.

Las prestaciones son fijadas por el Comité Directivo de la Corporación con audiencia de un representante de los asegurados, que tienen derecho a voto. El resultado se comunica a la víctima del accidente.

En cuanto a los litigios, existe una jurisdicción especial: oficinas de seguros, y se concede derecho de apelación ante las oficinas superiores de los seguros sociales, que son entidades estatales.

Las entidades estatales, con facultades administrativas y judiciales, están formadas de un director, de miembros de elección que se determinan en ciertos sectores de funcionarios públicos y además se componen de asesores que representan en igual número a los patronos y a los trabajadores.

Bélgica.—La primera ley belga sobre accidentes del trabajo es de 1905. El seguro es facultativo. La ley confía la gestión del seguro a sociedades comerciales a prima fija, cajas comunes for-

madas por los patronos y a la Caja General de Ahorros y de Jubilaciones, que es un establecimiento público autónomo cuya intervención tiene por efecto evitar la elevación de las primas por las entidades comerciales. Las otras entidades para su constitución legal deben reunir determinados requisitos y exigencias administrativas y financieras: tener las bases técnicas y financieras necesarias para satisfacer los compromisos legales (capital para las entidades comerciales, etc.)

Las indemnizaciones debidas por los patronos no asegurados se garantizan con un fondo que se constituye en una caja de seguro contra la insolvencia patronal; la indemnización en estos casos se paga con cargo a esta Caja que se subroga en los derechos del beneficiario en contra del patrono insolvente, ejerciendo una acción análoga a la prescrita para el cobro de las contribuciones directas. El fondo de garantía es costeado por los patronos no asegurados; como quien dice, la Dirección de Impuestos Internos de Chile, anualmente requiere a cada patrón para que declare si está asegurado y lo pruebe; si no hay seguro, deberá pagar un impuesto fijo de 10 francos por establecimiento y 5 francos por obrero (tarifa de 1933). Los litigios son de la competencia del Juez de Paz y de Tribunales arbitrales.

Bulgaria.—La gestión del seguro corresponde en Bulgaria a una sola institución, en la que intervienen la Dirección del Trabajo y la Sección Seguros Sociales del Ministerio de Comercio, Industria y Trabajo. La administración de fondo corre a cargo de funcionarios; representantes de los asegurados y de los patronos forman las comisiones que acuerdan las pensiones, a la vez que controlan las cuentas del fondo del seguro. Existe un órgano consultivo, Consejo Superior del Trabajo, de 42 miembros; 16 representan a la administración pública, 8 a los empleadores, 8 a los asegurados, 8 son técnicos en seguros sociales y 2 médicos. Los conflictos se solucionan administrativamente por el Inspector del Trabajo, por Tribunales de Conciliación, concediéndose apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Checoslovaquia.—En este país es obligatorio el seguro contra accidentes del trabajo, y su administración se confiere a entidades legales de 3 circunscripciones territoriales en las que la entidad respectiva ejerce el monopolio del seguro.

Las instituciones gozan de autonomía administrativa y económica y en su administración intervienen asegurados, patronos y delegados de los poderes públicos. El consejo de Administración, compuesto de 18 miembros, fija las tarifas de primas y decide sobre la obligación al seguro, otorga las prestaciones, establece los presupuestos, aprueba el balance y las cuentas, coloca los fondos. El Comité Directivo, 5 miembros, es el órgano ejecutivo y específicamente le corresponde otorgar las prestaciones por incapacidad temporal y las pensiones a la viuda y huérfanos; clasifica, además, las industrias según los riesgos.

La Oficina de la institución es dirigida por el Director designado por el Consejo, fija y percibe las cotizaciones, prepara las decisiones del Consejo y del Comité. Las Agencias Locales, en ciertos distritos que fija el Consejo tiene a su cargo llevar la lista de los trabajadores de cada patrono, verificar la persistencia de los derechos a las prestaciones, etc.

En cuanto a los litigios, se sustenta el principio según el cual ni los tribunales civiles ni las instituciones de seguros desempeñan funciones judiciales ordinarias, encomendándose estas cuestiones a tribunales especiales.

De los reclamos contra la institución, sobre la obligación al seguro y monto de las cotizaciones, conoce la autoridad administrativa regional y contra sus decisiones procede apelación ante la Corte Suprema. Del reclamo sobre el derecho a las prestaciones conoce un Tribunal Especial, compuesto de un Presidente, un Juez letrado y cuatro asesores, dos de los cuales son designados por los patronos (uno) y los trabajadores (uno); las resoluciones no admiten apelación.

Dinamarca.—La primera ley dinamarquesa sobre la materia fué dictada el 12 de Abril de 1891. El seguro es obligatorio y debe contratarse en una entidad mutual de patronos o en una compañía privada. Existe allá el Ministerio de los Seguros Sociales, entre cuyas atribuciones cabe mencionar la de eximir del seguro a los patronos sujetos a él, siempre que caucionen sus obligaciones en forma legal, previa proposición de la Dirección del Seguro de Accidentes. Esta entidad pertenece a la administración pública, depende del Ministerio de los Seguros Sociales, está encargada de fiscalizar la aplicación de la ley de accidentes del trabajo, controlar las empresas obligadas al seguro y fijar las prestaciones debidas a los beneficiarios. Los litigios son de la competencia del Consejo Nacional del Seguro de Accidentes, compuesto de 12 miembros.

España.—En España la primera ley sobre accidentes se dictó en 1890. El seguro es obligatorio y su gestión se encomienda a tres entidades de libre elección para el patrono: 1) Caja Nacional de Seguros de accidentes del Trabajo; 2) Mutualidades patronales, y 3) Sociedades privadas de seguros autorizadas por el Estado. La Caja Nacional tiene una organización administrativa compuesta de un Presidente, Consejo de Administración, Dirección y servicios locales. El Presidente del Instituto Nacional de Previsión, de derecho lo es de esta Caja; el Consejo de Adminis-

tración se compone de 16 miembros que representan a las personas más interesadas en el seguro; trabajadores asegurados, patronos, representantes del Instituto Nacional de Previsión, representantes del Ministro de Previsión Social y del de Finanzas. El director de la Caja es designado por el Consejo. Los servicios locales se establecen en colaboración con otros organismos.

Estas entidades se reparten la tarea de fijar las primas de seguro, resuelven los conflictos, administran los fondos, fijan la constitución de las mutualidades patronales, recaudación de las primas, supervigilancia de las empresas, contrato con los asegurados, etc. Los litigios son de conocimiento de tribunales especiales: Comisiones Provinciales Paritarias (sujeción al seguro, prestaciones); Comisión Superior de Revisión (clasificación de empresas y contribuciones), etcétera.

Francia.—Después de una serie de proyectos se dictó en Francia la primera legislación en 1898, reformada y ampliada por ley de 1902.

El seguro es facultativo y su gestión se entrega a entidades privadas a prima fija, mutualidades o sindicatos patronales de garantía, y a la Caja Nacional de Seguro contra los Accidentes, organismo este último del Estado, cuyo rol es análogo al de la Caja General de Ahorros y de Jubilaciones de Bélgica, o sea, impedir las primas excesivas. La autorización se otorga a las otras instituciones una vez acreditadas las exigencias administrativas y financieras. En Francia existe también el fondo de garantía, contra la insolvencia de los patronos no asegurados, en los mismos términos que en Bélgica, salvo ligeras diferencias.

Como el seguro es facultativo, no hay conflicto sobre su cumplimiento; las demás contiendas se entregan a los tribunales ordinarios y a los Jueces de Paz que fallan en única instancia asuntos inferiores a 300 francos, concediéndose apelación para los que excedan de esta suma.

Noruega.—Adoptó el sistema del riesgo profesional por ley que entró en vigor en 1895.

El seguro es obligatorio y es administrado por un organismo público autónomo bajo el control del Estado que se denomina Oficina Nacional de Seguros. Esta institución tiene a su cargo la gestión amplia del seguro, fija las primas, las percibe, fija y paga las indemnizaciones o prestaciones.

Al frente de esta entidad está el Comité Director, compuesto de un Presidente y de cuatro miembros. La gestión local se encomienda a cajas de seguro de enfermedad, y en las comunas, a los Inspectores comunales.

Las cuestiones litigiosas resueltas por la Oficina Nacional de Seguros pueden ser materia de apelación ante una Comisión Nacional de Seguros de 7 miembros: 3 designados por el Rey, 1 jurista, 1 médico y 1 experto; 2 representantes de los patronos y 2 de los trabajadores. El nombramiento de estos 4 últimos lo hace la Cámara de Diputados.

Polonia. El seguro es también obligatorio, exceptuándose sólo la pequeña explotación agrícola de carácter transitorio.

Hay una sola entidad aseguradora que posee la exclusividad: el Instituto Central de Seguros de Accidentes, creado por ley de 28 de Mayo de 1933. Esta institución es autónoma, consta de representantes patronales, obreros y del Estado; tiene un Consejo de Administración (25 miembros) y sus funciones son: fijar las tarifas, invertir los fondos, establecer el presupuesto y aprobar el balance. El Comité Director, 9 miembros, ejecuta las decisiones del Consejo y tiene a su cargo la gestión de los fondos del seguro. La Oficina del Instituto, Director, ayudantes y actuario, fija las cotizaciones, prepara las decisiones del Consejo de Administración y del Comité. La Comisión de Rentas, 5 miembros, fijan los principios en materia de tributación de las rentas.

Conocen de los conflictos, Tribunales Administrativos y Tribunales Especiales; pero nunca ejercen funciones judiciales ordinarias, ni los tribunales civiles ni las instituciones de seguros. Sobre el monto de las cotizaciones fijadas por el Instituto se puede reclamar ante Tribunales Administrativos Regionales competentes (16 circunscripciones regionales), cuyas decisiones pueden ser revisadas por el Ministro de Asistencia y por la Corte Administrativa Suprema. Determinan el monto de las prestaciones, Tribunales Especiales regionales (5 miembros); sus resoluciones son definitivas y no son apelables.

Suiza.—La Caja Nacional Suiza de Seguros contra Accidentes en Lucerna, es la única entidad encargada de la gestión de este seguro en el país. Esta entidad dispone de un Consejo de Administración y sus comisiones (40 miembros) que están encargadas de dictar los reglamentos orgánicos, proponer al Consejo Federal la composición de la Dirección, nombrar comisiones, fijar las clases de riesgos y sus tarifas, fijar las bases de las reservas matemáticas, indicar las condiciones del seguro voluntario (como el de terceros), regular el concurso con las cajas de enfermedad, establecer los presupuestos, etc.

Esta Caja posee un servicio propio para la inspección con facultades para intervenir en los casos de infracción a la ley, aplicando multas a los patronos, elevando las primas del seguro, y

disminuyendo las indemnizaciones a los obreros. El servicio de seguridad industrial de esta institución se ha desarrollado con eficiencia después de la guerra; el estudio y solución de los problemas técnicos de seguridad se hace por la oficina encargada ad hoc, la que prepara asimismo los proyectos de dispositivos de protección para las empresas. La Caja es completamente autónoma, no depende ni directamente de los patronos ni de los obreros, pero cuida de los intereses de ambos.

Vale citar, entre algunas de sus actividades, la facultad de otorgar préstamos a los patronos, para la adquisición de aparatos de seguridad y protección, o la adquisición por la misma Caja de tales aparatos para la venta a bajos precios (venta de anteojos de protección a los obreros, etc.)

La Dirección de la Caja se compone de 3 miembros y tiene Agencias locales (cada Cantón una) que la representan.

Son competentes en las cuestiones litigiosas el Consejo Federal y el Consejo de Administración de la Caja, para las materias que se le asignan a cada uno; generalmente este último conoce en primera instancia.

Rumania.—El seguro es igualmente obligatorio en Rumania. Se confía a la Caja Central la gestión de los riesgos de incapacidad permanente y de muerte; se sirve a este efecto de Cajas o mutualidades territoriales; el riesgo de incapacidad temporal está entregado a Cajas regionales autónomas que deben tener 10.000 asegurados por lo menos; frente a ellas hay un Consejo de 18 miembros, que representan a los trabajadores y patronos, y un personal técnico.

La Caja Central tiene su sede en Bucarest y está administrada por el Director, que ejecuta las decisiones del Consejo y de la Asamblea de la Caja.

Los litigios se resuelven por comisiones especiales en cada Caja; se concede apelación ante la Comisión Nacional que funciona en la Caja Central y que se compone de 3 consejeros de la Corte de Casación, un funcionario del Ministerio del Trabajo licenciado en derecho, 2 miembros designados, uno por los patronos y otro por los obreros. Las decisiones de la Corte se toman por mayoría de votos, preponderando el del Presidente, y tienen carácter de ejecutoriadas.

ITALIA (1).—El primero de Julio del año 1936 comenzó a producir efectos jurídicos la nueva disposición italiana sobre el seguro obligatorio contra el riesgo de accidentes del trabajo, contenida en el Decreto Real N.º 1765, dictado el 1.º de Agosto del año 1935.

Esta nueva disposición jurídica encuentra su apoyo y espíritu en el principio fascista en virtud del cual "las medidas de previsión, en razón de su interés público, deben imponerse sobre los intereses privados de la clase capitalista e incumbe al Estado ejercerlas sin fines de lucro, teniendo fundamentalmente por base asegurar el riesgo de accidentes y de enfermedad, en forma de proporcionar una asistencia económica y, ante todo, una asistencia sanitaria". Sobre esta base, las directivas del fascismo han creído de su deber implantar el seguro obligatorio contra el riesgo de accidentes y su servicio excluido como fuente de comercio.

Antes de ser dictada la primitiva ley de 1904, en Italia se habían presentado 2 Proyectos: en 1879, uno de H. Pericoli y el otro de 1880, obra de Marco Minghetti, Luizi Luzzato y Sidney Sonnino, época desde la cual el problema fué extensamente debatido, aceptando, por último, el Parlamento la doctrina del riesgo profesional en el Proyecto del Ministro Guiccardini, que fué promulgado como ley el 17 de Marzo de 1898.

1.º) El campo de aplicación de la legislación anterior (2) comprendía a los trabajadores señalados en una enumeración, siempre que la prestación del trabajo se hiciera fuera del domicilio, por una retribución fija o por tarea. Los aprendices asalariados o no y los que hacían un trabajo de vigilancia, quedaban igualmente comprendidos en el seguro siempre que el jornal no excediera de 20 liras.

2.º) El mecanismo del seguro estaba a cargo de varias entidades: cajas y sindicatos voluntarios; sindicatos mutuales obligatorios, que últimamente (1933) se habían refundido en el Instituto Nacional fascista, que comprendió también el antiguo sindicato obligatorio de los trabajadores mineros de Sicilia (1934). En forma independiente se mantuvieron para el transporte marítimo 3 sindicatos territoriales obligatorios a cuyo cargo estaba el seguro.

3.º) En el Consejo de Administración del Instituto había representación patronal, obrera, técnica del partido nacional fascista y del presidente del Instituto.

4.º) El financiamiento encontraba su fundamento en la doctrina del riesgo profesional que hace gravitar las cargas del seguro sobre la entidad empleadora.

(1) Véase "Previsión Social" N.º 12.—1936. Julio Figueroa F. "Consideraciones sobre la nueva legislación italiana de seguro contra el riesgo de accidentes del trabajo".

(2) Ley de 31 de Enero de 1904, modificada por las leyes de 17 de Noviembre de 1918, de 20 de Marzo de 1921, de 5 de Diciembre de 1926, de 13 de Mayo de 1929 y de 23 de Marzo de 1933.

5.º) Sólo eran objeto del seguro los accidentes de más de 5 días de duración y las enfermedades profesionales contraídas en el oficio y a causa del trabajo, siempre que fueran consideradas en la lista.

6.º) Las prestaciones en naturaleza se otorgaban tan sólo para las enfermedades profesionales, y las en especie se obtenían en caso de incapacidad temporal (medios salarios después del 6.º ó 10.º día en caso de accidente o enfermedad profesional respectivamente) hasta el día del cese de la incapacidad; la incapacidad permanente se indemnizaba con la prestación de una suma alzada, y la enfermedad profesional cuya disminución en la capacidad era menor a un 20% no era indemnizable. Si la reducción proveniente del accidente o enfermedad era de un 50% se otorgaba una prestación bajo la forma de pensión. El siniestro causante de la muerte se indemnizaba con una prestación igual a 5 veces el salario anual.

Los causa-habientes con derecho a las prestaciones, eran, en términos generales, los mismos de nuestra legislación actual.

7.º) Las enfermedades profesionales fueron fijadas en una lista, por decreto de 1929; su reparación, siempre que se hubieren contraído en el curso y a causa del trabajo, daba lugar a prestaciones, con tal que a la intoxicación, dentro de la respectiva faena por un espacio de tiempo señalado, hubiese correspondido a una forma clínica especificada en el Reglamento de 5 de Octubre de 1933.

La nueva ordenación jurídica.

En 76 artículos ordenados en 8 títulos, el Decreto Real contiene las nuevas normas jurídicas, traza un plan de acción, que desde el punto de vista teórico es necesario observar atentamente, no obstante la política que se pudiera seguir en otros problemas esbozados en principio en el mismo Decreto y que serán materia de una reglamentación especial, según los términos de la nueva ordenación. Sin embargo, esta nueva estructura es importante, si tomamos como punto de referencia nuestra propia experiencia legislativa, abstracción hecha, naturalmente, de otras leyes extranjeras que hacen un sólido y justo pronunciamiento sobre los serios problemas surgidos en el campo del nuevo derecho.

El Seguro Obligatorio del riesgo.—Una de las modificaciones importantes ha sido el establecimiento del Seguro Obligatorio contra el riesgo de accidentes del trabajo, respecto de las personas que en la forma prevista, se dedican a las labores que se enumeran en 19 categorías de riesgos, como ser: construcción, transporte terrestre y marítimo, servicio de salvataje, de vigilancia privada, minería, altos hornos, fundición, etc.

El seguro es obligatorio para los siniestros que impliquen la muerte o una incapacidad permanente total, parcial o temporal, de más de 3 días, lo que significa una ampliación en el campo de aplicación de las prestaciones, tanto más que en el futuro se considerará accidente la infección carbunclosa contraída con ocasión del trabajo. Igual obligación de asegurar existe respecto de las enfermedades profesionales indicadas en una tabla, contraídas en el ejercicio y a causa del trabajo. Nótese que la legislación anterior sólo indemnizaba los accidentes de más de 5 días de duración.

El seguro libera al patrono de la responsabilidad que provenga de accidente con tal que se ejercite acción civil y la acción penal acogida en sentencia condenatoria por actos que motivaron el accidente, siempre que aquélla establezca que éste ha ocurrido por hecho imputable a la dirección o supervigilancia del trabajo, da lugar a la responsabilidad según las normas del Código Civil.

Dentro de nuestra legislación se hace mención expresa de la responsabilidad que pudiera haber a terceros extraños al trabajo por un accidente; sin embargo, no es discutible la improcedencia de esa acción entre nosotros, dado el carácter de transaccional que tiene el sistema de la doctrina que seguimos.

El precepto que hemos comentado, no obstante, obedece a un fin práctico y útil: el Instituto, por una parte, no va a efectuar todas las prestaciones que provengan de accidente imputable al patrón, por tanto éste se verá en la necesidad de adoptar el mayor y más eficiente número de medidas de prevención, tratando de excluir así la imputabilidad. De este modo el hecho de concurrir a la cancelación oportuna de la prima del seguro obligatorio no hundirá a los patronos en la indolencia para salvaguardar a sus modestos servidores, pensando que todo accidente tendrá su reparación que no saldrá de su haber, dada la existencia del seguro; por el contrario, el precepto destruye esa reacción psicológica y constituye un fuerte aliciente para el progreso de las medidas de orden preventivo, tal vez las más importantes en esta materia infortunística.

Resuelta la acción penal, la indemnización civil es procedente en el caso que la suma deman-

dada sea superior al monto de las prestaciones ordinarias del seguro y hasta concurrencia del exceso calculado sobre esas prestaciones (la prestación en forma de renta se representa por la suma global de su valor líquido calculado según la tabla). En el caso positivo y con el objeto de proteger al accidentado, no dejándolo sujeto a la contingencia del juicio, el instituto puede avanzar la indemnización, con cargo a compensarse después con la suma que pague el responsable. Si la sentencia acepta la responsabilidad civil, se constituye de derecho a favor del Instituto un crédito por la suma debida en contra del responsable. Si en el accidente ha intervenido dolo del obrero y siempre que no se haya producido la muerte o amnistía a favor de éste, procede la acción in rem verso en contra del doloso.

Régimen financiero.— Se mantiene el principio de que los gastos del seguro son de exclusivo cargo del patrono, no permitiéndose retención alguna, directa o indirecta sobre el salario, sea en dinero o en naturaleza, a título de contribución del obrero a los gastos del seguro. La contravención a esta norma se castiga con multa hasta de 1.000 liras.

A fin de determinar el monto de la contribución al seguro o prima, los patrones están en la obligación de dar los pormenores sobre la clase de trabajo y todos los elementos e indicaciones necesarias a la evaluación del riesgo y el premio del seguro, como todo cambio que altere los datos, ya dados a la cesación de la empresa.

Las cantidades adeudadas al Instituto por primas, multas u otras contribuciones al seguro, gozan de privilegio sobre la totalidad de los bienes del deudor en el mismo grado que los créditos fiscales, sobre los cuales aún tienen preferencia. La exigibilidad procede en los mismos términos que la recaudación de impuestos directos, con las modificaciones que se indican.

Se conceden dos instancias administrativas para el reclamo sobre fijación en el rol de primas y tales recursos pueden otorgarse en el solo efecto devolutivo, o sea, la resolución objeto de él puede cumplirse no obstante existir recurso pendiente.

Sólo cuando se ha agotado el procedimiento administrativo puede llevarse el asunto a conocimiento de un tribunal ordinario, el cual, aceptando la demanda puede condenar al Instituto a la devolución total o parcial de la suma percibida y a la dación de ciertos intereses. Sobre este punto cabe observar que la dualidad procesal en estas materias es poco conveniente, ya que la evolución general de las instituciones jurídicas nos lleva a una simplicación del procedimiento, más de acuerdo con el dinamismo contemporáneo y la necesidad de abreviar al máximo toda incertidumbre sobre un derecho. Por esta razón el implantar un procedimiento administrativo habría sido suficiente, quizás si otorgando mayores facultades a esos tribunales para discernir sobre los hechos y el derecho en litigio. En nuestra legislación las cuestiones relativas a los accidentes del trabajo han sido entregados al conocimiento de tribunales especiales (Tribunales del Trabajo), cuyo procedimiento, sin ser del todo perfecto, es menos dilatado que el de derecho común.

El procedimiento propiamente administrativo, se refiere, en general, a toda controversia sobre el derecho a indemnización, o sobre su liquidación, cualquiera que sea el valor. Tales asuntos son del resorte de un tribunal integrado por dos expertos médicos, que en el proceso están revestidos del carácter de jueces. Lo resuelto por este tribunal es apelable sólo en el caso de que la controversia sea superior a 2.000 liras en los casos de discrepancia acerca del monto de las primas u otras cantidades determinadas en las tablas de coeficientes. El Presidente del tribunal tiene la facultad de determinar si procede o no la concurrencia de expertos, por lo que la presencia de técnicos no es obligatoria, sino al contrario, atendida la cuestión sometida a conocimiento de los jueces, el Presidente, según sus facultades propias, hará ver la conveniencia de oír expertos; por ejemplo, cuando se trata de determinar el grado de incapacidad.

La elección de expertos se hace de una lista de profesionales médicos que se reglamentará en su oportunidad. Antes de entrar a conocer del asunto litigioso, el experto elegido deberá jurar cumplir con conciencia y diligencia, en el solo interés de la justicia, los deberes del oficio que se le ha confiado.

El cargo de experto es obligatorio y las personas llamadas a servirlo gozan de una remuneración de 40 liras por día de trabajo; ellas pueden ser recusadas e inhabilitadas según las reglas del Código de Procedimiento Civil. En casos especiales podrá oírse la opinión de otros técnicos extraños al colegio.

El recurso de casación será procedente o no según las reglas del Código de Procedimiento Civil, debiendo interponerse el recurso en el plazo de 30 días; una vez fallado, el juez deberá conformarse con lo decidido sobre el punto de derecho resuelto.

La jurisdicción del tribunal se determina por el lugar en que ocurre el accidente o aquel en que se manifiesta la enfermedad; para el accidente marítimo (navegación o pesca marítima) es tribunal competente el del lugar del puerto en que se encuentra la oficina de inscripción de la nave.

Las partes interesadas en la solución de una controversia acerca del derecho a las indemnizaciones, o sobre la naturaleza y consecuencias del accidente, pueden entregar la resolución del litigio a un colegio arbitral formado por tres expertos: dos designados por las partes y el tercero por acuerdo entre ambas, y en desacuerdo de ambas, por el presidente del tribunal. Los árbitros decidirán como amigables compondores.

Denuncia del accidente.—El procedimiento de la denuncia es en el fondo análogo al nuestro; pero en la legislación que nos ocupa tiene otra importancia; además se ha introducido la denuncia telegráfica respecto de los accidentes mortales o con peligro de muerte. El contraventor de la obligación de la denuncia se castiga con multa. El obrero, a su vez, está en la obligación de denunciar el siniestro al patrono dentro de 15 días, a fin de que este, dentro del término, lo comunique al Instituto, bajo apercibimiento de tenerse por caducado su derecho si no lo hiciera en el plazo señalado.

Reviste la calidad de empleador toda persona que ocupe obreros en uno o más de los riesgos contenidos en la clasificación ya aludida en este artículo. En algunos riesgos se exige la contratación de más de 5 obreros: (máquinas movidas por agentes inanimados, aparatos a presión, etc.), y en otros no importa el número de trabajadores para la obligatoriedad del seguro.

Obligados al seguro están los trabajadores que fuera de su domicilio, en forma permanente o transitoria, prestan bajo la dependencia y dirección de otro, trabajo manual retribuido, cualquiera que sea la forma de remuneración (utilidad o productos). Dentro de los trabajadores asegurados, están expresamente comprendidos los aprendices, con o sin salario, siempre que sean menores de 18 años. El equipaje de la navegación y pesca marítima tiene derecho a las reparaciones aun cuando el accidente se haya producido durante el trayecto para hacerse cargo del puerto en la nave o al volver de ésta a su residencia, cuando el contrato prescriba el término en otro puerto y con tal que no se haya alterado sin justa causa el itinerario fijado para el regreso.

Prestaciones del seguro. El derecho a las prestaciones existe con cargo al Instituto, aun cuando el patrón no haya cumplido las obligaciones del seguro.

Los subsidios por incapacidad temporal son iguales a los dos tercios del salario; se otorgan a contar del 4.º día de incapacidad en caso de accidente y a contar del 10.º día si se trata de enfermedad profesional. Los subsidios por incapacidad temporal por accidente se pagan por períodos vencidos de 7 días, y el patrón, cuando la acción no se ejercite contra el Instituto, no podrá excusarse de otorgar anticipos. El personal marítimo accidentado y sujeto al seguro tiene derecho a subsidios desde el día siguiente al desembarco.

La incapacidad en nuestro sistema, sea ella temporal, permanente parcial o absoluta, es llamada en la legislación en estudio inhabilidad y corresponde en general al concepto que mantiene nuestra legislación sobre cada categoría.

Los dos tercios del salario sirven de base para las prestaciones en caso de incapacidad permanente. En efecto, si después que ha cesado el subsidio por incapacidad temporal, cuando se compruebe un caso de incapacidad permanente total, se otorgará a título de pensión el 50% de los dos tercios del salario; si se determina una incapacidad permanente parcial indemnizable, esto es, que implique una disminución de más del 10% de la capacidad, si se trata de accidente propiamente tal o 20% en caso de enfermedad profesional, se asignará una renta proporcional al grado de incapacidad, más un 10% si tiene cónyuge y un 10% por cada hijo hasta concurrencia del 50% del salario base de cálculo. Las cuotas suplementarias caducan con la muerte del asignatario o por el advenimiento de los 15 años de edad en los hijos, salvo incapacidad física o intelectual para el trabajo.

Se ha elevado el monto de los subsidios por incapacidad temporal a los dos tercios del salario; de esta manera se ha llegado al principio sustentado en las Recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, ya que en la relativa a reparaciones se propicia el mínimo de los dos tercios del salario.

Salario base de las indemnizaciones.—El salario base de las prestaciones del seguro puede ser establecido en tablas confeccionadas para algunas industrias, localidades y categorías de trabajadores, según decreto del Ministerio de las Corporaciones, previo informe del competente órgano corporativo. No existiendo en la tabla la calificación expresada, será necesario efectuar cálculos especiales a cada trabajador.

La renta por incapacidad permanente o la renta de los sobrevivientes se calcula teniendo en cuenta el salario anual o sea, la remuneración efectiva percibida por el accidentado, en dinero o en naturaleza durante los 12 meses transcurridos hasta el accidente. Si no se ha trabajado todo ese lapso en forma continua, o los servicios se prestaren a distintos patronos, no siendo posible determinar el conjunto de remuneraciones del lapso, el salario anual será avaluado en la suma que resulta de multiplicar 300 por el salario diario.

Para determinar el jornal medio se atiende al salario medio diario de la semana, según el horario normal de cada industria, en relación con lo percibido realmente por el accidentado en igual tiempo y dentro de un período de 12 meses.

Aparte de estas normas generales, existe también un tope mínimo de 1.000 liras y uno máximo de 6.000, sobre los cuales deben fluctuar los beneficios en dinero, excepción hecha de algunas personas de la navegación y pesca marítima que pueden gozar de esos beneficios hasta el máximo de 12.000 liras.

Los subsidios por incapacidad temporal se determinan relacionando los 300/360 del jornal medio con la ganancia horaria media en los últimos 15 días que preceden al accidente. En ningún caso el salario base de esta indemnización puede superar un salario anual de 6.000 liras. El reglamento podrá establecer sobre esta materia otras disposiciones. Para los aprendices la base de las reparaciones en caso de incapacidad o pensión de sobrevivientes es el más bajo salario que podría percibir un asegurado no aprendiz de la misma faena.

Si el salario efectivamente ganado fuere superior al declarado para las obligaciones del seguro, el Instituto deberá pagar las indemnizaciones conforme al primero, sin perjuicio de las acciones y multas en contra del patrón que dió falsas informaciones.

La percepción de las reparaciones procede sólo por requerimiento personal del interesado, permitiéndose la intervención de terceros en caso de legítimo impedimento, acreditado ante el Secretario de la Asociación Profesional. Todas las remuneraciones pactadas con intermediarios, para la tramitación y cobro de las indemnizaciones son nulas; los terceros que presten sus servicios por lucro caen bajo la sanción de multa.

El crédito que provenga de derechos otorgados por el Decreto que se estudia, no puede ser cedido bajo ningún título, ni pignorado ni secuestrado, excepto en los casos de pago de expensas de la litis, a que se ha condenado al infortunado o a sus derecho-habientes, con tal que conste en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

La simulación o la agravación dolosa de las consecuencias de un accidente hace caducar el derecho a las prestaciones, sin perjuicio de la sanción penal que impongan las leyes.

a) **Revisión de la asignación.**—La pensión o asignación del seguro puede ser aumentada a petición del titular de ella, o disminuída a requerimiento del Instituto por haber acrecentado o decrecido el grado de incapacidad derivado del siniestro.

La revisión es improcedente después de los 10 años de haberse otorgado la renta.

En los primeros cuatro años, a contar de la constitución de la renta, puede hacerse la revisión dentro del año del accidente o dentro de los 6 meses de resuelta la pensión. Las revisiones posteriores pueden efectuarse sólo con un intervalo de un año. Después de este lapso puede practicarse aún por dos veces más: la primera al término del trienio y la segunda al final del siguiente.

Como bien se observa, hay aquí una flexibilidad original para la revisión de la asignación. La tolerancia alcanza hasta 6 veces: 4 veces dentro de los primeros 4 años, si la renta se ha fijado al final del año, contado desde la fecha en que acaeció el accidente, y 2 veces posteriormente.

Nuestra ley fija el plazo fatal de dos años, a contar del accidente, para que el beneficiario o el patrón agraviados puedan solicitar la revisión de la pensión, debiéndose fundar, en la agravación, atenuación o extinción de la incapacidad, o en la muerte de la víctima a consecuencia de las lesiones sufridas. Nuestra legislación no precisa el número de revisiones posibles, pero sobreviene la caducidad del derecho a invocarlas, transcurrido que sea el plazo de 2 años.

Si el accidente fuere mortal se siguen reglas análogas a las nuestras en cuanto a las personas llamadas a suceder. Las porciones respectivas se calculan sobre los dos tercios del salario. La viuda que se casare tendrá derecho a 3 anualidades. El cónyuge varón sólo tiene derecho a suceder en el derecho a la renta si adolece de alguna incapacidad física o intelectual de más de un tercio de su capacidad.

Si hay coexistencia entre cónyuge y descendientes, la renta total no puede exceder al 90% de los dos tercios del salario. La ley italiana, refiriéndose a los descendientes, otorga derecho sólo a los hijos legítimos o naturales.

Para la navegación marítima existe una presunción de muerte cuando se cumplieren los plazos para que una nave se estime perdida (6 meses transcurridos después de las últimas noticias). En este caso se puede obtener la liquidación de la indemnización asegurada para el caso de accidente.

b) **Atención médica.**—El Instituto otorga la atención médica y quirúrgica necesarias, mientras dure la incapacidad temporal, y la intervención quirúrgica en cuanto sea útil para recuperar la capacidad de trabajo.

Se ha creado un colegio médico arbitral, formado por representantes del Instituto, del asegurado y la Asociación Profesional, que resuelva en los casos de resistencia del accidentado al

tratamiento médico; este colegio determina dentro de 15 días sobre la procedencia o improcedencia del tratamiento. La rebeldía para aceptarlo o la inejecución del tratamiento hacen caducar el derecho a las indemnizaciones.

En casos especiales el Instituto podrá disponer la internación del accidentado en una clínica o en otro lugar de cura apropiado. De practicarse una operación, cabe al accidentado la elección de un facultativo de su confianza, debiendo cubrir de su cuenta el exceso que éste cobre, sobre las expensas que habría pagado el Instituto. El Instituto puede controlar la atención del médico elegido y existiendo desacuerdo sobre el tratamiento, someter el asunto a conocimiento del Colegio arbitral.

De hospedarse el accidentado en un instituto de cura, su derecho a los subsidios será *disminuido en un 50%*, siempre que no compruebe tener cónyuge, hijos o ascendientes que vivan a su cargo. El personal de la navegación o pesca marítima no se sujeta a la disminución expresada.

Aun cuando se haya fijado una pensión a un accidentado, el Instituto puede prescribir que el accidentado se someta a especial tratamiento médico y quirúrgico, siempre que se estime útil para la restauración de la capacidad de trabajo; en este caso si el accidentado debiera distraer parte de su tiempo disminuyendo así su jornal, podrá acordársele una suma complementaria nunca superior al subsidio por incapacidad temporal absoluta. Si no acatare el tratamiento prescrito por el colegio arbitral, su pensión de incapacidad podrá ser disminuída.

Reeducación profesional. —La reeducación profesional puede ser convenida con instituciones autorizadas debidamente, rigiendo sobre este punto aquellas normas prescritas para el caso de hospitalización y conflictos acerca de la procedencia del tratamiento médico.

En la legislación que nos ocupa, el procedimiento reeducativo se encuentra en el párrafo VII del Decreto, Art. 61 y siguientes, bajo la denominación de "asistencia a los grandes inválidos del trabajo". Por lo que ahí se prescribe, el asilo, cura, reeducación profesional, y en general, la asistencia material y moral de los obreros con grandes incapacidades provenientes de siniestros del trabajo, se prestará por el Instituto.

Esta gestión reeducativa se financiará mediante una contribución adicional a las primas o contribuciones al seguro, otra contribución análoga de la Caja de Seguros agrícolas para el riesgo de accidentados y con las donaciones y legados de terceros.

La gestión del tratamiento de los incapacitados estará a cargo de un comité formado por representantes del Consejo del Instituto y del Presidente del mismo, según las normas que precise el reglamento que se dicte. Dicho comité, cuenta entre sus facultades, la de reducir o no la pensión en los casos en que según las normas generales, se acredite la existencia de cónyuge o parientes que vivan a cargo del accidentado.

Las prestaciones del seguro abarcan, también la provisión de los aparatos de prótesis necesarios al accidentado. El Instituto facilita la especie necesaria por una vez y puede renovarlos siempre que transcurrido un término prudencial, se justifique su buena manutención por parte del accidentado.

El sistema reparativo de las enfermedades profesionales funciona en beneficio de la víctima de una enfermedad profesional, aún en el caso en que haya cesado en la faena sobre la que ha recaído la obligación de concurrir a las prestaciones, siempre que la incapacidad o la muerte se hayan verificado dentro del período de tiempo prescrito por la tabla para cada enfermedad. Sin embargo, se debe pura y simplemente la reparación de toda recaída de enfermedad ya tratada siempre que ésta se verifique dentro de los 3 años a contar del término de los servicios en el trabajo que determinó la enfermedad.

El Instituto Asegurador.—El Instituto Nacional fascista tiene a su cargo el seguro contra el riesgo de los accidentes del trabajo; pero él no constituye la sola entidad llamada a servir en este sentido a la colectividad.

El personal de la navegación marítima y de la pesca marítima otorgan los mayores beneficios (1); el personal de entidades autónomas del Ministerio de comunicaciones (2); los reos que se dedican al trabajo, supervigilados por el Estado, están sujetos a Instituciones dependientes del Instituto.

En general, el personal de servidores públicos puede estar sujeto a modalidades especiales en cuanto a la gestión de este seguro, estableciendo un límite en cuanto a las prestaciones.

Aun cuando la legislación italiana ha dado un paso de mucha importancia al establecer el seguro obligatorio, estimamos que el problema no queda del todo solucionado, sin centralizar en

(1) La Caja establecida por el art. 4 del Decreto ley de 23 de Marzo de 1933, N.º 264 convertido en la Ley N.º 860 de 21 de Junio de 1933 otorga los mayores beneficios al personal del Estado Mayor.

(2) Este personal por Decreto Real puede sujetarse a las prescripciones de las normas que analizamos.

el Instituto Nacional todas las facultades inherentes a la contratación de seguros, fundiendo en él todas las entidades que existan o que pudieran existir.

Estimamos como inminente que en nuestra legislación se llegue, una vez establecida la obligatoriedad, a una sola Institución con amplias facultades de gestión y administración del seguro social de accidentes del trabajo, ya que la coexistencia de otras entidades igualmente facultadas debilita la eficiencia y la conveniente función del mecanismo del seguro, como ocurre actualmente en nuestro país.

U. R. S. S.—Los Seguros Sociales en la Rusia Soviética se inspiran en principios diversos a los de los otros países ya que diversas son las concepciones políticas en ejercicio.

La doctrina del riesgo profesional para los accidentes del trabajo que descansa en la existencia del sector capital y sector trabajo no tiene razón de ser en U. R. S. S., ya que son los trabajadores quienes explotan por su cuenta y riesgo las distintas empresas y faenas. Si una sola clase tiene en sus manos los medios de producción, según el concepto soviético, no hay explotación del hombre por el hombre y deben ser los propios trabajadores, mediante sus recursos, los que financien las reparaciones de los distintos riesgos objeto del seguro social.

Es así como en este país los riesgos que amenazan la capacidad de trabajo están englobados en un mismo sistema.

Los recursos del seguro son pagados por los propios trabajadores, pero las modalidades en la percepción varían ya que las cotizaciones no inciden directamente sobre los sueldos entregados realmente a los trabajadores sino que son de cuenta de las distintas empresas, las que las pagan en relación proporcional con los salarios solucionados por ellas. La afirmación anterior se explica si se piensa que el producto del trabajo no explotado se divide en salario percibido realmente y sin gravámenes y salario no pagado y socializado es forma de medios de producción, valores o bienes no consumidos inmediatamente, etc. Lógico es entonces decir, que los recursos del seguro son pagados indirectamente por los propios trabajadores.

El concepto de prevención del riesgo en este país es también distinto desde el punto de vista de la forma en que se lucha contra la enfermedad, la invalidez, la muerte, los accidentes, etc., ya que la acción de los seguros abarca un plan de habitaciones salubres, alimentación higiénica, defensa de la infancia como medidas o elementos principales de la organización de la prevención; es decir, la lucha contra el riesgo se hace influyendo en sus causas próximas como en sus factores remotos, pero que pueden ser determinantes de su producción.

1.—Con anterioridad a la revolución, los seguros sociales se encontraban en estado embrionario. La ley de 1912 limitaba el campo de aplicación a los obreros y empleados de aquellos establecimientos que ocupaban más de 30 trabajadores o más de 20 si en la empresa se usaban maquinarias. Las prestaciones eran reducidas y sólo el 21% de los trabajadores se beneficiaban con el seguro.

Por ley de 31 de Octubre de 1918 se dió importancia a la asistencia médica de las Cajas de Seguro; se instituyó la obligación de llevar encuestas minuciosas sobre las condiciones de vida de los trabajadores, a fin de conocer las causas de la enfermedad, incapacidad, mortalidad, etc., con el objeto de formar las tablas estadísticas con las cuales se adoptarían las resoluciones pertinentes. Por otra parte se inició la práctica de una serie de medidas higiénicas y preventivas en materia de habitaciones, fábricas, conjuntamente con la institución de la asistencia médica y hospitalaria. Junto a las Cajas u Oficinas del seguro se crearon secciones médicas, farmacéuticas, oficinas de expertos encargados de verificar la pérdida de la capacidad.

Estas primeras normas reflejaban los principios sustentados por el Gobierno constituido en materia de seguros sociales, ellos eran los siguientes:

1.º) Seguro Social para todos los asalariados sin excepción, campesinos pobres y ciudadanos necesitados;

2.º) Extensión del seguro a todos los casos de incapacidad para el trabajo;

3.º) Financiamiento del seguro a cargo del Estado o los empleadores en su caso;

4.º) Las prestaciones por invalidez y paro deben ser equivalentes al salario normal, y

5.º) La Administración del seguro social debe ser obra de los trabajadores mismos.

Las bases del seguro fueron fijadas posteriormente, en el Decreto del Consejo de Comisarios del pueblo de 15 de Noviembre de 1921.

Primitivamente el Centro Pan Ruso de los Seguros tuvo a su cargo la dirección y control de las actividades de las Cajas de Seguros y la facultad de decidir acerca de las contiendas surgidas en el curso de las operaciones de seguros, debía establecer la forma en que las empresas proporcionarían las informaciones necesarias al seguro. La Oficina Jurídica del Centro era la autoridad encargada de fallar en última instancia las controversias ya aludidas, con lo cual la judicatura

ordinaria también en este país no tiene competencia para conocer de estas materias. En el Centro había representación de las Uniones Profesionales y el Comisariato del Trabajo.

Posteriormente la legislación ha sido modificada en varias oportunidades y el año 1922 se dictó el Código de los Seguros, conjunto de leyes que precisa el campo de aplicación y los diferentes riesgos, beneficios y cotizaciones, guardando siempre los postulados o principios del gobierno de octubre de 1918.

Los seguros tienen derecho a todas las formas de asistencia aún si la cotización no es hecha a tiempo. La cotización se calcula en un tanto por ciento de los salarios pagados y también comprende los trabajos por salarios suplementarios, las remuneraciones en especies, etc. La cotización para el seguro completo se calculó como perfectamente financiada con el 13,4% del salario (1926), en 1927 y en 1928 se redujo a 13,1%, posteriormente al 13% y se esperaba paulatinamente ir reduciéndola aún más. Es preciso dar una explicación sobre el criterio que se tiene a este respecto.

Se dice que el seguro social en U. R. S. S. abarca las diferentes formas de asistencia médica: prevención en forma de casas de descanso (curorts), sanatorios, playas, cultura física, turismo proletario, ayuda médica rápida y urgente (sdravpunkti), alimentación dietética como medio de preservar ciertas enfermedades intestinales, estomacales, tuberculosis, etc., viviendas obreras, ayuda a la infancia (presupuestos para: alimentación del recién nacido, compra de ropa del recién nacido, organización de cocinas lácteas, casas-cunas, jardines infantiles, casas de niños, alimentación de los escolares, campamentos de pioneros, sanatorios infantiles, etc.); afrontando los riesgos en forma integral, previniendo los factores o causas de éstos, se influiría en la disminución de los mismos y por lo tanto los desembolsos para el financiamiento del seguro se reducirían proporcionalmente. En efecto, la estadística reflejaría una atenuación del coeficiente de enfermedad y cada trabajador gozaría de más salud, de menos invalidez, de mayor duración de la vida, etc., según los datos que siguen por cada cien asegurados: para 1934 y en relación con el año 1929 cada trabajador va siendo más sano en el año en un promedio de $1\frac{1}{2}\%$ días; en la industria del carbón (1929-1934) cerca de 4 días (3,97%), en la metalurgia más de $2\frac{1}{2}$ días (2,60%), en la minería cerca de 3 días (2,88%), en la fabricación de máquinas más de $2\frac{1}{2}$ (2,67%) en la electromecánica más de 2 días (2,05%), en la industria química más de 4 días (4,12%), en la industria del cuero más de $4\frac{1}{2}$ (4,65%), en la industria textil cerca de 3 días (2,91%), etc.

El crecimiento en los coeficientes se anotaría también para los riesgos de mortalidad, accidentes, invalidez, etc., lo que permitiría junto con la disminución de los fondos disponibles al seguro, la dedicación de una parte apreciable de ellos para intensificar la lucha sobre estas causas indirectas de los riesgos, lo que se reflejaría además en los datos estadísticos que siguen:

a) Debido al progresivo aumento de los nacimientos las cantidades destinadas al auxilio de las embarazadas había crecido de 1929 a 1934 en un 65% en 1934.

b) El porcentaje de inválidos de 16,6% en 1929 disminuye a 5,5% en 1932 en razón de mejorar las condiciones de vida como por la adaptación de éstos en el trabajo;

c) La mortalidad en 1931 comparativamente con la de 1928 ha disminuído en un 30%.

d) La natalidad comparativamente con la Rusia Zarista es ahora de 28% mayor. En relación con otros países el término medio en U. R. S. S. ha sido entre 1926 y 1933 de 2,1%, en Inglaterra 0,4%, en Alemania, 0,4%, en Francia, 0,1%, en U. S. A. 0,8%.

e) El término medio de vida en 1910 era en Rusia igual a 31,9 años para hombres y 33,9 años para las mujeres y hoy en U. R. S. S. entre 1926 y 1927 era de 41,9 años para hombres y 46,8 para mujeres, etc.

2. La última disposición en materia de seguros se encuentra en el Decreto N.º 40 del Comité Ejecutivo del Consejo de los comisarios del pueblo, de fecha 23 de Junio de 1931.

Este Decreto comprende siete partes, en que se expresan las modalidades del seguro. Brevemente haremos una exposición de los puntos más importantes:

1. - Asistencia en caso de incapacidad temporal de trabajo.

En este capítulo se hace resaltar la preferencia en que se encuentran ciertos sectores proletarios frente a las disposiciones sobre beneficios, preferencia que tendría como objetivo el favorecer la estabilización del personal en las empresas y combatir los actos de desorganización que minarían y entorpecerían la producción socialista.

a) Tienen derecho al 100% del salario desde el primer día de incapacidad temporal, las siguientes personas: 1) obreros y empleados de empresas industriales, construcción, transporte, explotaciones agrícolas y estaciones de tractores, siempre que hayan trabajado ininterrumpidamente un período de más de dos años en la empresa y tengan una antigüedad general de más de 3 años en la industria. Es decir, se les exige para el goce del salario total, 2 años en la empresa en que se incapacitan temporalmente y un año más de trabajo en cualquiera industria o faena;

2) Trabajadores de choque que tengan por lo menos un año de servicios en la empresa y cualquiera que sea el tiempo de trabajo;

3) Trabajadores de la medicina, veterinaria, agrónomos, zootécnicos y pedagogos con un mínimo de 2 años de servicios en los distritos rurales y no menos de 3 años en total de trabajo remunerado, y

4) Jóvenes menores de 18 años con un año por lo menos de servicios.

b) Tienen derecho al 75% del salario por los 5 primeros días y posteriormente al 100% el personal de oficina de las empresas indicadas en la letra a) con tal que cuenten en ellas con 2 años de servicios por lo menos y más de 3 años de trabajo remunerado en la economía nacional.

c) Gozan del 75% del salario por los 15 primeros días y después del 100%, los trabajadores de las empresas consignadas en la letra a) que no cuenten con el mínimo de 2 y 3 años servidos en las condiciones allí indicadas.

d) Tienen subsidios del 75% del salario por los veinte primeros días y posteriormente el 100% los que se indican a continuación:

1.) Los trabajadores que teniendo 2 años de servicios continuos no cuentan un total de 3 años de trabajo asalariado en la industria en que actualmente actúan;

2) Los mineros, trabajadores de transporte mecánico y de la construcción que en la actual ocupación tienen más de un año y menos de dos de trabajo continuo y asalariado en cualquier otra labor;

3) Los menores de 18 años que no cuentan con el mínimo de un año de trabajo continuo en la actual ocupación;

e) El subsidio es de 2/3 del salario por los primeros 20 días y del 100% después para los obreros que cuentan con 1 a 2 años de trabajo continuo y para los mineros, obreros del transporte mecánico que tengan menos de un año de trabajo continuo.

f) Gozan de los 2/3 del salario los que tengan menos de un año en la empresa o institución.

La condición de trabajos de choque es determinada por acuerdo entre el comité de empresa y la administración.

Si por resoluciones administrativas o por despido no causado por una falta, un trabajador cambia de empresa no pierde el derecho a la continuidad exigida para obtener el aumento de los beneficios por incapacidad temporal.

g) Asistencia en caso de incapacidad temporal a los trabajadores no afiliados a los sindicatos profesionales.

Estos sólo reciben el 50% del salario por los 30 primeros días y posteriormente los 2/3 del mismo.

h) Obreros de empresas privadas.

La fijación del monto de los subsidios de estos trabajadores será determinada por el Consejo Federal de los seguros sociales según escalas fundadas en la condición de ser o no miembros de los sindicatos profesionales y la duración de la afiliación a ellos.

Los fondos sobrantes del seguro social a causa de ausencias irregulares al trabajo, salarios no empleados por falta de brazos, etc., serán utilizados en mejorar las condiciones de existencia de los trabajadores, como ser: casas de reposo, sanatorios, creches, jardines infantiles, alimentación de régimen, baños termales, restaurantes populares, etc.

II) La asistencia en caso de invalidez o vejez; asistencia a las familias que han perdido el sustento.

Corresponde al Consejo Federal de seguros sociales fijar el monto de los subsidios teniendo presente los propósitos que se indican:

1) Elevar las tasas de pensión vigentes y reducir el trabajo en las industrias peligrosas o insalubres (buzos, faenas de alta temperatura, etc.);

2) A mayor antigüedad en la empresa fijar una pensión más alta;

3) Estimular el trabajo asalariado.

III) La asistencia profiláctica y el mejoramiento de las condiciones de vida y asistencia médica se persigue con el establecimiento de sanatorios, dispensarios, creches, casas para la recepción de mujeres que hubieren ejercido el comercio sexual, etc.

Con este mismo objeto los miembros de los sindicatos profesionales que tengan por lo menos 2 años de servicios en la empresa tendrán prioridad para ser admitidos en las casas de reposo, sanatorios, colonias para la juventud, etc., y sus hijos tendrán igual prioridad para ingresar a los campos de "pionniers", a los jardines de niños y a las creches mantenidos con fondos del seguro social.

IV) Las Cajas mutuales para el seguro encargadas de otorgar prestaciones complementarias a las legales, reciben subvenciones con cargo al presupuesto para los seguros sociales del Estado.

V) Los seguros sociales serán organizados de acuerdo con el Consejo Central Federal de los sindicatos profesionales sobre las bases siguientes:

1) Se crearán cerca de las grandes y pequeñas empresas lugares de pago de las prestaciones del seguro; estas oficinas tendrán facultades para resolver las cuestiones que se promuevan sobre el derecho a las asignaciones, monto, etc. Las oficinas constarán de representantes de las asambleas generales, asambleas de talleres y funcionarios de la Oficina Central del Seguro Social.

Los comités de empresa controlarán la Oficina de Prestaciones del seguro y tendrán facultad de intervenir en la confección de los proyectos de presupuestos antes de su aprobación por los organismos del seguro; la mitad de las economías de cada presupuesto se destinará al mejoramiento de las condiciones de vida de los obreros de la empresa, prefiriendo entre ellos a los obreros de choque.

2) Organización de Cajas para la industria metalúrgica, hullera, química, etc., que gozarán de libertad de acción igual que las Cajas Territoriales de las Repúblicas y también subordinadas a la Oficina Central de los Seguros Sociales. Estas Cajas de las industrias, junto a las que se crean, dispondrán de sumas determinadas con cargo a los fondos del seguro.

Junto a estas Cajas funcionan los comités de las asambleas de los sindicatos profesionales; la elección del presidente del comité es ratificada por el Comisario del pueblo para el trabajo de la U. R. S. S.

3) Los actuales establecimientos del seguro se transformarán en Cajas Territoriales dirigidas por comités de asambleas generales de los sindicatos profesionales, cuya elección será ratificada por el Comisariato del Pueblo; la elección de los presidentes de las Cajas pasará por igual trámite.

4) La Oficina Central de los Seguros Sociales que funciona junto al Comisariato del Pueblo para el trabajo es el organismo que tiene a su cargo la centralización de los problemas del seguro.

VI) Para mejorar el servicio oportuno y eficaz de las prestaciones, cada oficina pagadora de fábrica, empresa, cooperativa, etc., estará obligada a cancelar directamente las asignaciones de incapacidad temporal y asignaciones complementarias, pensiones a los beneficiarios que también tengan trabajo asalariado. Las asignaciones y pensiones serán pagadas con cargo a las cotizaciones que correspondan a cada empresa.

VII) El presupuesto del seguro se forma con las asignaciones siguientes:

a) Presupuesto de Cajas Territoriales de las Repúblicas;

b) Presupuestos de las Cajas del Seguro de las industrias federales, y

c) Presupuesto de la Oficina Central de los Seguros Sociales que constituyen la síntesis o presupuesto único. Este presupuesto es examinado por el Consejo Federal de Seguros, por el Presidente del Consejo Central Federal de los sindicatos profesionales y por el Comité Ejecutivo del Comisariato del Pueblo para el trabajo de la U. R. S. S.

Yugoeslavia.—El seguro no sólo es obligatorio sino que además su gestión corresponde a una sola entidad que tiene el monopolio y que se llama Oficina Central del Seguro Obrero (Ley de 1922).

La Oficina es autónoma, hecho que se manifiesta en que su personal orgánico es designado directamente por los interesados en el seguro; el Estado no interviene en forma directa, limitándose a constatar el cumplimiento de la autonomía. La Asamblea General (90 miembros) representa por iguales partes a los patrones y trabajadores, fija las tarifas de los riesgos, determina los reglamentos, hace las colocaciones, confecciona el presupuesto y aprueba el Balance. El Comité Directivo (24 miembros), de formación análoga a la Asamblea, es el organismo ejecutivo y además tiene a su cargo la gestión de las prestaciones que otorga la Oficina de la Asamblea (funcionarios y agentes); esta última decide sobre la obligación de asegurarse, clasifica las empresas según la frecuencia de los riesgos, fija las cotizaciones y otorga las prestaciones permanentes. Los Organos Locales (17) tienen a su cargo el seguro de enfermedad y son auxiliares del de accidentes; llevan el registro de las empresas, perciben las cotizaciones, reglamentan las prestaciones temporales, etc.

En materia de litigios, el principio es el mismo de Checoslovaquia. Conoce de ellos el ministerio de Política Social y Tribunales especiales. Los conflictos sobre obligación al seguro y monto de las cotizaciones corresponden al Ministerio señalado; aquellos sobre los titulares de las rentas son del resorte de los Tribunales de Seguro Obrero. Estos Tribunales funcionan junto a cada una de las Oficinas Regionales, se forman del Presidente, Juez letrado, 4 asesores (2 del sector patronal y 2 del obrero) y fallan en primera instancia. De las resoluciones puede recurrirse ante el

Tribunal Superior que funciona junto a la Oficina Central (4 jueces letrados) y sus fallos son en última instancia.

SECCION SEGUNDA.

LEGISLACION CHILENA

a) Bases Constitucionales y Precedentes Históricos

La Constitución de 1833 se refería ya a la seguridad y a la salubridad pública a propósito del derecho al libre ejercicio de una actividad (Art. 142). La Constitución de 1925 en vigor asegura a todos los habitantes de la República, entre otros derechos, la protección a las obras de Previsión Social, especialmente en cuanto se refieran a las condiciones económicas de vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia, es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, etc. Don José Gmo. Guerra en sus comentarios a Nuestra Carta Fundamental, dice, refiriéndose al primer acápite del N.º 14 del Art. 10 que él "importa incorporar a la Constitución los principios de un sano socialismo de Estado, abandonando el individualismo característico de la Constitución de 1833. Responde también a la función dinámica, impulsora del progreso y bienestar sociales que corresponde al Estado en todas partes y especialmente en países como el nuestro, que está dando los primeros pasos en el camino de la civilización y en que la iniciativa particular es deficiente e interesada, aunque se vanaglorie de ser amplia y altruista (1).

Pero antes, ya en la época colonial se encuentran los primeros antecedentes de nuestra legislación de accidentes; en efecto, durante el reinado de Carlos V y Felipe II fueron dictadas algunas reales cédulas que prohibían en forma terminante usar a los indios como entes de carga, salvo los casos de no existir caminos y tratándose de mercancías indispensables para el abastecimiento de las ciudades; en todo caso el número de indios debía ser precisado entre los mayores de 18 años, cada uno de los cuales no podría cargar más de dos arrobas. En la propia recopilación de Indias, Libro IV, Título VIII, se disponía que el empleo de los indios para trabajos gratuitos, transportes de cargas y todo género de servicios personales estaba prohibido, excepción de los casos de no existir bestias y en ningún caso debían soportar un peso mayor de dos arrobas. En caso de accidentes del trabajo en las minas se reconocía el principio de que las víctimas recibirían de los patronos la mitad de su jornal mientras duraba la curación (2).

Las leyes de indias poseen un alto sentido humano (3), un fondo de equidad sedimenta sus disposiciones (4), forma "aquel gran núcleo de Derecho Social que constituye la más alta ejecutoria de la política de España en Indias", ya que "un pueblo como el español, que, durante quince siglos no había sido militar ni diplomático se pudo concentrar hasta resultar capaz de legislar lo que no había sido jamás legislado, y de echar los principios fundamentales de nuevas nacionalidades que los pueblos rivales han copiado hasta el Siglo XIX (5). Según E. Zeballos tal hecho se produjo gracias a la efervescencia del espíritu hispano que bebía en la fuente de los grandes maestros medioevales del Derecho, algunos de los cuales junto con sus discípulos, reunidos sabiamente por la previsión de los reyes de España en el famoso Consejo de Indias, el Senado de las Posesiones Ultramarinas, dictaron con una honradez acrisolada que superó a la misma honradez religiosa y con un profundo conocimiento de la naturaleza y del corazón humano, las reglas más admirables y previsoras de gobierno y de justicia, para las colonias separadas del Poder Central por una travesía de casi un año de navegación a la vela.

Después de la Independencia de Chile las primeras manifestaciones de la doctrina del riesgo profesional están contenidas en el Código de Comercio de 1865, en él se establece el derecho de los hombres de mar a las indemnizaciones convencionales o legales en caso de enfermedad, heridas o mutilaciones durante la navegación; sea cual fuere la causa de los accidentes, los gastos de asistencia y curación se costean con los fondos de la nave, con o sin cargo de reintegro. Si la enfermedad, herida o mutilación emanare de los servicios ordinarios de la nave, los gastos serán de la exclusiva cuenta del naviero; pero si procediere de servicios extraordinarios prestados a la

(1) Don José Guillermo Guerra "La Constitución de 1925". Pág. 142.

(2) Moisés Poblete T. "Problemas sociales y económicos de América Latina". Pág. 201.

(3) Opinión de Estanislao Zeballos. M. Poblete T. obra citada, p. 210.

(4) Opinión de Roberto Levene. M. Poblete T., obra citada, p. 210.

(5) Zeballos: M. Poblete T., o. o. p. 211.

nave y cargamento los gastos serán distribuidos como avería gruesa entre el naviero y los cargadores. El oficial o marinero muerto en defensa de la nave será considerado vivo para devengar los salarios o retribuciones estipuladas, siempre que la nave concluya su viaje. Como puede apreciarse el C. de Comercio no hace discusión sobre el derecho a las reparaciones y sólo legisla sobre la persona o fondos en que ellas inciden. (Art. 943, 944, 1090. N.º 5 y 915 del C. de Comercio).

b) Ley 3.170 y Código del Trabajo.

Posteriormente, el 27 de Diciembre de 1916 se dictó la primera Ley, 3.170, que es la primera disposición legislativa particular sobre accidentes del trabajo. Esta ley instituyó el seguro facultativo contra los accidentes en una asociación mutua o en una sociedad chilena de seguro con suficiente garantía; los capitales representativos de las rentas debían ser fijados conforme a los cuadros de mortalidad y se harían exigibles en caso de cesar el patrono en el ejercicio de la industria, depositándolos en la Caja de Crédito Hipotecario. El patrono se liberaba de esta obligación constituyendo una garantía hipotecaria equivalente. El reglamento de la ley, Decreto N.º 2.323, de 19 de Junio de 1917, aclaró aún más el sentido de la doctrina del riesgo profesional que esta legislación introducía en el país, en el artículo 81 inciso 2.º, al ordenar que "es condición esencial de este seguro que se efectúe exclusivamente a costa del patrono, siendo ilícita toda retención o descuento que, directa o indirectamente, se haga del salario de los obreros, a título de prima o contribución al seguro; esta misma disposición ordenó la forma y condición de la responsabilidad de las instituciones de seguros, definió las entidades de seguros mutuos, estatuyó las tramitaciones necesarias a la adquisición de la autoridad para el legal ejercicio de este seguro, los depósitos y reservas matemáticas exigidas, la publicidad de las funciones, la fiscalización, etc. . .

Sin embargo esta ley consultó sólo parcialmente la doctrina del riesgo profesional, por lo que tuvo una aplicación muy reducida y no pasó de ser más que manifestación de una buena intención. Ella excluía entre los accidentes reparables, los debidos a culpa grave de la víctima, las enfermedades profesionales, los trabajos transitorios y accidentales cualquiera que fuere su modalidad; entregaba el conocimiento de los asuntos sobre accidentes a la justicia ordinaria, y conforme al procedimiento prescrito para el juicio sumario.

El 8 de Septiembre de 1924 se dicta la Ley 4.055, que suprime numerosos vacíos de la vigente con anterioridad y establece la doctrina del riesgo profesional en forma más completa; el texto definitivo de ella está en el Decreto Ley N.º 379, publicado en el Diario Oficial de 19 de Marzo de 1925. El Título III de esta ley, relativo al seguro, vigente en virtud del N.º 5 del Art. 574 del Código del Trabajo, conjunto de leyes que se refiere al problema de los accidentes en el libro II Título II. Además de estas principales disposiciones hoy están vigentes las que siguen:

Decreto 238 de 31 de Marzo de 1925 que reglamenta la ley 4.055, Decreto N.º 265 sobre seguro y pensiones, Decreto N.º 581 sobre enfermedades profesionales, de 21 de Abril de 1927, Decreto N.º 1.123, de 20 de Julio de 1927, Decreto N.º 1.165, de 31 de Diciembre de 1926, Decreto 696 sobre seguros y pensiones, publicado en el Diario Oficial del 9 de Febrero de 1938, Decreto N.º 552 que modifica el art. 60 del Reglamento de la Ley, Decreto N.º 1.279 de 30 de Julio de 1930, sobre Control de las instituciones de seguro-accidentes, Decreto N.º 1,281, de 30 de Julio de 1930, sobre el mismo punto del anterior, Decreto N.º 903, de 8 de Julio de 1927, Ley N.º 5.802 sobre Control de instituciones de seguro social, publicada en el Diario Oficial de 20 de Enero de 1936, Decreto Ley N.º 102, sobre obligación de reparticiones fiscales y semifiscales para contratar el seguro, Decreto N.º 579 de 21 de Abril de 1927 en la parte derogatoria de sus disposiciones Tít. II del L. II del C. del T.

c) **Ley actual.**—Es el Tít. III de la Ley 4.055 y el Tít. II del Libro II del C. del T.

Haremos algunas anotaciones sobre las características del campo de aplicación de la ley, prestaciones, beneficiarios y autoridades encargadas de conocer las cuestiones que se presenten.

1.º) **Campo de aplicación.**—El campo de aplicación de la legislación se extiende: a) los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales; se excluyen los accidentes debidos a fuerza mayor extraña y sin conexión con la faena y los producidos con intención. De las enfermedades profesionales reparables sólo se excluyen las que tenían un año el 4 de Noviembre de 1927, fecha en que entró en vigor el Reglamento de esta clase de accidentes.

No obstante la obligación de indemnizar de los patronos o empresarios por cuenta ajena, existe responsabilidad subsidiaria para el propietario.

El campo de aplicación se extiende a todos los trabajadores, aprendices o empleados de la industria o cualesquiera otra clase de faenas mineras, agrícolas, etc., con tal que no sea de carácter transitorio y siempre que no ocupen más de tres personas. Las faenas de 4, 5, 6 personas, etc.,

de carácter transitorio están comprendidas en las obligaciones de reparación; los empleados domésticos están igualmente comprendidos porque sus funciones son de carácter permanente.

2.º Prestaciones:—Las prestaciones son los subsidios o medios salarios por incapacidad temporal, el dinero por incapacidad permanente parcial, las pensiones por incapacidad permanente total o muerte, los gastos de primeros auxilios, asistencia médica, medicinas, aparatos de prótesis y sus reparaciones, gastos de hospitalización, de rehabilitación y reeducación, medicamentos, gastos de funerales, etc.

Las prestaciones en dinero se otorgan teniendo por base el salario diario para los subsidios temporales y el salario anual para las pensiones, pero no se considera este último mayor de \$ 3.600 ni inferior a \$ 900 aun tratándose de personas que no reciben remuneración, salvo convención en contrario.

En caso de simple incapacidad temporal la víctima tendrá derecho al 50% del salario diario, desde el día del accidente hasta la curación completa para cuyo efecto no hay días inhábiles en el derecho a la percepción de los medios salarios. Transcurrido un año sin curación se considerará el caso como de incapacidad permanente parcial o total según certificado médico.

Para el caso de una disminución definitiva, pero parcial de la capacidad de trabajar, el beneficiario tendrá derecho a una indemnización cuyo máximo será el salario de dos años y en proporción al tanto por ciento de incapacidad si ésta es clasificada. Así por ejemplo si la pérdida ha sido de un brazo y el salario de dos años es igual a \$ 4.000 el accidentado tendrá derecho al 100% de ese salario, o sea, a los \$ 4.000; si ha perdido totalmente el pulgar de cualquiera mano tendrá derecho, según tabla de incapacidades clasificadas del reglamento, el 50% del salario de dos años y si suponemos que éste sea también de \$ 4.000 cobrará \$ 2.000. Pero toda indemnización de esta categoría superior a \$ 500 se pagará en cuotas periódicas, obligación que jamás se ha cumplido en la práctica, no obstante existir la convención N.º 17, art. 5.º aprobada por el Gobierno de Chile, la que también propicia esta forma de pago. En realidad algunas compañías se hacen réclame ante los obreros con esta forma global de pagar estas indemnizaciones y éstos piden de sus empleadores o patronos que el contrato de seguro se haga ante esa clase de entidades, por su parte las otras instituciones no pueden quedarse cumpliendo la ley a riesgo de verse postergadas en sus contratos. La incapacidad no clasificada es valorizada por acuerdos de las partes, con intervención del Inspector del Trabajo, o en subsidio, por el Juez del Trabajo, quien la graduará oyendo al médico sanitario respectivo; el accidente del obrero especialista que acarree incapacidad profesional o le impida continuar el oficio técnico, será reparado con el máximo legal.

El accidente que imposibilita en definitiva para el trabajo o causa la muerte, da derecho a reparación en forma de renta vitalicia igual al 60% o más del salario anual pagadera por mensualidades vencidas. El derecho a la renta se defiende desde el día del siniestro.

Los subsidios o rentas provisionales otorgados a las víctimas de accidentes de incapacidad permanente se imputarán a la indemnización percibida a título de renta vitalicia.

El accidentado con incapacidad permanente total que necesite asistencia permanente de una persona que no sea de su familia tendrá derecho a que el Juez del Trabajo, según las circunstancias, le otorgue una prestación suplementaria no superior al 20% de la renta de que gozaba.

Las prestaciones en forma de rentas vitalicias, dentro de dos años a contar del día del accidente, pueden ser objeto de revisión por agravación, atenuación o desaparecimiento de la incapacidad o la muerte de la víctima por las lesiones sufridas.

Los beneficios que se otorgan por este riesgo son irrenunciables, intransferibles, incompenables, irretenibles o inembargables y los créditos gozan del privilegio de la 4.ª clase del art. 2.472 del Código Civil.

El derecho a las prestaciones prescribe en dos años a contar del día del accidente.

3.º Beneficiarios.—Las prestaciones se otorgan directamente a los accidentados o víctimas o en caso de muerte a los causa-habientes de los 3 órdenes de sucesión que se indican:

El cónyuge, gozará de una renta vitalicia igual al 30% del salario anual; si fuere varón tiene derecho a sólo a los casos de inhabilidad y si fuere mujer contrayendo segundas nupcias lo pierde.

Los hijos legítimos o ilegítimos son herederos conjuntos hasta los 16 años de una pensión igual al 40% ó 60% según exista cónyuge con derecho a renta. Cada hijo puede percibir o acrecer hasta un 20% del salario anual.

El segundo orden de beneficiarios a falta de cónyuge e hijos, está formado por los ascendientes y descendientes legítimos o ilegítimos que vivían en el momento del accidente a expensas de la víctima o tenían derecho a solicitar pensiones alimenticias. Los primeros tienen derecho a una renta vitalicia y los segundos a una temporal hasta cumplir los 16 años. El máximo individual es el 10% y el total 30%, excepto la madre de la víctima que goza de un 20%. La condición de ile-

gítimo se prueba por la inscripción anterior al accidente estimándose como exacta la declaración hecha por la persona que solicitó la inscripción.

En tercer lugar y a falta de las personas designadas tienen derecho quienes sean parientes o no, siempre que hubieren vivido a cargo y a expensas de la víctima en el momento del siniestro.

Tratándose de personas absolutamente incapaces para el trabajo gozarán éstas de una renta vitalicia o provisional si hubiere menores de 16 años, sobre un máximo del 20% para la totalidad y de 10% del salario para cada persona.

En cuanto a la percepción de los beneficios o la firma de los finiquitos son hábiles para ello las mujeres casadas sin necesidad de que intervengan sus maridos representantes legales. Los menores de más de 18 años son igualmente hábiles.

4.º **Recursos.**—En este seguro rige la doctrina del riesgo profesional. Sólo el patrón cotiza o paga los daños.

El patrón asegurado debe proporcionar la prima del seguro a la entidad de su elección, que se calcula ordinariamente según el riesgo, salario del obrero, duración del contrato, etc.

Si el patrón no se asegura y se accidenta uno de sus operarios, debe sufragar de su propio peculio los gastos para las reparaciones legales.

5.º **Autoridades encargadas de intervenir en las cuestiones que se susciten.**—Los Inspectores del Trabajo están llamados a intervenir en la determinación de las incapacidades no clasificadas, en la clasificación de la causal invocada para obtener el pago total de la indemnización por incapacidad permanente parcial, en los finiquitos otorgados en materia de accidentes sin cuyo requisito no valen, en la percepción de los datos estadísticos, etc.

Los médicos que asistan a un accidentado deberán certificar si la víctima está afecta de incapacidad para el trabajo, si ha curado con o sin incapacidad o la clase de incapacidad permanente y en caso de muerte certificar la defunción.

Con anterioridad a la dictación de la ley 3.170 los accidentes del trabajo eran considerados como cuasi delitos o daños y la discusión de las indemnizaciones quedaba entregada a los tribunales ordinarios, ante los cuales se ventilaba la contienda en conformidad al procedimiento fijado para el juicio ordinario. El accidentado debía: probar que el cuasi delito era obra del patrono y que éste estaba obligado a indemnizarlo en las cantidades en que el primero se consideraba lesionado. Con la dictación de la ley 3.170 que introdujo la doctrina del riesgo profesional, se modificó también el procedimiento a usarse en las cuestiones litigiosas de accidentes al substituirse el ordinario por el prescrito para el juicio sumario.

La ley 4.055 estableció como tribunal competente al Juez de Letras en lo Civil, para recibir las denuncias y a los jueces de subdelegación y distrito, en ciertos casos les daba competencia para verificar la información del accidente; el procedimiento a emplearse era el sumario. Como puede apreciarse la situación procesal era análoga a la Ley 3.170.

Por D. F. L. N.º 178 se instituyeron los Juzgados del Trabajo con facultades para conocer de todas las cuestiones sobre accidentes y en conformidad al procedimiento breve y especial establecido en él.

De esta manera nuestra legislación cumple con un principio reconocido por la mayoría de las leyes extranjeras: entregar esta materia a tribunales especiales que fallen conforme a un procedimiento breve.

Entre las materias en que interviene el Juzgado del Trabajo tenemos las siguientes:

a) Tasación de los gastos de asistencia en los casos en que el accidentado haga uso del derecho de libre elección de un médico.

b) Resolver sobre la suspensión de las indemnizaciones cuando el accidentado se negare a seguir el tratamiento de cura.

c) Resolver sobre el pago de la asistencia a los establecimientos hospitalarios que hubieren atendido accidentados.

d) Intervenir en la valorización de las incapacidades no clasificadas.

e) Resolver en ciertos casos sobre el pago total de las indemnizaciones por incapacidad permanente parcial.

f) Determinar si procede el pago de indemnizaciones de incapacidad permanente parcial a las víctimas que sin quedar incapacitadas para el trabajo sufren una mutilación grave.

g) Resolver sobre el pago de pensiones suplementarias a las víctimas de incapacidad absoluta que necesiten de asistencia extraña.

h) Fallar sobre las calificaciones médicas en caso de desacuerdo de las partes.

i) Nombrar en su caso el guardador especial del menor de 18 años que no tenga padres ni guardador general para que defienda sus derechos en juicio.

j) Intervenir en la confección de los finiquitos sobre accidentes, etc.

El Departamento de Previsión Social tiene a su cargo el control y orientación técnica de los seguros Sociales y por lo tanto el de accidentes del trabajo.

6. Denuncias de accidentes.—Las denuncias de los accidentes es la manifestación que hace el patrono, el obrero o un médico a la autoridad legítima de un hecho constitutivo de accidentes.

Esta manifestación a la autoridad tiene por objeto la publicidad del hecho a fin de hacer funcionar el mecanismo legal de las prestaciones o socorros a las víctimas o a sus causa-habientes: la obligatoriedad de la denuncia tiene también como objetivo próximo el hacer conocer a la sociedad los hechos perniciosos que registrados estadísticamente indican la falta de seguridad industrial, por esto, la obligación de denunciar supone la de indicar el mayor número de antecedentes para la organización de los métodos preventivos o de seguridad.

Dentro de nuestro sistema legal el patrón o su representante están obligados a manifestar al Juez del Trabajo dentro de 6 días el accidente que cause incapacidad. La denuncia en sí misma debe contener la individualización del patrón, de la víctima, nombre de los testigos presenciales, causas que determinaron la realización del riesgo, lugar en que acaeció y circunstancias, naturaleza y consecuencias de las lesiones, indicación de si el patrono está o no asegurado y en su caso, nombre y domicilio del asegurador, nombre de otros presuntos beneficiarios, etc. El Juez con informe médico dictaminará sobre la responsabilidad patronal o si procediera información se resolverá en comparendo de conciliación, procediendo en caso de acuerdo a levantar el acta correspondiente o en caso contrario, dando curso al procedimiento para el caso de juicio de trabajo.

Por último, en cuanto a la denuncia de los accidentes, cabe decir que tenía ella importancia práctica en la legislación anterior al Código del Trabajo, ya que el plazo de prescripción de dos años de los derechos de los accidentados en contra de los patronos, comenzaba a correr desde el día en que éstos hacían la denuncia; manifiestamente había un interés real por parte de los patronos no asegurados en que entraba a funcionar la prescripción extintiva para el supuesto caso en que la víctima o sus derecho-habientes no hicieran valer sus acciones. Pero hoy la prescripción extintiva de dos años se inicia desde la fecha misma del accidente de modo que el patrono no tiene mayor interés en hacer la denuncia y por el contrario hay muchos accidentes ignorados o cuya existencia se manifiesta cuando las acciones procesales están extinguidas.

Es necesario volver al sistema de la prescripción de dos años a contar de la denuncia a fin de interesar a ciertos patronos para que manifiesten a la sociedad los siniestros de sus modestos servidores, exigirles que se haga la denuncia telegráfica en los casos de accidentes mortales o que puedan causar la muerte; la denuncia debe hacerse ante la Caja de accidentes, que es la más interesada en adoptar las providencias necesarias para la atención de las víctimas.

7. Seguridad industrial.—En nuestro país existen algunas disposiciones de prevención de los accidentes, capítulo de mucha importancia.

Los almacenes, tiendas, industrias, etc., mantendrán un número adecuado de asientos o sillas para los empleados u obreros; de esta manera se trata de atenuar la influencia del factor fatiga que influye en la producción de los accidentes.

En la carga y descarga de sacos mediante fuerza humana se acepta sólo la maniobra con sacos de 80 kilogramos, tolerancia que se aumenta en 3 kilogramos para el salitre y 6 kilogramos más para el cemento y el trigo. Las maniobras con sacos de mayor peso deberán hacerse por medios mecánicos; hemos visto que las operaciones de carga y descarga, las resbaladuras o caídas, etc., son factores de mayor frecuencia de accidentes y a ello obedecen las normas contempladas en la ley.

En determinados establecimientos, tales como panaderías, fábricas de masas, etc., por lo general se prohíbe el trabajo nocturno entre 22 y 5 horas, por razones de orden higiénico y en cierto modo de carácter preventivo.

Por disposición del art. 345 del Código del Trabajo el Presidente de la República determinará las condiciones de higiene y seguridad en los trabajos de panaderías, fábricas de masas, etc.

El Reglamento de higiene y seguridad industriales (Decreto N.º 217 de 4 de Mayo de 1926) hace una minuciosa distribución de los modos de velar por la salud y prevención de accidentes. Después de enumerar en forma meramente enunciativa las industrias o trabajos sometidos y exceptuar a los trabajos agrícolas, sin motor, criados domésticos, trabajo familiar a domicilio, se refiere a las medidas de orden higiénico de los locales de trabajo (aseo, servicios higiénicos, ventilación, temperatura de los talleres) enumera las industrias peligrosas e insalubres, (edad, condiciones de salud de los trabajadores) y se refiere a la seguridad industrial en varios párrafos que examinaremos someramente.

Las medidas de seguridad reglamentadas tratan de prevenir los accidentes interviniendo en

las causas o factores siguientes: ventilación, protección de aparatos, temperatura, evacuación de líquidos, expedición para entrar o salir de los locales, prohibición de acceso a los extraños a lugares peligrosos, medidas de atención de las máquinas en movimiento, control de calderas, protección de los órganos humanos y sus vestidos expuestos en el trabajo, control de los conocimientos técnicos para el empleo de obreros en motores, calderas, etc., edad o sexo de los trabajadores en determinadas faenas, prevención de incendios, prohibición de introducir en los talleres bebidas alcohólicas, control de la salud y condiciones de los trabajadores que ingresen en las faenas.

Se dan normas sobre la seguridad en los edificios en construcción en cuanto a la calidad y dimensiones de los andamios y escaleras; sobre las condiciones de los trabajos de carga y descarga en los puertos y principalmente en las naves; faenas, túneles, esclusas y cámaras; uso de explosivos en canteras, salitreras, minas, etc., condiciones para su transporte, depósitos, empleo en las canteras, minas y en especial en las de grisú; reglas sobre la fabricación y depósitos de materias inflamables; en las salitreras se protegerá al obrero de accidentes por caídas peligrosas en estanques con agua hirviendo, caídas de escaleras en el transporte de materiales, etc.; disposiciones generales para la seguridad en las empresas ferroviarias. El Decreto que comentamos dispone que están especialmente vigentes las disposiciones siguientes: reglamento sobre higiene y seguridad en las panaderías (31 de Diciembre de 1934), sobre la seguridad en las instalaciones eléctricas (14 de Diciembre de 1904), sobre seguridad e higiene en la Maestranza de los Ferrocarriles del Estado (27 de Diciembre de 1917), sobre higiene y seguridad en las faenas salitreras (22 de Octubre de 1919), en las fábricas de la Maestranza del Ejército (15 de Febrero de 1918), seguridad en las obras públicas (11 de Agosto de 1920), construcción de Ferrocarriles (16 de Junio de 1923), higiene y seguridad en los talleres particulares de prisiones (30 de Noviembre de 1921) y los Reglamentos y Ordenanzas Municipales vigentes sobre instalación de calderas, motores y máquinas, clasificación de industrias, siempre que todas estas disposiciones no sean contrarias al Decreto aludido.

Por último establece sanciones en forma de multas de \$ 50 a \$ 500 y fija un procedimiento sumario que goza de preferencias ante el Juzgado del Crimen, que debe fallar en un plazo de 48 horas después de celebrado el comparendo. La fiscalización y control de las disposiciones sobre Seguridad e Higiene Industrial, corresponde a la Inspección General del Trabajo.

En general, las reglas contenidas en Materia de Seguridad Industrial descansan en los mismos principios sustentados por las Convenciones, y las Recomendaciones del B. I. T. que vimos en su oportunidad.

REGLAMENTACION DEL SEGURO DE ACCIDENTE

Decreto N.º 696 sobre seguros y pensiones.—El Decreto N.º 696, publicado en el Diario Oficial de 19 de Febrero de 1938, reglamenta los seguros y pensiones por accidentes del trabajo.

El párrafo I trata de las instituciones que aseguran, de los requisitos necesarios para que proceda la autorización por la entidad competente, de las garantías que deben depositar y la forma legal de constituir las.

- a) Pueden asegurar el riesgo de accidentes del trabajo las entidades que se indican:
- b) Las sociedades chilenas a prima fija;
- c) Las mutualidades patronales constituídas sobre la base de la responsabilidad solidaria común; y
- d) La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros.

El Reglamento dispone que el seguro a prima fija no podrá mezclarse con el seguro mutuo.

Comentario.—Después de la dictación de la Ley 4.055, el primer Reglamento sobre seguros y pensiones estaba en el Decreto 238, (31 de Marzo de 1925), modificado por el Decreto 579 (21 de Abril de 1927) en el cual se consignaban las principales obligaciones de toda entidad de seguros de acuerdo con la letra y el espíritu de la ley 4.055. Sin embargo, posteriormente, sin el control administrativo del Departamento de Previsión, se dictó en forma subrepticia el Decreto 598 que aparecía favoreciendo a una entidad patronal determinada.

En efecto, el Decreto 579 de 21 de Abril de 1927, sobre seguros y pensiones, derogado parcialmente por el que comentamos, en el artículo 1.º señalaba en forma clara cuáles eran las instituciones con facultades para el ejercicio de las operaciones en referencia. La Ley como el reglamento facultan para contratar seguros del riesgo a las asociaciones mutuas de patronos a fin de que éstas puedan afrontar en forma económica las indemnizaciones legales; estas instituciones dentro del sistema de seguro facultativo de nuestro país, gozan de facilidades en cuanto al monto de los capitales de garantía exigibles, etc., a fin de que el sector patronal cumpla las obli-

gaciones legales. También menciona la ley 4.055, en su capítulo III vigente, a las fundaciones de patronos; estas entidades que en nuestro derecho se pueden formar por un estatuto que señala los fines y principalmente de una suma alzada de dinero o valores que determina su existencia, no ha tenido hasta hoy aplicación en el seguro que comentamos y el Decreto 606 las ha eliminado de su texto. Por último, autorizaba a las compañías nacionales, distinguiendo entre ellas, las ya constituidas legalmente que no necesitaban formar una nueva persona jurídica, sino cumplir las disposiciones especiales requeridas para este Seguro Social. En este punto surgía la cuestión de saber cuáles eran las normas por las que se debían regir las compañías de seguros de accidentes del trabajo. Se ha dicho que tales entidades quedarían regidas por las normas prescritas por el Código de Comercio, sin perjuicio de que les fueran aplicadas las disposiciones especiales contenidas en la Ley de Accidentes y el Código del Trabajo. Según nuestra opinión el orden de aplicación es inverso, es decir, se aplica la ley especial y como supletorias las disposiciones del Código de Comercio.

Las razones para así afirmarlo son las siguientes:

a) En doctrina se distingue el seguro que persigue un fin de lucro y el que no lo persigue, esto es, el Seguro Social que pertenece al derecho público los beneficios que otorga son irrenunciables e inembargables; los derechos son salvaguardados mediante cauciones particulares y administración especial, a cuyo efecto se dispone que la contabilidad, los bienes, inversiones y reservas, intereses y garantías de estos seguros deben estar totalmente separados de las demás operaciones de la institución; podría decirse que hay un interés público en que estas instituciones se desarrollen dentro de una absoluta corrección administrativa y financiera, para que las prestaciones del seguro sean otorgadas con regularidad una vez que se defiera el derecho a ellas;

b) Por esto las disposiciones contenidas en la Ley de Accidentes del trabajo relativas al seguro de este riesgo son de orden especial y deben aplicarse preferentemente a la legislación general sobre seguros del Código de Comercio, en virtud del principio contenido en el Art. 13 del Código Civil que dice: «Las disposiciones de una ley, relativas a cosas o negocios particulares prevalecerán sobre las disposiciones generales de la misma Ley, cuando entre las unas y las otras hubiere oposición». De manera que sobre las disposiciones que se refieren a Compañías de Seguros contenidas en el Código de Comercio, (Seguros, sociedades comerciales), se aplican las disposiciones particulares para el Seguro Social de Accidentes del Trabajo, contenidas en la Ley de Accidentes. En otras palabras, toda entidad autorizada para asegurar no puede entenderse que lo está respecto al riesgo de accidentes, si no ha cumplido las disposiciones particulares requeridas para este seguro social. Porque así como el seguro reglamentado por el Código de Comercio y controlado por la Superintendencia de Compañías de Seguros, de Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, es un seguro privado, con modalidades propias, el Seguro de Accidentes del Trabajo controlado por el Departamento de Previsión Social, es una institución de orden público, peculiar y fundamentalmente diferente.

Muchas de las dudas que hemos formulado han desaparecido con la dictación del Decreto 696 que, en general, ha restablecido las bases del Decreto 579.

Requisitos necesarios para que la autorización sea concedida; Entre otros el decreto 696 exige los siguientes:

a) Autorización por Decreto Supremo;

b) La autorización se otorga una vez que el Departamento de Previsión compruebe favorablemente el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1.—Domicilio en el país.

2.—Tener más del 50% del capital en poder de chilenos; no puede haber capital fuera de Chile.

3.—Acompañar a la solicitud copia autorizada de los estatutos y documentos de constitución legal, tarifas de primas o bases para el «reparto de los riesgos en los seguros mutuos», condiciones generales de los seguros, modelos de pólizas, certificado de constitución de garantías, declaración expresa de sujetarse a los reglamentos y disposiciones vigentes, exclusión de cláusulas de caducidad del contrato respecto a las víctimas.

4.—Las garantías exigidas a las entidades que contratan seguros de accidentes es igual a \$ 100.000 en el primer año de funcionamiento, excepto las mutualidades que sólo pagan \$ 50.000; en el segundo año deben aumentar el capital en un 20%, hasta enterar \$ 250.000 las primeras y \$ 150.000 las segundas. El depósito está afecto al pago de las indemnizaciones y se considera como garantía prendaria a favor de los asegurados.

Comentario.—El Decreto N.º 598 que comentamos incurría en apreciaciones peligrosas al tratar de reglamentar la situación de las compañías comerciales que contratan otros riesgos y

que podían dedicarse también al de accidentes. Se las liberaba, en el fondo, de constituir las garantías legales y reglamentarias, cauciones que obedecen a razones de orden público, para garantizar las prestaciones de los seguros sociales. Es necesario insistir, todos los reglamentos lo han dicho en forma expresa que una cosa es la operación de seguros de accidentes y otra la de riesgos francamente comerciales como incendio, vida, etc., material y jurídicamente, por las razones ya expresadas, no pueden confundirse.

Capitales de garantía.—Los capitales de garantía se constituyen en dinero, en títulos de la deuda pública o en letras de la Caja de Crédito Hipotecario o del Banco Hipotecario de Chile, a la orden del Departamento de Previsión Social, por medio de un certificado; la garantía sólo puede retirarse por Decreto Supremo una vez que se acredite el cumplimiento de las obligaciones de los seguros contratados y cubiertos en forma de depósitos en la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros, los capitales representativos de las rentas y pensiones. Los depósitos en dinero ganan el 6% de interés perceptibles en cualquier momento y si la garantía sufre una depreciación igual a un 10% se reintegrará o mejorará.

Las compañías de seguros están obligadas a pagar el 5% de sus utilidades en el riesgo de accidentes a la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros.

Comentario.—El Art. 23 del Decreto 598 ponía término al párrafo sobre servicios de seguros diciendo: «las instituciones mutuas pueden contratar seguros a prima fija siempre que cumplan con los requisitos exigidos a las sociedades chilenas, asociaciones patronales y fundaciones con personalidad jurídica». Era esta otra disposición innovada por ese Decreto. La disposición en análisis podría establecer una modalidad para el caso en que una entidad mutual sirviera seguros a prima y debía entenderse como tal seguro, ya que no consagraba una definición expresa, aquel servido por una cantidad fija, pues con anterioridad al Decreto decía que entidad mutual es la que reparte los riesgos sufridos entre los patronos asociados, es decir, seguro sin finalidad de ganancia comercial. Esta disposición contra la doctrina, facultaba a los mutuales para hacer ganancias, es decir, para mantener las apariencias y privilegios de las entidades mutualista, aun cuando de hecho podían constituirse en empresas de lucro. De este modo, se comprobaba el aserto de que las entidades patronales al servicio del Seguro, se preocupan más de sus propios intereses y beneficios, que de los trabajadores a los cuales deben atender. En el caso que se estudia ha existido intervención de una entidad patronal para obtener autorización, a fin de hacer seguros a prima, esto es, abrir un expediente de ganancias para esos patronos.

El Decreto 579 anterior al 598, al tratar de esta misma materia, establecía en forma clara y precisa, «no podrá mezclarse el sistema de seguros a prima fija con el de seguros mutuos» (Art. 23). Sin embargo, el N.º 598, sin base racional alguna introdujo el principio opuesto. El Decreto 696 lo ha suprimido y se ha vuelto al que contenía el Decreto 579.

Servicio de pensiones.—El párrafo II trata del servicio de pensiones por accidentes, de las instituciones que pueden pagarlas, de los requisitos que ellas deben reunir.

1.º—En términos generales quedan autorizados para el servicio de pensiones las entidades que pueden contratar seguros.

Cabe reiterar en esta materia las críticas hechas para el servicio de seguros, haciendo presente que las entidades mutuales idealmente no deben ellas mismas servir de pensiones ya que esto demanda la constitución de capitales de garantía que deben ser custodiados por instituciones que ofrezcan el máximo de seguridad.

2.º—Estas entidades deben nacer en forma legal, con personalidad jurídica y cumplir los requisitos generales de constitución prescritos para las que hacen el servicio de seguros y tener fondos de reservas equivalentes al monto total de los capitales representativos fijados en el reglamento de la ley.

Deben tener también un capital pagado mínimo de un millón de pesos.

Comentario.—El Reglamento 598 burlaba las garantías de la ley al disponer que podían ser autorizadas aquellas que sólo contarán con \$ 500.000 siempre que ese capital aumentare a medida que crecieren los riesgos en curso.

Las mutuales quedan hoy autorizadas para servir pensiones sólo dentro del círculo de los asociados y cumpliendo todos los requisitos exigidos a las otras compañías.

El fondo de reserva puede ser invertido en bienes raíces o hipotecas sobre ellos, en acciones de sociedades industriales o comerciales, en dinero, títulos de la deuda pública o bonos hipotecarios hasta enterar un 40% de los fondos disponibles.

De las sanciones.—El párrafo III se refiere a las sanciones, comprende las multas en dinero de \$ 1.000 o más. El Art. 27 se refiere a la suspensión o revocación de la autorización cuando se comprueben irregularidades.

d) Por último el párrafo IV trata de la inspección y vigilancia que entrega al Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (Departamento de Previsión Social).

Comentario.—El Decreto N.º 598 establecía un triple control sobre estas materias ya que entregaba el control de este seguro a 3 Ministerios con lo cual impedía la coordinación y unidad que ellas deben tener, todo lo que era criticable aún dentro del régimen de seguro facultativo actual.

Puede decirse sobre el Decreto 598, que su dictación no respondió a necesidad social alguna y por el contrario vino a desorganizar el régimen del Decreto 579, que contemplaba numerosas disposiciones correctas sobre la materia. Este Decreto fué dictado por influencias de la Asociación Patronal Chilena del Trabajo, entidad en que posteriormente fueron descubiertas irregularidades, por lo cual se le revocó la autorización para hacer seguros.

Como ya lo hemos hecho presente, el Decreto 696 que derogó el 598 ha establecido la mayor parte de los principios del Decreto 579.

CONCLUSIONES SOBRE LA LEGISLACION CHILENA

De este modo resulta que en Chile existe un sistema facultativo de seguros sobre un riesgo que contempla intereses sociales o públicos, como es el de las víctimas del trabajo, viudas, huérfanos, etc., de obreros muertos. Este sistema constituido sobre la base de entidades comerciales en libre competencia, debilita o diluye los elementos económicos disponibles que pudieran emplearse con éxito desde una entidad que realizara el Seguro Obligatorio de Accidentes; la libre concurrencia entre diversas entidades, lejos de mejorar los servicios que se prestan a los accidentados, sirve para malgastar en costos de administración, réclame, comisiones de agentes, etc., los dineros disponibles. Ella impide la unidad de acción que pudiera dar una sola entidad constituida para estos fines, desarrollando en forma conveniente la prevención, la reeducación funcional y profesional de todos los asalariados afectos a la Ley de Accidentes.

Suprimir la competencia significa evitar los abusos que se producen en el afán de hacer seguros para aumentar las utilidades; por más que se aprueben tarifas, ellas son burladas, falseando los riesgos o disminuyendo el monto de los jornales sobre los que se calcula la prima; de este modo son los patronos serios y honrados quienes cubren el riesgo de los que no lo son. Un régimen de seguro social estricto podría bajar el valor de las primas, porque necesariamente tendría que sobrevenir una reducción de gastos administrativos, de propaganda, etc., y aquéllas se cobrarían de acuerdo con la gravedad o poca frecuencia de los riesgos y no en relación con la seriedad o informalidad patronal.

Las entidades comerciales que atienden el seguro de accidentes, aparte de los gastos que se señalan, deben destinar otra gran porción de los fondos percibidos a reeditar intereses a los capitales invertidos.

El sistema comercial y facultativo hace posible la confusión de lo público con lo privado, sin grandes ventajas de lo uno o de lo otro; en efecto, es posible acrecentar patrimonios particulares con el ejercicio del comercio de este seguro, junto con desarrollar en forma muy limitada y deficiente el seguro como función pública.

Por una parte existen algunas compañías privadas, que se dedican a explotar el seguro como un negocio o comercio que naturalmente va a menoscabar el servicio a las prestaciones de las víctimas. En efecto, las compañías comerciales hacen el seguro a prima fija, esto es, el asegurado queda libre de toda responsabilidad mediante el pago de una cantidad determinada de dinero, en oposición al Seguro Mutuo que mantiene la responsabilidad solidaria de los asociados. En esa forma las compañías en referencia, tratan de obtener un sobre precio, utilidad o ganancia que resulta pagada por los asegurados que en el lapso de duración del contrato no causan gastos por siniestros o los tienen con un saldo a favor de la entidad de seguros. Estas entidades no prestan ninguna garantía de utilidad social, porque no desarrollan las funciones preventivas y reeducativas del Seguro; su misión puede decirse que se resuelve a estudiar la forma de reeditar el mayor interés a los capitales privados invertidos y a registrar la contabilidad de entradas y gastos.

Dentro de este sistema facultativo, también tuvo cierto desarrollo una entidad de patronos que debía funcionar como mutualidad sobre la base de la responsabilidad solidaria de los patronos asociados, es decir, debían aligerar el gravamen impuesto por la ley de Accidentes mediante la recíproca correspondencia de los gastos entre los patronos, esto es, repartir los costos de los accidentes en cuotas iguales o proporcionales entre los asociados, sin que unos hubieran podido pagar más en utilidad o lucro de otros, proscribir el comercio de unos asociados con respecto a otros. Sobre estas bases se aprovechaban las facilidades otorgadas a esta clase de Instituciones Mutuas, cuyo destino era servir en forma desinteresada un Seguro Social, pero esa entidad no

dió cumplimiento a los reglamentos, una de cuyas disposiciones lo ponía en interdicción de servir pensiones, a fin de exonerarla de graves responsabilidades que pudieran perjudicar su solvencia y su estabilidad económica. Como ya lo dijimos, esa Institución fracasó por malos manejos; en sus haberes faltaban cerca de \$ 2.000.000 correspondientes a capitales representativos de pensiones de viudas y huérfanos de accidentados muertos.

La prevención de los accidentes, etapa primaria y fundamental a desarrollar dentro de un plan sistemático para impedir la producción de un crecido porcentaje de daños en el trabajo, que se pueden evitar con medidas técnicas apropiadas, no ha podido tener general aplicación en nuestro país, principalmente, por la falta de coordinación y unidad de las entidades que deben intervenir en estos problemas; el conjunto heterogéneo de instituciones aseguradoras por ejemplo, es un fuerte obstáculo a esa prevención científica que, en otras condiciones, atenuaría el número de accidentes. La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja de Ahorros es la única entidad que cuenta con un Departamento Técnico de Prevención, desde el cual ha desarrollado una labor interesante.

La prevención de las enfermedades profesionales, esto es, la reglamentación de la higiene industrial, el uso de aparatos de protección, el examen de salud en faenas peligrosas y la educación del trabajador en el sentido de la seguridad, requiere dentro del seguro de accidentes una atención sostenida que hoy no se otorga a pesar de la gravedad del problema; esa preservación de modalidades propias que debe costearse con cargo a las industrias según la gravedad del riesgo de cada una de ellas, debe ser materia de disposiciones especiales dentro de un conjunto que satisfaga los intereses actuales de la población trabajadora.

Nuestro régimen legal, debe ser modificado para que responda a las necesidades de la colectividad. No es aceptable hoy en día el sistema facultativo en uso que introduce complejos problemas de solución sencilla.

Sobre este particular cabe recordar que se han elaborado dos importantes proyectos sobre la materia. Uno de ellos es obra del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, y el otro, de D. Francisco Pérez Lavín, Jefe de la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros.

Ambos proyectos concuerdan en la necesidad que existe de instituir el Seguro Obligatorio en una sola entidad que lo sirva sin fines lucrativos, aun cuando diferían en algunos puntos.

Existe hoy un solo proyecto que pronto será presentado a la consideración del Congreso. Damos una síntesis sobre sus principales disposiciones.

a).—Proyecto de Ley de Seguro Obligatorio de Accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales.

1.º—En 9 títulos con cerca de 70 artículos encabezados por una exposición de motivos, Dn. Francisco Pérez Lavín, Director de la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros, principal autor del proyecto que nos ocupa, ha trazado el plan tendiente a crear la socialización del seguro, para satisfacer necesidades económico-sociales impostergables.

El Título I proyecta crear la Caja de Accidentes del Trabajo a base de la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros, Caja que pasa a ser la única persona capacitada para atender el seguro de accidentes con el carácter de obligatorio.

Quedan excluidos de la obligatoriedad los trabajos de duración transitoria, la servidumbre doméstica, los empleados de escritorio.

A la Caja corresponde la gestión amplia de la contratación de seguros, prevención, reparación, reeducación y orientación profesional de los accidentados.

2.º—Los títulos II y III prescriben que la Caja gozará de personalidad jurídica y de diversos franquicias; determina el patrimonio, los bienes, sus facultades, etc.

Se fija la forma de constitución de las Directivas, que es la ordinaria a las Cajas de Seguro Social de Chile, es decir, un Consejo de Administración, de representación estatal, patronal, obrera, del Director del Instituto, este último con facultades varias para la marcha regular de la entidad de seguros.

3.º—Las reparaciones por accidente, esto es subsidios, indemnizaciones, pensiones, asistencia médica, etc. . . son de cargo del Instituto y garantizadas según el título IV con un fondo ad hoc, constituido en la Caja a favor de los obreros, cuyos patronos infractores del seguro no satisfagan los créditos legales de aquéllos, siempre que exista sentencia judicial que otorgue derecho a la víctima, dentro de juicio en el cual la Caja haya sido emplazada o siempre que se acredite ampliamente el crédito a juicio de ella.

Para satisfacer el servicio de prestaciones se consultan diferentes rubros de entradas al fon-

do de garantía, fondo que si bien existe en la ley actual, su finalidad no se cumple por falta de medios económicos para su funcionamiento.

Los dineros que ingresan al fondo de garantía, se distribuyen en 4 cuentas para atender los diversos beneficios, no respondiendo la Institución sino hasta concurrencia de los dineros existentes en cada cuenta.

La Caja queda subrogada para repetir contra los patrones, cuyos créditos fueron satisfechos con cargo a este fondo.

4.º El problema de la prevención de los accidentes, tan descuidado en nuestro país, es tratado en el Proyecto, al facultarse a la Caja para que adopte las disposiciones necesarias al cumplimiento efectivo de la legislación de seguridad industrial en el trabajo.

Contiene además otras ideas encaminadas a difundir y hacer practicar las medidas de prevención, por medio de sanciones eficaces para velar por la integridad de los trabajadores, sea contra los accidentes, sea contra las enfermedades profesionales, en armonía estas últimas, con las prescripciones de la ley de medicina preventiva.

Se prescribe la obligación de todo médico, para denunciar, bajo sanción de multa, las enfermedades profesionales que lleguen a su conocimiento durante el ejercicio de su profesión.

La Caja puede vender dispositivos de protección para el trabajo, para lo cual puede acordar créditos a los patrones. También puede otorgar préstamos con garantía prendaria, a fin de que los patrones renueven sus maquinarias, sustituyéndolas por otras que no ofrezcan peligro a los obreros.

6.º Se crea el Consejo Médico, para calificar en primera instancia los accidentes, la incapacidad y la indemnización; en segunda conoce de la discusión de los informes médicos el Consejo de la Caja.

7.º—Diversas modificaciones al Código del Trabajo, se consignan en el Título VII, entre las cuales señalamos sólo las siguientes:

1.º) Las indemnizaciones por accidentes, obtenidas de terceros responsables, liberan al patrón o la institución hasta concurrencia de lo pagado.

2.º) Se eleva el salario máximo, base del cálculo de los beneficios de \$ 3.600 hasta \$ 4.500 para los obreros y \$ 18.000 para los empleados.

3.º) Se clasifican los accidentes en accidentes de efectos temporales, permanentes o que provocan la muerte.

4.º) La reparación de accidente de persona casada con hijos o mujer que viva a sus expensas, se eleva a los 2/3 del salario diario.

El obrero soltero hospitalizado, sin obligaciones de familia tiene derecho sólo a un 20% del jornal mientras dure la hospitalización.

5.º) Si por el accidente se perdiere un órgano, la reparación se paga en forma de pensión hasta los tres años, cumplidos los cuales, la pensión se hace definitiva. El período transitorio es para pedir su revisión; máximo, una vez durante cada uno de los tres años.

6.º) Dado el caso de que los accidentes que producen un 15% o menos, de incapacidad, para el trabajo no constituyen un problema económico para el accidentado y a fin de evitar los accidentes intencionales y para orientar los recursos en favor de los grandes inválidos, cuya situación económica es aflictiva, se suprime el derecho a la indemnización para esas pequeñas incapacidades.

Las incapacidades de más de un 50% y hasta un 40% se pagan en forma de indemnización sobre la base de tres años de sueldo, por una suma alzada que se paga en cuotas periódicas o de una sola vez en caso de inversiones beneficiosas para el obrero o empleado.

La incapacidad de más de un 40%, se paga en forma de renta vitalicia igual al 60% del salario anual de la víctima.

Se crea la dote para las viudas pensionadas que desean pasar a nuevas nupcias, que alcanza a 3, 4 y 5 años de pensión según la edad de la esposa (50 años, más de 30 años y menos de 30 años respectivamente).

7.º) Los obreros extranjeros accidentados con derecho a reparaciones en Chile y que desearan salir del país, sólo tienen derecho a un capital igual a 3 años de pensión.

Los causa-habientes del obrero extranjero sólo gozan de los beneficios mientras residan en Chile.

8.º) Dado el enorme número de accidentes que se producen en Chile a causa de la ebriedad, el Proyecto sanciona los accidentes por esa causa, reduciendo las prestaciones, o castigando a los patrones que ocupen ebrios en las labores en que ejercen control por sí o por representante.

9.º) Se coordinan los servicios médicos de la Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e

Invalidez, con los de la Caja en lugares en que ésta no los tenga, y en los de la Beneficencia, Asistencia Pública y Asistencia Comunal.

10.º) Al tratar el Título VIII del procedimiento judicial, se hace obligatoria la denuncia telegráfica o por carta certificada en todo accidente mortal, bajo sanción de una multa en caso de incumplimiento.

11.º) Por último, el Título IX sobre disposiciones transitorias, regula la forma en que las Compañías Comerciales pondrán término a su explotación del seguro de accidentes, continuando sus contratos sólo hasta el vencimiento de las pólizas o transfiriendo los seguros a la Caja con deducción de un 10%.

El Proyecto prescribe su vigencia desde los 30 días de su publicación en el Diario Oficial, excepto el pago de beneficios sobre la base de los salarios máximos aumentados, que regirán después de un año de esa publicación.

Consideramos que la aprobación de este Proyecto beneficiaría a la industria, al crear una provisión obligatoria para las economías patronales y a los obreros y empleados al imponer la planificación ordenada y metódica para prevenir, reparar y reeducar los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

b) La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros

Este análisis crítico no estaría completo si no destacáramos la obra social de una entidad que en el panorama de instituciones aseguradoras de carácter comercial en nuestro país, viene a ser un oasis en medio de un desierto.

La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros fué creada por la ley 4.055 (art. 28), con el objeto de recibir y administrar los capitales representativos de las rentas y pensiones, fondo de garantía, etc. . . por accidentes del trabajo. Además debería ejercer acción contra los patrones deudores de alguna prestación legal por accidentes. Posteriormente se reglamentó su funcionamiento (D. 1655 de 31 de XII de 1926) y se le autorizó para contratar seguros (D. 1123 de 20 de Julio de 1927).

Le ha cumplido a la Sección satisfacer con éxito las provechosas finalidades perseguidas con su creación, esto es, hacer el seguro con fines sociales.

En efecto, el creciente y desmedido afán de alzar las primas para el mayor lucro de las entidades comerciales de seguros del riesgo, que perjudicaba en forma manifiesta a los industriales que deseaban gozar de los beneficios del seguro, encontró en la Sección el organismo regulador que impidió los excesos, ya que ella influyó en la reducción de los precios del seguro en un 30%. Esta función reguladora es análoga a la que en Francia desempeña la institución congénere originariamente creada junto a la Caja de Ahorros de ese país.

El establecimiento de la Sección benefició directamente a los trabajadores ya que antes de su creación las Compañías postergaban sistemáticamente todo pago de indemnizaciones, pensiones, etc., por medio de juicios que se alargaban a través de procedimientos dilatorios y a la postre el obrero recibía la reparación económica legal, mermada por los gastos de la litis o era burlado en su derecho. La institución de la Sección puso término a la discusión de la mayoría de los expedientes iniciados con malicia y se adoptó el criterio del pago inmediato de los beneficios legales siempre que no hubiere dudas sobre el fundamento del derecho reclamado.

El funcionamiento de la Sección opera más o menos en la forma siguiente: La Dirección es la ejecutora de los fines sociales de la ley, dentro de un régimen de semi-autonomía que ha favorecido el progreso de los servicios.

Para este efecto, la Sección cuenta con el conjunto de los distintos servicios internos cuya acción armónica permite obtener el fin de orden público que se le ha confiado;

1.—El Departamento de Estadística permite conocer la naturaleza y peligros de cada riesgo en cifras ordenadas en forma metódica (Sistema centralizador Hollerith);

2.—El Departamento de Seguros relaciona a los patrones con la Institución mediante la perfección del contrato de seguros;

3.—El Departamento Técnico de Previsión, por medio del cuerpo de Inspectores, ejerce su acción previsora dentro de las fábricas, de los patrones asegurados en la Institución, donde con la colaboración patronal y obrera, constituye los Comités de Prevención, a fin de evitar los accidentes de acuerdo con medidas técnicas y sugerencias patronales y obreras de muchos órdenes. Dentro de ese Departamento la Sección ha podido desarrollar, en la medida de sus fuerzas, el sistema de compra de aparatos de preservación de la mejor calidad traídos directamente del extranjero o fabricados por la institución misma, que vende a los patrones a bajísimos pre-

cios, función social importante, análoga a la que desempeña actualmente con éxito la Caja Nacional de Accidentes de Suiza.

4.—Si se produce el accidente, no obstante las medidas de previsión, el Instituto Traumatológico presta al trabajador las atenciones que necesita, a saber: primeras curaciones, intervenciones de cirugía menor, alta cirugía o cirugía especializada, rayos X, aire caliente, luz sollux, playa artificial atención dental, toda clase de exámenes de laboratorios; el gabinete de reeducación funcional de enorme importancia para devolver al accidentado su movilidad y fuerza necesaria para que pueda reanudar su actividad; cuenta con una instalación perfecta de Mecanoterapia, que en nada tiene que envidiar a los más perfectos sistemas con que en la actualidad se satisfacen estas mismas necesidades en los países más adelantados de Europa.

5.—Si el caso ha sido más grave y el trabajador perdió un miembro importante, recurre al Departamento de prótesis al que van los obreros en cuanto se pierde anatómica o funcionalmente una parte o todo un miembro; es la división interna que tiene a su cargo la reposición mecánica y estética más apropiada del órgano vulnerado en el trabajo. Sobre la base de adaptar la prótesis al obrero y no el obrero a la prótesis. El éxito parcial en el desarrollo de algunos servicios no era suficiente a la satisfacción de las necesidades crecientes de la colectividad de sus asegurados. El espíritu social de la Institución se manifiesta en todos sus problemas, es preocupación constante de ella evitar la invalidez y de que una vez causado el hecho-daño, el tratamiento sea el más eficiente para recuperar la capacidad de trabajo, ya que la colectividad está directamente interesada en que exista el mayor número de individuos aptos y reducir al mínimo posible el de los ineptos. El medio apropiado para alcanzar este desideratum es el conjunto de elementos técnicos especializados, calidad que se ha podido conseguir gracias a la concentración de enfermos; de este modo el examen continuo de numerosos enfermos de una misma dolencia o de dolencias semejantes, facilita más su conocimiento y cuanto más hondo se pueda llegar en el saber, habrá más concentración de la actividad cerebral, lo que se traducirá en mayor especialización.

Fué bajo estas consignas como la Directiva concibió y creó, sin ayuda fiscal alguna, el Instituto Traumatológico de la Sección, capacitado para el tratamiento especializado de los accidentes y a fin de llevar a la práctica algunos principios científicos, a saber: una herida, cuanto más pronto se asiste, más rápidamente cura; la mayoría de los lisiados dejan de serlo si se tratan con mayor atención y urgencia, abreviando el tiempo de permanencia en cama, se abarata el costo de hospitalización, aparte de que disminuyen las posibilidades de invalidez, etc., todos de importancia social considerable.

El Instituto está en condiciones de recibir no sólo a los accidentados de Santiago o de sus alrededores, sino a los obreros traumatizados que lo necesiten, cualquiera que sea el punto del país en que se encuentren, pues la Sección ha mantenido la política de traer sistemáticamente hasta por vía aérea a la capital, a los accidentados que requieran de una seria intervención quirúrgica, aun cuando la prima aportada por sus patrones en muchos casos no haya alcanzado a cubrir ni siquiera los gastos de movilización. El fundamento en que descansa esa política de bien público está en que algunos de los pacientes que sufren de un accidente llamado de urgencia, por inminente que aparezca la intervención operatoria, a veces corren menos riesgo esperando unas horas para ser transportados a un centro con equipo quirúrgico apropiado, que sometiéndose a operaciones graves ejecutadas en un medio improvisado, por médicos cuya capacidad no es suficiente y sin el concurso elemental de colaboradores eficientes.

Este régimen científico, higiénico, la alimentación dietética que ofrece el instituto, el aprovechamiento de los ocios de los accidentados, audición individual de radio difusión, la atención constante de un maestro que enseña a leer o a perfeccionarse intelectual y moralmente a los que lo necesitan, etc., contribuye, sin duda, al perfeccionamiento y humanización de la colectividad obrera y es una demostración más del provecho que pudiera sacar el país con un régimen jurídico que permita centralizar en una sola institución el servicio social del seguro de accidentes del trabajo con el carácter de obligatorio.

El Instituto celebra semanalmente reuniones clínicas de mucho interés científico. A fines del mes de Mayo del año 1938 se verificaron las Jornadas Traumatológicas o cursos de especialización para los médicos de la Sección de todo el país.

El establecimiento en servicio representa una inversión de cerca de \$ 5.000.000; él tiene 2 pisos destinados a la atención ambulatoria que será de 10.000 accidentados por mes pudiendo ser hasta de 20.000 y además tiene capacidad para 200 camas lo que representa un costo por cama de \$ 25.000 más o menos, en circunstancias de que igual costo para otras instituciones que han construido establecimientos hospitalarios ha sido de más de \$ 100.000.

6.—Si el caso ha sido fatal y el obrero o empleado ha fallecido hay derecho a una cuota mortuoria y sus hijos legítimos o ilegítimos, el cónyuge o sus padres, o los simples allegados que

vivían a expensas de la víctima, tienen derecho a una pensión en ciertos casos de carácter vitalicia.

7.—El Departamento Administrativo, esto es, la Sección Jurídica, de Contabilidad, de Control y la revista «Seguridad» de educación preventiva completan la marcha regular de los servicios.

8.—Aparte de esto se ha instituído el Consejo de Seguridad, formado por funcionarios públicos, representantes patronales, obreros de la Institución que tiene a su cargo el estudio y coordinación de las medidas de seguridad en el trabajo, en el tránsito, etc.

La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja de Ahorros, por cuyo nombre pudiera pensarse que es un Departamento interno de la Caja de Ahorros, tiene vida propia independiente, tanto en cuanto a su patrimonio y en cierto modo, en sus directivas.

CONCLUSIONES

En el desarrollo dado a esta tesis hemos visto cómo las formas de seguro más primitivas de carácter mutualista, sin espíritu de lucro, fueron mercantilizadas más tarde por el comercio nacido de las complejidades de la vida.

Posteriormente los seguros sociales constituyeron instituciones que hoy representan una reacción del Estado para proteger en forma más o menos desinteresada a los trabajadores, contra los riesgos que amenazan la capacidad de producir.

Sin embargo, el Seguro de Accidentes del Trabajo, que sin duda debe ser también de carácter social, aun conserva hoy disposiciones análogas a las del seguro comercial, privado o de interés privado.

Por otra parte, las leyes sobre accidentes del trabajo tienen como finalidad principal dar una reparación a los beneficiarios que se accidentan siempre que se produzca incapacidad para el trabajo a consecuencia del daño; se pretendió afianzar el derecho de los trabajadores por medio de la responsabilidad profesional impuesta a los patrones aun en el caso de culpa grave del obrero o empleado.

La satisfacción de las obligaciones provenientes de la responsabilidad profesional se facilitó por medio de la facultad asignada a los patrones para asegurar el riesgo en instituciones que lo subrogaran en las obligaciones respecto de los beneficiarios, y como lo dice nuestra ley, esta situación persistirá mientras se instituye el seguro social de Accidentes.

Como la ley actual sobre seguro de accidentes facilita la libre concurrencia de las instituciones comerciales, ofrece un campo de colocación de capitales privados a un interés fijo. De este modo, el seguro social se ha hecho fuente de ganancias de algunos comerciantes. Además, las instituciones mercantiles por lo general se limitan a la simple contratación de seguros y a su cumplimiento, no practicando o haciendo en forma rudimentaria, el servicio de la prevención científica, rehabilitación de los accidentados, etc.; a fin de procurar la reincorporación a la economía de los elementos útiles que ésta necesita, ya que el accidentado incapaz de producir, se transforma en un elemento de valor negativo para la sociedad.

Por esto nuestra legislación sobre Seguro de Accidentes, por su carácter social, que debiera tener la finalidad de conservar por todos los medios la capacidad de trabajo, permanece atrasada en relación con el nuevo concepto que persigue el objetivo de prevenir, curar, rehabilitar y reparar los daños mediante una legislación que establezca efectivamente el seguro social de Accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales sin espíritu de lucro.

La satisfacción de tales necesidades debe ser de cargo de los Poderes Públicos, por medio de organismos técnicos, autónomos, sometidos a su inspiración y vigilancia.

En nuestra tesis, después de examinar los orígenes del seguro social contra el riesgo de accidentes del trabajo, sus fundamentos, nacionales e internacionales, para llegar a conocer cómo es en nuestro país, interesaba también saber cómo debía ser desde su aspecto práctico de mayor utilidad para los beneficios y para la colectividad.

Diferenciamos el seguro comercial del seguro social, porque esa separación, real en la práctica y en los fundamentos jurídicos de cada una de esas instituciones, conducía, a su vez, a la filosofía que es el eje o la substancia de nuestros puntos de vista sobre el seguro social: la vida humana no puede ser materia de explotación comercial.

Pudiéramos decir que tal filosofía predomina en todos los seguros sociales y que siendo el de accidentes uno de ellos, también debe predominar en él, puesto que es en sus principios como

en su aplicación, patrimonio de los trabajadores que merecen la protección más decidida de parte los poderes públicos.

Desde el punto de vista de la economía patronal el seguro facultativo es pernicioso y el obligatorio es favorable, porque él desarrolla la prevención de los riesgos; disminuyendo accidentes se aminoran los costos directos e indirectos que influyen en el coeficiente de utilidades de empresas, industrias y faenas.

En efecto, a pesar de que las bases para una buena estadística no existen actualmente en nuestro país, ya que de 6 entidades que practican el seguro, escasamente dos cuentan con una computación apropiada de antecedentes, podremos demostrar que el seguro obligatorio favorece a la economía patronal y a contrario cense la no implantación de ese seguro la perjudica, es decir la situación actual de seguro facultativo, en el fondo, es gravosa para el interés patronal.

Si estimamos que la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros acoge anualmente por lo menos el 60% de los trabajadores asegurados (1), esto es, un promedio de 220.000 trabajadores por año, tenemos que el 100% de los asegurados debiera ser o es, más o menos, en el país de 336.000 hombres. Por otra parte, se calcula que sólo la cuarta parte de los afectos a la ley goza de seguro, entonces, del 1/4 conocido se deducen los 3/4 restantes, lo que arroja un total de 1.464.000 trabajadores afectos a la ley de accidentes.

Si tomamos en cuenta que la Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez, tiene cerca de 700.000 obreros asegurados por año, que hay muchos más aún obligados y no acogidos al régimen infringiéndose esa Ley, que las disposiciones sobre accidentes no sólo corresponden a los obreros sino que también a los empleados, que la población de Chile ha sido de poco más de 4.500.000 de habitantes, etc., tenemos que esa no es una cifra demasiado exagerada.

Sobre la base de datos estadísticos proporcionados por la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros para un período de 3 años tenemos:

1.º) Mínimo de accidentes producido para ese período, 72.493.

Si suponemos que la población de asegurados de las entidades comerciales que realizan este seguro no guarda la proporción de frecuencia que tiene la Sección Accidentes; esto es, no se producen 48.328 accidentes, sino un porcentaje inferior en un 25%, dada la selección comercial de los riesgos objeto del comercio, tenemos:

2.º) Entidades comerciales 36.246 accidentes los que sumados a los de la Sección da un total de 108.739 (1/4 población trabajadora).

3.º) Aceptando que para el resto de la población afecta a la Ley se produzca un número de accidentes que guarda relación con la frecuencia de la última cifra anotada, cifra que ha sido disminuída en un 25% en lo que se refiere a la población de asegurados de entidades mercantiles, tenemos que en el resto de la población trabajadora no asegurada se producen 326.200 accidentes (3/4 población trabajadora total) en tres años.

4.º) En consecuencia, para la población trabajadora que suponemos normal de 1.464.000 por año y en un lapso de 3, se producen 434.944 accidentes en el país y un promedio por año de 144.981 accidentados.

5.º) Suponiendo que el costo medio por accidente es de \$ 400, tenemos que en los 3 años debieran haberse gastado \$ 173.076.600 y un promedio por año de \$ 57.992.400.

De este modo resulta que en Chile cada 5 minutos y 7 segundos ocurre un accidente del trabajo, cada 5 minutos y 9 segundos se inutiliza un obrero, cada 2 horas 21 minutos y 28 segundos se muere un obrero, cada segundo se pierde en Chile un peso y treinta centavos por accidente del trabajo.

Al comparar proporcionalmente las poblaciones de EE. UU. y de Chile (la de este último país 28 veces menor que la del primero), ocurre que un obrero muere en EE. UU por cada 7.200 habitantes (18.000 en 1936) y en Chile hay un obrero muerto por accidente del trabajo por cada 3.400 habitantes (1.000 a 1.300 por año). Chile tiene pues, una cifra catastrófica de accidentados muertos, tantos como si contara con una población de 9.000.000 de habitantes. Es muy probable que tales desgracias pudieran disminuirse apreciablemente en Chile, si se aplicaran medidas de seguridad en industrias y faenas; el número de muertos no debiera ser por año superior a 640, cifra que debe reducirse con el progreso del Seguro Social.

(1) Según el Departamento de Previsión de la «Seguridad Social» (Dr. J. Bustos, 1936) en el año 1935 la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nac. de Ahorros, tenía 165.162 asegurados, o sea el 78,37% de la totalidad de las diversas Cías. y un monto de salarios asegurados de \$ 276.277.689.54 que representan el 74,35% de los salarios asegurados por todas las entidades del ramo. Sin embargo, es de anotar que el número de obreros efectivamente englobado en los contratos de seguro de accidentes se calcula en 220.000 por año, ya que los patrones no extienden los beneficios del seguro al número real de trabajadores en ejercicio sino a una cantidad inferior, lo que no les impide aprovecharse de los beneficios del seguro para la totalidad de los realmente en trabajo.

Puede ocurrir que esta estadística adolezca de errores, supongamos que ellos sean iguales a un 50% y pensemos de todos modos qué enorme trascendencia tiene el problema de los accidentes del trabajo en su grado de descuido actual. Perjudica la raza, esto es, a la colectividad, al obrero y al patrono, éste por cada siniestro ve disminuir sus ganancias en cuatro veces, el valor de lo pagado en primas o equivalentes a primas aún cuando tenga seguro. El daño social del seguro facultativo es evidente, no es posible permitir la perpetuación de un mal de esta especie, es preciso organizar la prevención, desde una entidad central que practique el seguro social, otorgarle los medios legales, necesarios para coordinar su acción a través de empresas y faenas.

Ante estos hechos, volvemos ahora nuestra atención a una pequeña experiencia preventiva, concreta, y que por la fuerza de la exactitud de sus cifras da luz y grandes expectativas para nuestra colectividad. La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros ha organizado en determinadas industrias, fábricas y talleres, equipos de seguridad que tratan en forma teórica y práctica de hacer cierta y limitada prevención, en la medida que lo permite el seguro facultativo actual. Sobre la base de datos estadísticos de un lapso de un año anterior y posterior al funcionamiento del comité o equipo de prevención, se previnieron o evitaron 615 accidentes o sea un 2,55% de la totalidad de obreros en trabajo (2.317), que en dinero representó para la entidad aseguradora un ahorro de \$ 83.282.55, o sea el 81,57% calculado sobre las entradas por primas en ese mismo período, (102.100.76 pesos). Esta experiencia se ha ampliado con el mismo éxito respecto de otras industrias.

Supongamos por un momento, si se quiere con cierta exageración, que tales porcentajes pudieran aplicarse a la población de trabajadores afectos a la Ley y a lo hipotéticamente desembolsado a título de primas o costos directos, tendríamos una economía de brazos igual a 3.697, y una economía de pesos para las entidades aseguradoras de \$ 124.370.007.40 (81,57% de \$ 152.781.040).

En relación con los datos anteriormente expresados tenemos lo siguiente (ver cuadro anexo).

El costo indirecto del seguro de cargo de los patrones según estudios practicados por la National Safety Council es en cinco veces mayor que los costos directos del seguro; por investigaciones practicadas por otra institución norteamericana, Travellers Insurance Company, en encuestas realizadas sobre 5.000 casos concretos de accidentes ese mismo costo fué apreciado en cuatro veces el valor de la suma pagada a título de indemnizaciones transitorias permanentes y asistencia médica; en estudios hechos por A. H. Young, Vice-Presidente de la US. Steel Corporation se adopta el mismo criterio de cálculo, esto es, que los costos indirectos son iguales a cuatro veces más que el costo de las indemnizaciones y atención médica; algunos tratadistas entre los cuales está Paul Alison, doctor en Derecho, Ingeniero Industrial, etc., afirma que los costos expresados han sido evaluados en un número muy elevado de accidentes, en cuatro veces el monto de las primas anuales pagadas a las Sociedades de Accidentes (1).

Existiendo en nuestro país condiciones más o menos análogas en el riesgo del trabajo, podríamos afirmar que el costo patronal indirecto de los accidentes pueden ser apreciados en cuatro veces el costo directo en Chile.

Sobre la base anterior tendríamos que en nuestro país el costo indirecto se podría determinar del modo siguiente:

Sección Accidentes entradas por primas (3 años) \$ 28.000.000 que representa el 60% de los seguros contratados y un promedio por año de \$ 9.400.000.

Otras entidades \$ 18.700.000 (40% de los seguros), por año \$ 6.200.000.

Como el total de asegurados obligados forma sólo un cuarto del efectivamente asegurado el 100% sería \$ 187.000.000 y por año \$ 62.000.000.

Aplicando la base de cálculo para el costo patronal indirecto, tendríamos la suma de \$ 738.000.000 en tres años, como costo indirecto, soportado por la industria por los accidentes producidos, lo que da un término medio de \$ 249.000.000 por año.

Suponiendo que en todo exista un vicio de cálculo igual a un 50%, de todos modos tendríamos que la industria puede perder de ganar una cantidad mayor de \$ 100.000.000 por año, y

(1) Este tratadista dice al respecto: «avalúos muy moderados establecen que los accidentes del trabajo hacen perder cada año a la producción de 25 a 30 millones de días de trabajo y que tal pérdida representa una carga que no es inferior a cuatro o cinco millones. Tal evaluación excesiva a primera vista nos parece sin embargo, por debajo de la realidad; es preciso imaginar las consecuencias directas o indirectas que provienen de la explosión de una caldera, en un alto horno, del deslizamiento de tierras en una galería minera o por el derrumbe durante el trabajo de un edificio en construcción».—(«El Problema de la Prevención de Accidentes del Trabajo en las Empresas»),—Paul Alison,

CUADRO SINOPTICO DE LOS FACTORES DEL COSTO DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO

LOS ACCIDENTES Y SU COSTO	DIRECTO	Medios salarios Indemnizaciones Pensiones Gastos Médicos Gastos de Administración.	1) Pérdida de materia prima.	De los obreros	En ayuda del accidentado por simpatía, compañerismo, curiosidad. En comentarios. En respuesta a las encuestas judiciales, de los Inspectores del Trabajo, de la Compañía Aseguradora, de la Fábrica.
		DEL PATRONO	2) Descomposición de máquinas o herramientas.		
		(Este costo es siempre de cargo del patrono tenga o no seguro).	3) Pérdida de tiempo.	De los patronos	Por encuestas Tramitaciones judiciales.
	(Pagado por el patrono si no tiene seguro o por la entidad aseguradora si el seguro existe).		4) Diferencia en el rendimiento producido por el trabajador que reemplaza al obrero especializado que sufre un accidente.	De los Ingenieros y Capataces.	En estudios de las causas de los accidentes. En reorganización del trabajo.
			5) Medicinas gastadas en primeros auxilios.	De las industrias conexas.	En las presuntas paralizaciones o retardos sufridos.
				Del médico y personal de enfermería.	En primeros auxilios prestados al accidentado.
	INDIRECTO	DEL ESTADO (colectividad).	Material.	1) Degeneración de la raza (enfermedades profesionales).	
				2) Pérdida de contingente obrero.	
				3) Pérdida del sustento de quienes vivían a expensas del accidentado.	
			Moral.	Daño moral (sentimiento y afecto) causado a la familia: de avaluación elástica y difícil. (1)	

(1) Cuadro original del autor publicado en "Previsión Social", N.º 18, pág. 498, Año III; 1937.

suprimidos y atenuados algunos factores que determinan esos gastos por medio de una prevención sistematizada, disminuir apreciablemente esas pérdidas aumentando así utilidades (1).

Esta investigación da una idea de la importancia y gravedad del problema de los accidentes. Hay un interés del Estado, de la colectividad, en mantener una raza fuerte, sana, vigorosa y apta para el trabajo, hay un interés del propio trabajador en permanecer con vida, perdurar en el tiempo, de vivir sano y capaz de ganar un sueldo o salario que mantenga por lo menos la existencia y la de los suyos y por último hay un interés del patrono, si no en mantener la raza, al obrero sano y feliz con su familia, por lo menos un interés de mayores ganancias para aumentar la tasa de producción, las utilidades y el volumen de su cuenta corriente.

Es a ese egoísmo al que también apelamos para hacer comprender al sector patronal la importancia que existe en establecer en nuestro país el seguro de beneficios obligatorios confiado a una sola entidad que organice en empresas y faenas una prevención sistemática, que impida accidentes, disminuya costos indirectos, que aumente el rendimiento o utilidad de la industria, ponga en juego todas las ventajas acumuladas a fin de que tal coordinación disciplinada y metódica aproveche a los trabajadores por medio de servicios eficientes dentro de un seguro verdaderamente social.

Visto, pues, el desarrollo dado a nuestra tesis inspirada en el principio de que la salud de los trabajadores no puede ser objeto de comercio, están de por sí fijadas las conclusiones: supresión del seguro facultativo de carácter comercial en el riesgo de accidentes del trabajo e implantación del seguro obligatorio en una sola entidad que le practique sin fines de lucro.

Julio Figueroa Fernández.

(1) Se ha calculado, teniendo en cuenta el salario medio, la edad media de los muertos por accidentes del trabajo, etc., por cada muerto, la familia pierde, por el concepto de salarios, la cantidad de \$ 100.000.—, cifra que multiplicada por el número de muertos en el año da más de \$ 100.000.000.— De este modo el costo de accidentes sube fácilmente a \$ 400.000.000.— por año.

CURRICULUM VITAE

Julio Figueroa Fernández, hijo de Fortunato Figueroa y de Salomé Fernández, nació en la ciudad de Talca el 29 de Septiembre de 1909.

Hizo sus estudios humanísticos en el Instituto Nacional durante los años 1922, 1923, 1924, 1925, 1926 y 1927. Obtuvo su título de bachiller en Humanidades en los primeros días del mes de Enero de 1928.

Ingresó a la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile el año 1928 y cursó el primer año de Derecho en 1928, el segundo en 1929, el tercero en 1930, el cuarto en 1931 y el quinto en 1932.

Desde el primero de Enero de 1932, desempeñó el cargo de Asesor Jurídico-Ayudante y Secretario del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, al que renunció voluntariamente el 1.º de Julio de 1937 para aceptar la promoción al cargo de Secretario de la Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros, que desempeña desde esa fecha.

BIBLIOGRAFIA

- Alison Paul.**—Le problème de la prevention des accidents du travail dans les entreprises. 2.^e Edition. Nancy 1930.
- Bustos A. Julio.** Jefe del Depto. de Prev. Social del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. «Memoria del Departamento de Previsión Social», 1934, y «La Seguridad Social», 1936.
- Capitant Henri et Paul Cuhe.**—Cours de législation industrial.
- Freis Herbert.** Professeur d'économie politique à l'université de Cincinnati. «La législation internationale du travail envisagés du point de vue de l'économie politique».
- George H.** Economía Social.
- Frias Collao E.** Legislación sobre accidentes del trabajo. Publicación dirigida por el autor, 1917.
- Goury H.** Assurances contre les accidents. Question de technique et d'organization pratique. Législation et Jurisprudence». Licencié en droit. Membre agrégé des actuaire français.
- González Cortés Ezequiel.** Proyecto de modificación de la ley 4055 y su unificación con la ley 4055.
- Griesser Andras.** Directeur Ministeriel, Berlín.—«Le rol de la prevention dans l'assurance sociale». R. I. T. Vol. 15, N.º 6 Juin 1927.
- Grandyaques Henri.** —«Les tendances internationales sociales». 1930.
- Heyde L.** —Política Social.
- Klumpar.** —«De la inversión de los fondos pertenecientes a instituciones de Seguro Social».
- Kropotkine Pedro.** —«El apoyo mutuo como un factor de la evolución».
- Krzeczkoroski K.**—«Les assurances sociales et la législation international», R. I. T. XI. 23.
- Korkisch H.**—«Les recours financières de l'assurances sociales». R. I. T. XII. 24.
- Martner Daniel.** —Profesor de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.—«Economía Política», 1934.
- Marvá José.**—«Anales del Instituto de Previsión de Madrid. El trabajo y sus víctimas».
- Nicolai Georg.**—«Fundamentos reales de la Sociología».

- Niemeyer W.**—«Curso de Legislação Brasileira do Trabalho», 1936, Río de Janeiro.
- Loriga G.**—Inspector General del Trabajo, Roma.—«El rol del seguro de enfermedad en la organización de la higiene».
- Luño Enrique.**—«Inversión de fondos del Seguro Social».
- Poblete Troncoso M.**—«Problemas Sociales y Económicos de América Latina», 1936.
- Pibrán.**—«Le problème de l'unification des assurances sociales» R. I. T., Mayo 1936.
- Privat-Aubouard A.**—«Du contrôle de l'Etat sur les assurances de la vie et les assurances contre les accidents». Facultad de Derecho de la Universidad de París.
- Rey A.**—Delegado de propaganda de la Conferencia Internacional del Trabajo. «Le question des assurances sociales», París 1925.
- Dr. Ritzmen F.**—«La prevention des accidents du travail» R. I. T, 1923.
- Dr. Rivarola Mario.**—«Curso de Legislación Industrial», Buenos Aires.
- Ruiz Feduchi Fernando.**—«Enciclopedia Técnica de Seguros».
- Rodríguez Germinal.**—Profesor adjunto de la Facultad de Buenos Aires. Médico de la Caja Nacional de Jubilación y Pensiones de Ferrovianos, etc. «La invalidez como un problema médico-social y su profilaxis por medio del seguro social».
- Semachco N.**—«Los seguros sociales en la URSS».—(Conferencia Internacional de Servicio Social).
- Dr. R. Teleky.**—«Le rol du médecin dans l'inspection du travail». R. I. T. 1935.
- Tremelloni R.**—«Les effets de la rationalization sur l'emploi».
- Dr. Vernon H. M.**—«Le facteur humain et les accidents du travail». R. I. T. 1928.
- Vooy's I. P.**—Professeur à l'université de Delft.—«La législation du travail et les possibilités économiques».
- Villetard de Prounieres.**—«De l'assurance contre les accidents du travail».
- Voionmaa T.**—«L'alcoolisme et les accidents du travail», R. I. T. Vol. XI, N.º 2, Febrero de 1925.
- Walker Francisco.**—«Apuntes de Legislación Social y Legislación del Trabajo».
- Welles Herbert G.**—«Trabajo, riqueza y bienestar del mundo».
- Werner Sombart.**—«La industria».
- Dn. Antonio Oller.**—Director del Instituto de Reeducación Profesional. Miembro del Comité Permanente de Accidentes del Trabajo en colaboración con los señores Casanova, Ingeniero Madariaga del Instituto de Orientación y Selección Profesional de Madrid.—«La Práctica Médica en los Accidentes del Trabajo.—Capítulos I, Concepto Médico Legal del Accidente del Trabajo. Capítulo XVI, La Prevención de los accidentes del trabajo (Mercedes Rodríguez), Capítulo XVII, Reeducación profesional de los inválidos del trabajo, readaptación a la vida económica y social.—Javier Morata.—Editor, Madrid.

PUBLICACIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS

- «**Previsión Social**».—Órgano del Departamento de Prev. Social, del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social.

- «**Seguridad**».—Organo de la Sección Accidentes de la Caja Nacional de Ahorros.
- «**Serie Legislative**».—Edition en Fascicules du Bureau International du Travail (Enero 1933, Diciembre 1932, Noviembre 1932, Abril 1933, Junio 1932).
- «**Hygiene du Travail**». —Enciclopedia d'hygiène de pathologie et d'assistance sociale. Bureau International du Travail, Genève, 1930 a 1932.
- «**L'assurance invalidité, vieillesse des obligatoires. Analyse comparative de législation nationales et les résultats de leur applications**». — Bureau International du Travail. Etudes et documents. Serie M. N.º 10, Genève 1933.
- «**Les reparations des accidents du travail**». — R. I. T. 1925.
- «**Conference International du Travail**». — Société des Nations. Septième Session, Genève 1925.
- «**Les réparation des maladies professionnelles**». — Revision partielle de la convention concernant la réparation des maladies professionnelles. Dix-huitième Session, Genève, 1934.
- «**Ley de Accidentes del Trabajo**». Mensaje del Poder Ejecutivo e Informe de la Oficina Nacional del Trabajo. Informe de la Comisión de Trabajo de la H. Cámara de Representantes, Montevideo, 1908.
- «**Les conditions du travail dans la Russie des Soviets**». Questionnaire méthodique et bibliographique, préparés pour une mission d'enquête en Russie. R. I. T. Berger-Levrault. Editeurs, Paris. Nancy Strasburg, 1920.
- «**L'evolutions du conditions du travail dans la Russie des Soviets**». — B. I. T. Etudes et documents, 1904.
- «**Securité Industrielle**».—Revue Internationale du Travail. Fevrier-Mars, 1923, Genève.
- «**L'organizzazioni Scientifica del Lavoro**».—Revista dell ente Nazionale Italiano per l'organizzazione scientifica del Lavoro, Roma.
- «**Securitas**».—Rassegna della sicurezza e dell'igiene del Lavoro, Milano.
- «**de re mutualista**».—Revista de Seguros y Previsión Social defensora de los intereses mutualistas, Barcelona.
- «**Memoria del primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial**». — Departamento del Trabajo, México, 1934.
- «**Les problèmes de l'orientation professionnelle**». — Bureau International du Travail. Etudes et Documents. S. I. N.º 4, Geneve, 1935.
- «**Revista do trabalho**».—Informacoes sociaes. Legislaçao. Doutrina, Ríó de Janeiro.
- «**La Gazette du Travail**». — Périodique mensuel Ministère du Travail, Ottawa, Canadá.
-

INDICE ALFABETICO DE MATERIAS

	Págs.		Págs.
A			
Accidente-definición	17-19	caución	63
accidente anterior	18	Checoeslovaquia	44
accidente mortal	58	Chile	56
acostumbramiento	50	conferencias internacionales	21
acto temerario ley Suiza	19	convenciones del R. I. T.: N.º 12, 18, 19,	
acción derecho común	47	29, 48.	22-23
acción especial	59	compañías de seguros	61
acrecimiento	58	condiciones climatéricas	30
agravación del accidente, alcoholismo ..	66	conclusiones s. la legislación chilena	64
Alemania	42	conclusiones generales	71
allegados a la víctima	59	cónyuge	58
aparatos ortopédicos	58	costo de accidentes	71-72-73
ascendientes	58	costo directo	72-73
		costo indirecto	72-73
		claridad	31
		cuadro sinóptico de costos	74
		curriculum vitae	76
B			
Bases históricas y constitucionales de		D	
la legislación chilena	56	Decreto N.º 238 reglamento ley N.º 4055	57
Bélgica	43	» » 25 seguros y pensiones ..	57
beneficiarios en la ley chilena	58	» » 581 enfermedades profesio-	
bibliografía	77	sionales	57
Bulgaria	44	» » 1123 sobre la Sección Acci-	
Bureau Internacional del Trabajo	22	dentes de la C. N.	
		de A.	57
		» » 696 seguros y pensiones ..	61
		» » 552 modifica D. 238	57
		» » 1261 modifica D. 238	57
		» » 102 obligaciones institucio-	
		nes fiscales y semi-	
		fiscales	57
		» » 579 seguros y pensiones vi-	
		gentes en su parte de-	
		rogativa	57
		definición de accidente	17-18-19
		denuncia	60
		descendencia	58
		Dinamarca	44
		doméstico	58
C			
Caja de Seguro.—La Sección Acciden-			
tes del Trabajo de la Caja Nacional			
de Ahorros	67		
campo de aplicación del seguro de ac-			
cidentes	57		
Capital representativo de rentas y pen-			
siones	63		
cargas de familia	58		
caso fortuito	57		
causas de accidentes	29		

	Págs.		Págs.
derecho común	58		
derecho especial	58	Instituto Traumatológico de la Secc. Acc Trab. de la Caja Nac. de Ahorros ..	68
E			
Edad (factor accidentes)	31	Italia	46
EE. UU. experiencia de prevención	71	Japón	28
enfermedad profesional.....	17 18	juez del trabajo.....	59
experiencias (factor de accidentes).....	31	legislación extranjera de accidentes.....	41
España	44	legislación chilena	56
especie (prestaciones)	58	(Ley 3170).....	56
estadística chilena de acc. del Trabajo;		(Ley 4055).....	57
a) causas	34	M-N	
b) consecuencias	35	madre del accidentado	58
c) días de curación	36	modalidad del seguro comercial	10
d) órganos afectados	36	multas.....	63
e) profesión	34	naturaleza (prestaciones)	58
f) lesiones.....	35	nupcias (nuevas)	66
g) riesgos	35	Noruega	45
F			
factores de los acc	29	O	
1.—horario de trabajo	29	Obligación patronal de indemnizar	19
2.—temperatura y ventilación	30	origen del seguro de accidentes	9
3.—claridad	31	origen del seguro privado	9
4.—experiencia y edad de los trabaja- dores	61	origen del seguro social.....	13
5.—negligencia y atención	33	ortopédico (aparato).....	58
fondo de garantía	63	P	
Francia	45	pariente del accidentado	59
fuerza mayor	57	precedentes históricos y constituciona- les del seguro acc. en Chile.....	56
función de las ciencias y técnicas en la prevención	38	prevención de accidentes	26
a) fundamento de la prevención	26	prescripción	60
b) interés del Estado	26	prestación	58
c) interés del patrón	27	proyecto de ley de Socialización del se- guro	65
d) interés del obrero	27	privilegio	58
G-H			
Garantía.....	63	procedimiento	59
hijos legítimos	58	R	
hijos ilegítimos	58	Recomendaciones del B. I. T. N.º 4, 22, 23, 24, 25, 31, 32, 22, 34, 40, del B. I. T.	24-25-26
horario (factor de accidente)	29	recursos	59
I-J-L			
Imprudencia temeraria (ley Suiza).....	19	reglamento	61
incapacidad	58	renta	58
indemnización	58	reserva matemática	63
inspección del trabajo	59	responsabilidad solidaria.....	61
instituciones de seguro: La Secc. Acc. Tr. de C. N. de A	67	riesgos (clases de)	35
		riesgo profesional	20

	Págs.		Págs.
Rumania	46	solidaridad	61
Rusia	52	subsídios en dinero	58
		Suiza	45
S			
salario	58	T-UV-X-Y-Z	
Secc. Acc. del T. C. N. de A.	68	temperatura (factor de accidentes) ..	30
seguro privado (su evolución)	9-10	teoría: de la culpa extracontractual, de la	
seguro facultativo	61	reversibilidad, de la responsabilidad	
seguro obligatorio	65	objetiva o teoría socialista del dere-	
seguro social (su evolución)	17	cho, doctrina del riesgo profesional	19-20-21
Sociedad de Naciones	21	Uruguay, disposición de ley monopolio	
seguridad industrial en Chile, distintas		seguros	11
disposiciones vigentes	60	ventilación (factor de accidentes)	30
sociedad de seguros	61	URRS	52
sociedad mutua	61	Yugoeslavia	55

INDICE

	Págs.
Informes autoridades universitarias.....	3-4-5
Introducción.....	7
PRIMERA PARTE	
DEL SEGURO Y ESPECIALMENTE DEL SEGURO SOCIAL	
Sección Primera:	
El seguro privado.	
a) Orígenes	9
b) Modalidades	10
Sección Segunda:	
El seguro social y su evolución	13
SEGUNDA PARTE.	
Sección Primera:	
EL Seguro contra el riesgo de accidentes del trabajo.	17
Definición de Accidente:	
1.—Golpe pernicioso	17
2.—Elemento exterior.....	17
3.—Elemento excepcional	18
4.—Elemento espontaneidad	18
5.—Elemento involuntariedad	19
Sección Segunda:	
Evolución de la doctrina del riesgo profesional	19
1.—Teoría de la culpa extra-contractual o de la prueba del obrero	19
2.—Teoría de la reversibilidad de la prueba.....	19
3.—Responsabilidad objetiva o teoría socialista del derecho	20
4.—Doctrina del riesgo profesional. Crítica	20-21
Sección Tercera:	
a) El Seguro Social de accidentes desde el punto de vista internacional	21
b) La Sociedad de Naciones y su influencia en el problema	21
c) Convenciones y Recomendaciones aprobadas	22

	Págs.
El Seguro Social de accidentes en su aspecto preventivo	26
a) Fundamentos de la Prevención	26
1.— Interés del Estado	26
2.— Interés de los patronos	27
3.— Interés de los obreros	27
b) La Casualidad en el Seguro de accidentes	27
c) Los distintos factores de los accidentes	29
1.º— Factores externos:	
1.— Factor horario	29
2.— Temperaturas y ventilación	30
3.— Claridad	31
4.— Experiencia y edad	31
2.º— Factores internos:	
1.— La negligencia y falta de atención	33
3.º— Otras cifras estadísticas chilenas	37
1.— Causas	34
2.— Consecuencias	35
3.— Días de curación	36
4.— Organos afectados	36
5.— Profesión	34
6.— Lesiones	35
7.— Riesgos	35
4.º— Función de las ciencias técnicas en la prevención	38

TERCERA PARTE.

Sección Primera :

Algunos aspectos de la legislación extranjera	41
1.— Alemania	42
2.— Bélgica	43
3.— Bulgaria	44
4.— Checoslovaquia	44
5.— Dinamarca	44
6.— España	44
7.— Francia	44
8.— Italia	46
a) Legislación anterior	46
b) La nueva ley	47
c) El seguro obligatorio	47
d) Régimen financiero	48
e) Denuncio del accidente	49
f) Prestaciones del seguro	49
g) Salario base de las indemnizaciones	49
h) Revisión de la asignación	50
i) Atención médica	50
j) Reeduación profesional	51
k) El Instituto Asegurador	51
9.— Noruega	45
10.— Rumania	46
11.— Polonia	45
12.— Suiza	45
13.— Rusia	52
14.— Yugoslavia	55

Sección Segunda:

Legislación Chilena	56
a) Bases constitucionales y precedentes históricos	56
b) Ley 3.170 y Código del Trabajo	57
c) Ley actual	57
1. Campo de aplicación	57
2. Prestaciones	58
3. Beneficiarios	58
4. Recursos	59
5. Autoridades llamadas a conocer de los litigios	59
6. Denuncias de accidentes	60
7. Seguridad industrial	60
d) Reglamentación del Seguro de accidentes	61
Decreto 696 sobre seguros y pensiones: Crítica	61
1. Conclusiones sobre la legislación chilena	64
a) Proyecto de ley de socialización del seguro	65
b) La Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros	67
Conclusiones	71
Curriculum Vitae	76
Bibliografía	77
Índice Alfabético	81

FE DE ERRATAS

<u>Página</u>	<u>Línea</u>	<u>Dice</u>	<u>Debe decir</u>
5	8	estos	estas
5	16	debe	debo
5	36	Casualidad	Causalidad
75	20	le	lo