

ANÁLISIS JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA OBLIGACIÓN DE SEGURIDAD LABORAL EN EL DERECHO CHILENO EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

LEGAL AND CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE OBLIGATION TO PROVIDE SAFE WORK ENVIRONMENT IN THE CHILEN LAW WITHIN THE SOCIAL PROTECTION

*César Ravinet Muñoz**

Resumen

Cada cierto tiempo, las materias legales relativas a la seguridad y salud en el trabajo entran al debate. Después del mundialmente conocido accidente de los treinta y tres mineros atrapados en Chile, la atención se concentró por un tiempo en la obligación de seguridad laboral. Hace poco ha entrado en vigencia una ley que obliga a los trabajadores independientes a afiliarse al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Esto significa, que más de quinientos mil trabajadores ingresaron al sistema de seguridad social, diseñado para estos efectos. En consecuencia, las materias de seguridad y salud en el trabajo de nuevo están en el debate público. El artículo describe, primero, de manera general, cómo esta obligación se inserta en nuestra normativa y su vinculación con normas constitucionales. Después, se analiza cómo un elemento central de la seguridad social y su especial relación con el seguro social establecido en la Ley n.º 16744. Finalmente, se considera en su dimensión, como deber de seguridad laboral debido al interés público involucrado.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la salud, seguridad social, accidentes del trabajo.

* Magíster en derecho público, Pontificia Universidad Católica de Chile. Artículo recibido el 5 de mayo de 2019 y aceptado para su publicación el 28 de agosto de 2019. Correo electrónico: ceravinet@hotmail.com

Abstract

Every so often, legal issues stemming from health and safety regulations appear, yet these are not always fully addressed. After the widely-known accident of the 33 trapped miners in Chile, this decisive event, for a while switched the focus to the obligation for employers to provide workplace safety. Recently, a new law has come to force, which obliges independent workers to join the Social Security System. This means that more than 500.000 workers will be part of the current system. Therefore, legal health and safety issues are being debated once again. This article describes firstly a general view on how this obligation inserts in our legal system and how it is linked to constitutional rights. Secondly, an analysis as key element of the social security system and its link to the occupational accidents and work-related diseases insurance established by the law number 16.744. Finally, an analysis as duty of care due to the public interest involved in it.

KEY WORDS: Right to health, Social security, Work accident.

1. La obligación de seguridad laboral y el derecho

La norma y principio orientador de la obligación de seguridad laboral se encuentra en lo más alto de la pirámide normativa: el artículo 19 n.º 1 de la Constitución Política de la República¹, que establece el derecho a la vida e integridad física y psíquica. En un segundo escalón normativo se sitúa el deber general de no causar daño, tratado en nuestro *Código Civil* conforme con las normas de responsabilidad. En una tercera etapa más específica se expresa en el artículo 184 del *Código del Trabajo*² que impone al empleador tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de los trabajadores. Con ello, se consolida este espíritu proteccionista en el seguro social contra riesgos de acciden-

¹ La Constitución asegura a todas las personas: n.º 1º El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer. La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado. Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo.

² El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales inc. 2: Deberá, asimismo, prestar o garantizar los elementos necesarios para que los trabajadores en caso de accidentes o emergencia puedan acceder a una oportuna y adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica.

tes del trabajo y enfermedades profesionales, cuyo núcleo normativo es la Ley n.º 16744, complementado por una serie de normas de carácter reglamentario³. Finaliza la pirámide con normas administrativas como circulares de orden general y oficios destinados a regir situaciones particulares, emanados de distintos órganos administrativos.

Es necesario tener presente que la transgresión a la obligación de seguridad laboral se proyecta en distintos campos del derecho, siendo uno el ámbito de la responsabilidad a la luz de las normas generales, en que la víctima y otros a quienes el daño provocado (material o moral) irroque perjuicio, pueden recurrir a los tribunales de justicia con la pretensión de que se le indemnicen y, por otro, en la esfera del seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales contemplado en la Ley n.º 16744, sin que por el hecho de que se activen las prestaciones de este último, se impida accionar judicialmente.

La normativa sobre el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, regulado ante todo en la Ley n.º 16744 de 1968, no establece un régimen especial de responsabilidad civil. Lo que dispone, en el marco de la seguridad social, es la obligatoriedad de un seguro social para los trabajadores frente a la contingencia de un accidente del trabajo, de trayecto, como también las enfermedades profesionales.

El citado seguro contempla una serie de prestaciones obligatorias, entre las cuales puede darse una indemnización tarifada, que nada tiene que ver con una eventual indemnización por el mismo hecho determinado en sede judicial. En este sentido la responsabilidad civil y el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales son instituciones jurídicas distintas⁴. En la práctica, es evidente la confusión que se da en los operadores cuando ocurre alguna incidencia en materias de seguridad y salud del trabajo, además de los efectos negativos sobre la salud del trabajador afectado, hay una consecuencia para el empleador, que se denominará el “efecto económico administrativo”, que se traduce en un alza en la tasa de cotización, lo que no es menor, pues verá sus costos aumentados no solo en relación con el seguro individual del trabajador

³ Entre los principales:

Decreto supremo n.º 40 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Decreto supremo n.º 101 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Decreto supremo n.º 109 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Decreto supremo n.º 54 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Decreto supremo n.º 67 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Decreto supremo n.º 594 del Ministerio de Salud.

⁴ Pedro ZELAYA, “La solidaridad de la empresa principal frente a los daños experimentados por el trabajador contratista”, p. 3.

accidentado o enfermo, sino que el aumento será en función de todos sus trabajadores, dada la estructura de la ecuación para estos efectos, que resulte de la aplicación del DS 67⁵.

Por otro lado, la entidad empleadora puede verse afectada al llamado “efecto judicial indemnizatorio”, que es la posibilidad de ser demandada por indemnización de perjuicios por la víctima como también por cualquier otra persona a quien el daño irroge perjuicio, acción que debe someterse a conocimiento y tramitarse ante los tribunales ordinarios, siendo el juez quien debe determinar si el accidente o la enfermedad profesional, se debe a dolo o culpa del empleador, eventualmente condenándolo a resarcir los perjuicios ocasionados.

En síntesis, el “efecto económico administrativo” no impide que se genere el “efecto judicial indemnizatorio”, por lo que es de suma relevancia que los empleadores estén conscientes de los riesgos a los que están expuestos, para lo cual deben tomar todas las medidas desde el punto de vista técnico, como también los referidos al cumplimiento normativo en materias de seguridad y salud en el trabajo.

2. La obligación de seguridad laboral y la Constitución

Las Constituciones de 1828 y 1833, en términos generales, establecían atribuciones para algunos órganos estatales de velar por aspectos de salubridad, no existiendo protección específica sobre la vida, ni menos a la protección de esta en el ámbito del trabajo, salvo referencias generales al derecho a la “seguridad”, que indican, más bien, un concepto asociado a la seguridad nacional.

La Constitución de 1925, establecía que el ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública. En el artículo 10 numeral 14°, aseguraba la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, con la aspiración de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar. En este sentido, establecía que ninguna clase de trabajo o

⁵ Decreto supremo n.º 67 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así⁶. Se concluye que es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Si bien en la carta fundamental de 1925 se constatan avances, era evidente su insuficiencia.

La Constitución de 1980, no contiene una protección especial a la vida en el contexto del trabajo, pero sí consagra expresamente el derecho constitucional a la vida e integridad física/psíquica, que conforme a una interpretación sistemática de la normativa, se vincula de modo directo con una norma de aplicación más práctica, como es el artículo 184 del *Código del Trabajo*. Esta conexión materializa una de las principales aspiraciones de una norma de rango *supra* legal, que es irradiar en todos los campos y sin exclusión el debido resguardo al bien jurídico protegido. El precepto constitucional no se refiere a un campo específico ni excluye a otros, es una protección de orden general.

El derecho a la vida es una de las nuevas garantías introducidas al sistema constitucional chileno por la Carta de 1980. Todo ser humano tiene el derecho esencial de conservar su vida y de exigir que el ordenamiento jurídico se la proteja contra atentados de la autoridad o particulares⁷. La importancia y lugar destacado que ocupa en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la vida e integridad física y psíquica, radica en que sin este derecho o con este mermado, no es posible ejercer el catálogo de los otros derechos. En definitiva, es el punto de partida para el desarrollo del ser humano desde toda perspectiva.

Esta conexión entre la norma constitucional del amparo a la vida y otra, acotada al ámbito del trabajo, manifiesta que el legislador laboral se hizo cargo de asegurar la debida protección y a la vez refleja, la importancia que “el trabajo” tiene en la sociedad, ya que este contribuye al desarrollo personal, intelectual y económico de las personas, como también al del país.

Este nexo directo entre una norma constitucional y otra de menor jerarquía no es tan frecuente, situación que durante el último tiempo ha ido evolucionado favorablemente, produciéndose una constitucionalización del derecho, no solo por el creciente aumento en la interposición de acciones de protección ante las respectivas Cortes de Apelaciones, sino que en el proceso de interpretación judicial y administrativa cada vez más se hace en armonía con la Constitución. De este modo hoy se

⁶ Héctor HUMERES NOGUER, “El derecho a la seguridad social en las constituciones políticas de Chile: una visión panóptica (1833-2012)”, p. 31.

⁷ Enrique EVANS DE LA CUADRA, *Los Derechos Constitucionales*, tomo I, p. 113.

observa un positivo auge del derecho constitucional, el cual empieza a materializarse en todos los campos del derecho, de manera tal que las controversias entre privados no se resolverán, en exclusiva, sobre la base de las reglas del derecho civil o del trabajo, sino que cada vez más harán también en consideración de los principios, valores y derechos consagrados en la carta fundamental.

Un fiel reflejo de esto es la creación del procedimiento de tutela de derechos fundamentales en materia laboral, introducido por la Ley n.° 20087, por el cual los trabajadores cuentan con un vía rápida y eficaz de protección, pretendiendo hacer más efectivo el resguardo a sus derechos constitucionales, presentándose como derechos posibles de exigirse en las relaciones laborales. La misión de materializar los derechos fundamentales no es simple, pero a través del diseño de un marco legislativo coherente, además de una institucionalidad administrativa y judicial *ad hoc*, que a su vez la aplique, es la forma de avanzar en la efectiva protección de los derechos constitucionales.

El vínculo entre el derecho a la vida y la obligación de seguridad laboral, se da en un contexto mayor de protección asociado a otras normas del ámbito constitucional, como es el artículo 19 n.° 18 de la Carta Fundamental, que consagra el derecho a la seguridad social, sobre la base de los siguientes aspectos fundamentales:

- La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas.
- Las leyes que regulen el ejercicio del derecho a la seguridad social, deben ser de quórum calificado.
- La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.
- El Estado deberá supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

Por su parte, el n.° 9 del artículo 19 de la Constitución Política asegura a todas la personas “el derecho a la protección de la salud”, señalando:

“El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo”.

Este precepto, dispone, además:

“Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias”,

agregando: “cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desea acogerse, sea éste estatal o privado”⁸.

En este precepto hay un criterio inspirador que debe tenerse presente: el constituyente ha querido que las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, y de rehabilitación, sean brindadas por instituciones públicas y privadas, y que coexistan sistemas de salud estatales y particulares⁹. Cabe destacar que la Constitución Política de Chile de 1980 es particularmente partidaria del principio de subsidiariedad y constituye uno de sus fundamentos, siendo esta característica traspasada a la legislación de seguridad social¹⁰.

En suma, la sintonía entre una norma de orden constitucional y su correspondiente regulación legal y reglamentaria, hacen que el objetivo pretendido por el constituyente no sea una simple declaración de buenas intenciones o utopía, sino que, al menos en apariencia, sean más aplicables.

3. La obligación de seguridad laboral, la seguridad social y el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de la Ley n.º 16744

La seguridad social es un concepto presente en múltiples legislaciones del mundo, no existiendo un concepto único, ni menos un consenso absoluto respecto del mismo. Las aproximaciones están dadas en razón de los objetivos trazados, lo que está íntimamente ligado a la visión que los distintos Estados puedan tener en relación con el estándar que se pretende asegurar a través de este.

Una definición importante respecto a qué debe entenderse por seguridad social, es la que se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos, del año 1948¹¹, la cual en su artículo 22 señala:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables en su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

⁸ HUMERES, “El derecho a la seguridad...”, p. 35.

⁹ EVANS DE LA CUADRA, *op. cit.*, tomo II, p. 317.

¹⁰ Héctor HUMERES NOGUER, *Derecho del trabajo y la seguridad social*, tomo III, p. 39.

¹¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Un concepto distinto, pero muy ligado, es el de la “previsión social”, la cual engloba los llamados seguros sociales, que tienen relación con aquellas formas de cobertura de los riesgos y contingencias sociales de los trabajadores y sus familias, quienes, por el acontecer de dichos riesgos, se ven impedidos de seguir procurándose los ingresos que le permiten la subsistencia. La seguridad social, además de englobar a los seguros sociales, comprende otras ramas de protección como es la asistencia social, que se encarga de amparar a todos los habitantes de la república, frente a los estados de necesidad producidos por los riesgos sociales¹².

A la vez, la Organización Internacional del Trabajo, entiende a la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o de la fuerte de reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la forma de protección en forma asistencial médica y de ayuda a la familia con hijos¹³.

Si bien los conceptos mencionados no son iguales, comparten objetivos esenciales, sobre todo en lo que se refiere a la necesidad de que existan mecanismos destinados a enfrentar de manera digna, distintas situaciones presentes durante la vida de las personas.

Los sistemas de seguridad social forman una estructura mayor de protección, que buscan dar un amparo mínimo a contingencias que se producen a lo largo de la vida. La obligación de seguridad laboral se vincula al desarrollo de una actividad trascendental como es el trabajo, o para ser más precisos, la eventualidad de verse expuesto a un daño o menoscabo físico o psíquico a causa o con ocasión del mismo. Esta protección específica a la integridad del trabajador, hoy es un elemento central del derecho del trabajo, la cual va más allá de una mera obligación contractual fundada en la ley, trascendiendo el derecho del trabajo, situándose más próxima a la seguridad social que al derecho laboral en razón de sus fines y objetivos¹⁴.

La tradición jurídica del país ha determinado que el contenido de la Constitución sea principalmente a través de reglas de carácter general, delegando el desarrollo específico a otros cuerpos normativos, tales como: leyes, reglamentos, circulares, etc., dando también una importante cabida en la interpretación a la jurisprudencia judicial y administrativa. La razón

¹² Gabriela LANATA FUENZALIDA, *Manual de legislación previsional*, p. 9.

¹³ HUMERES, “El derecho a la seguridad...” *op. cit.*, p. 30.

¹⁴ Mario ACKERMAN, *Riesgos del trabajo obligación de seguridad accidentes y enfermedades inculpables*, p. 15.

de esto, es que a través de una norma constitucional más flexible, es posible una adaptación e interpretación más dúctil conforme a la evolución de la sociedad, sin necesidad de modificaciones permanente, pero, por otra parte, se presenta el problema de que se genere una sensación de incertidumbre en materias fundamentales, sin que la sociedad pueda tener claridad en los límites y alcances de las normas constitucionales¹⁵.

En este contexto, el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales consagrado en la Ley n.º 16744 de 1968, se constituye en un pilar esencial para efectos de otorgar una debida protección en el evento que ocurra una contingencia de orden laboral. Su carácter obligatorio revela la intención del legislador de la época de incorporar la seguridad laboral al marco de protección social que regula las relaciones laborales. Es de destacar que, esta actualidad, en el ámbito previsional, este seguro obligatorio es el único que se estructura sobre una base de solidaridad entre los cotizantes, agregando que tiene una cobertura uniforme para los trabajadores, sin diferenciar función, sexo, edad, remuneración u otro.

Esto se convierte en una importante excepción a la regla en materia previsional en Chile, porque en lo que respecta al sistema de pensiones por vejez rige un sistema de capitalización individual, que como su nombre lo indica, cada trabajador enfrentará individualmente la contingencia de la cesación de su vida laboral a través de un reemplazo de su remuneración por una pensión que será el resultado del ahorro y su rentabilidad que obtenga producto de su cotización obligatoria y una eventual cotización adicional voluntaria.

En lo que respecta a salud común (entendido todo lo no laboral) el trabajador puede afiliarse al seguro de salud administrado por el Estado (Fonasa) o, bien, optar por un seguro privado en una Isapre, donde su cobertura será determinada por su capacidad económica, edad, sexo, condición de salud, prestadores en convenio, etc., todo lo que se plasma en el respectivo contrato de salud.

Como se mencionó anteriormente, el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es un elemento central de la seguridad y salud en el trabajo y a veces, sobre todo en las empresas de menor tamaño, es el único elemento de gestión relacionado con la materia, siendo el empleador, conforme al artículo 209 del *Código del Trabajo*¹⁶, responsable

¹⁵ HUMERES, "El derecho a la seguridad...", *op. cit.*, p. 30.

¹⁶ El empleador es responsable de las obligaciones de afiliación y cotización que se originan del seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales regulado por la Ley n.º 16744.

de las obligaciones de afiliación y cotización. A contar del año 2019, los trabajadores independientes están obligados a cotizar para estos efectos, para quienes también, en gran medida, constituye el único instrumento asociado a seguridad y salud en el trabajo.

Este seguro es administrado, en su mayoría, por entes privados, existiendo un administrador público, el Instituto de Seguridad Laboral creado a través de la Ley n.° 20255¹⁷ (ley de reforma previsional). Dicha entidad es la continuación del Departamento de Accidentes del Trabajo dependiente del ex INP actual IPS, que, a la vez, es continuador del ex Servicio de Seguro Social¹⁸.

Además, existe la posibilidad de que una misma entidad empleadora pueda gestionar el seguro por sí misma, sin necesidad de cotizar en una mutualidad de empleadores o en el ente estatal, esta vía es denominada “administración delegada”¹⁹, quienes toman a su cargo las prestaciones del seguro. Para efectos de poder ejercer este tipo de administración, deben cumplir una serie de requisitos, entre los que destacan ocupar habitualmente dos mil o más trabajadores y contar con servicios médicos adecuados²⁰. En la actualidad son muy pocos los empleadores que han optado por esta vía.

El número de entidades empleadoras cotizantes a los organismos administradores del seguro, hasta mayo de año 2019, fue de 524039 y el número de trabajadores por los que se cotizó a la misma fecha fue de 6352780²¹.

El mercado en que se desenvuelve la gestión del seguro no es tan competitivo, puesto que no existe una cantidad indeterminada de oferentes, pero sí de demandantes (entidades empleadoras) que interactúen libremente determinando el precio. Esto ocurre al ser solo tres los organismos administradores mutuales más un ente público. Asimismo, el precio no se fija producto de la interacción entre la oferta y la demanda, sino que está determinado por la normativa en función de una cotización básica obligatoria y otra extraordinaria asociada al riesgo de la actividad económica, más otra adicional en virtud del comportamiento efectivo en materias de seguridad laboral de acuerdo con los días perdidos a causa de un accidente del trabajo, o enfermedad profesional, o muerte por falta de

¹⁷ Ley n.° 20255.

¹⁸ ACKERMAN, *op. cit.*, p. 72.

¹⁹ Las divisiones de Codelco: Chuquicamata, Salvador, El Teniente, Andina y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

²⁰ Artículo 23, D.S. n.° 101 de 1968 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

²¹ Estadísticas mensuales, disponible en www.suseso.cl [fecha de consulta: agosto 2019].

prevención del empleador. Situación que es analizada periódicamente, en virtud de un proceso de revisión a los empleadores por el cual determina el precio a pagar por el siguiente periodo²².

Conceptos centrales en la materia son los de accidente del trabajo y enfermedad profesional, los cuales se encuentran definidos legalmente. Por accidente del trabajo se entiende que es toda lesión que sufra una persona a causa o con ocasión del trabajo que le produzca incapacidad o la muerte²³. En normativa de la Organización Internacional del Trabajo, con esta denominación se designa a los accidentes sufridos durante las horas de trabajo en el lugar de trabajo o cerca de él, o en cualquier lugar donde el trabajador no se hubiera encontrado si no fuera, sea cual fuere la causa del accidente²⁴. Tanto la definición local como la del organismo internacional ponen de manifiesto lo relativo a la causalidad que debe existir entre el accidente y el trabajo, siendo esencial para que un accidente sea calificado como laboral, la existencia de un nexo causal entre estos. Nuestra normativa realiza una distinción en el sentido de qué debe entenderse por un accidente “a causa” del trabajo, que es aquel cuando hay una relación directa y uno “con ocasión” del trabajo cuando hay una relación indirecta, pero indubitada.

A mayor abundamiento, y poniendo de manifiesto el carácter protectionista de este seguro, se otorga cobertura a los accidentes que acontecen en el trayecto entre la habitación y el lugar de trabajo, como también entre trabajos. Estos son los denominados accidentes de trayecto. Este tipo de contingencia también tiene su versión en normativa de la OIT²⁵. La principal diferencia con los de trabajo, es de orden económico para el empleador, ya que cuando un accidente del trabajo es calificado como de trayecto, no aumenta la tasa de cotización que debe pagar la entidad empleadora, puesto que este ocurre en circunstancias en que al empleador no le es imputable una falta de diligencia o transgresión a su obligación de seguridad, debido a que le es imposible ejercer acciones de prevención.

Por enfermedades profesionales se entiende que son aquellas ocasionadas de manera directa por el trabajo, siendo la norma más exigente, requiriendo el texto de la norma que entre la patología y el trabajo exista

²² D.S. n.º 67 de 2000 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

²³ Artículo 5, Ley n.º 16744.

²⁴ Artículo 5 a), recomendación OIT n.º 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Adopción: Ginebra, 48ª reunión CIT (8 de julio de 1964).

²⁵ Artículo 5 c), recomendación OIT n.º 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Adopción: Ginebra, 48ª reunión CIT (8 de julio de 1964).

una causalidad directa, lo que en la práctica hace más difícil su calificación. En el mundo de la seguridad existe la idea de que en Chile y en general en el mundo hay una subcalificación de patologías, lo que se transforma en un gran desafío a afrontar.

4. *El deber de seguridad laboral como interés público*

A principios del siglo XX, las condiciones laborales en Chile eran deplorables²⁶, habiendo un amplio predominio de la mano de obra basada en el trabajo manual, con nulas o mínimas regulaciones destinadas a la protección de los trabajadores, con alta presencia de trabajo infantil y en ambientes extremadamente precarios.

Ante la gravedad de los hechos, el Estado, poco a poco, fue asumiendo el papel que le correspondía, desarrollando una actitud más proactiva, lo que se fue reflejado en el ámbito legislativo, destacándose las siguientes normas²⁷:

- Ley n.° 1838 del Consejo de Habitaciones Obreras de 1906, regulaba aspectos básicos de los lugares en que vivían los trabajadores²⁸.
- Ley n.° 1990 de agosto de 1907, establecía un día de descanso a la semana para las mujeres y niños y uno cada dos semanas para los hombres. Existía preocupación que esto acrecienta el alcoholismo²⁹.
- Leyes n.° 2977 de 1915 y n.° 3321 de 1917, perfeccionan la Ley n.° 1990 estableciendo días feriados con la obligación de descanso en esos días³⁰.
- Ley n.° 2951 de 1914, conocida como la “ley de sillas” la que obligaba a los empleadores a mantener un número de asientos para sus trabajadores³¹.
- Ley n.° 3170 de 1916, se considera la primera ley de accidentes del trabajo³².
- Ley n.° 3186 de 1917, estableció que toda fábrica, taller o establecimiento industrial que ocupara más de cincuenta mujeres de

²⁶ HUMERES, “El derecho a la seguridad...”, *op. cit.*, p. 31.

²⁷ César CÁRCAMO QUEZADA, *Historia de la Ley N° 16.744*, pp. 16-21.

²⁸ Ley n.° 1838.

²⁹ Ley n.° 1990.

³⁰ Ley n.° 2977 y Ley n.° 3321.

³¹ Ley n.° 2951.

³² Ley n.° 3170.

más de dieciocho años debía disponer de una sala especialmente para que permanezcan los hijos menores de un año, con una hora para amamantarlos³³.

- Ley n.º 4053 sobre contrato de trabajo³⁴.
- Ley n.º 4054 sobre seguro obligatorio de enfermedades e invalidez. Crea la Caja de Seguro Obligatorio, el cual cubría los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte de los obreros, financiado con fondos del trabajador, empleador y estado³⁵.
- Ley n.º 4055 de accidentes del trabajo que deroga la Ley n.º 3170 de 1916³⁶.
- Decreto con fuerza de ley n.º 178 de 1931, el primer *Código del Trabajo*³⁷.
- Ley n.º 16744 de 1968 establece el seguro social obligatorio contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales³⁸ y reglamentos complementarios, destacando (D.S. n.ºs 101, 109, 110, 67 todos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de distintos años y D.S. n.º 594 de 2000 del Ministerio de Salud).
- Ley n.º 19345 incorpora a funcionarios públicos al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

No es infrecuente la confusión entre el deber de prevención de riesgos del trabajo y la obligación de seguridad. Para quienes realizan esta distinción, no desconocen la cercanía y estrecho vínculo entre una y otra, pero agregan que reconocen especialmente contenidos, fundamentos, sujetos obligados y consecuencias diferentes³⁹.

Al respecto, el *Código del Trabajo* en el artículo 184 inciso 1º, prescribe:

“El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales”.

Del tenor de la norma, se desprende el carácter preventivo de esta instrucción para el empleador. Así, basta el potencial daño por mínimo

³³ Ley n.º 3186.

³⁴ Ley n.º 4053.

³⁵ Ley n.º 4054.

³⁶ Ley n.º 4055.

³⁷ Decreto con fuerza de ley N° 178 del Ministerio de Bienestar Social.

³⁸ Ley n.º 16744.

³⁹ ACKERMAN, *op. cit.*, p. 12.

que este pueda ser para que le sea exigible el cumplimiento al empleador, incluso a través de la Ley n.° 21012 del año 2017⁴⁰, se agregó un artículo 184 bis, que en lo pertinente, su inciso primero, otorga a los trabajadores el derecho a interrumpir sus labores y de ser necesario abandonar el lugar de trabajo cuando exista un riesgo grave e inminente para su vida y salud. A la vez, el artículo 210 del mismo cuerpo legal dispone que las empresas o entidades a que se refiere la Ley n.° 16744, estarán obligadas a adoptar y mantener medidas de higiene y seguridad en la forma, dentro de los términos y con las sanciones que señala dicha ley.

El empleador debe cumplir con el mandato de estas normas y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes sobre higiene y seguridad en el trabajo, adoptando de acuerdo con cada tipo de trabajo específico las medidas, que conforme a la técnica y experiencia, conduzcan a velar por la salud de los trabajadores. Es evidente la importancia que la ley laboral le asigna a la obligación del empleador de tomar las medidas necesarias para que las tareas se desarrollen en condiciones óptimas, que en una lógica contractual, se traducen en ejecutar de forma positiva una serie de acciones (obligación de hacer) y, por otra parte, inhibirse de efectuar actos (obligación de no hacer) que atenten contra la integridad de sus trabajadores.

La obligación de seguridad laboral trasciende al puro ámbito contractual, pues no solo involucra una relación particular entre dos partes determinadas, en que los derechos y obligaciones, se mantienen exclusivamente en el ámbito convencional. Esta obligación debe entenderse en una dimensión más amplia, constituyéndose, de igual modo, en un deber de seguridad laboral, pues sus objetivos traspasan la relación entre privados, en razón de que los bienes jurídicos presentes, se vinculan con derechos fundamentales, debiendo el Estado asumir un papel protagónico y no solo uno pasivo.

El hecho de que exista un interés de orden público en el campo laboral, se manifiesta en distintos aspectos que atraviesan el desarrollo de una relación laboral, pues, con error, se tiende a pensar que la protección a los trabajadores en materias de seguridad laboral está dada solo en lo referido a la entrega de elementos de protección personal, limitación de tiempos de exposición frente a agentes específicos que dañen la salud u otras de este tipo.

Los citados ejemplos, en efecto, contribuyen a la protección prescrita, pero en la normativa laboral existe una serie de otras reglamentaciones destinadas a proteger a la persona que se vinculan con el deber de seguridad y que, a veces, no se tienden a asociar al deber, ejemplos de estas:

⁴⁰ Ley n.° 20120.

- Derecho a una jornada máxima de horas de trabajo.
- Derechos asociados a la protección de la maternidad.
- Horario de colación.
- Derecho a feriado legal.
- Derecho a licencia médica.

El derecho a la vida es el pilar de la normativa de seguridad laboral. Este, doctrinariamente, se cataloga dentro de los derechos de la personalidad del cual son titulares las personas naturales, siendo considerado por la mayoría de las legislaciones como el derecho primordial y central, ya que una vez consolidado es posible ejercer el resto del catálogo de derechos.

Este derecho, por lo general, no constaba con una consagración constitucional expresa en muchos países, ya que se entendía tácitamente como parte integrante de la normativa, sin necesidad de consagración positiva, pero la realidad y distintos acontecimientos generados por los propios seres humanos durante los últimos siglos tales como: las guerras mundiales, genocidios, atentados de lesa humanidad, violaciones de los derechos humanos, etc. llevaron a que la comunidad política y jurídica impulse una fuerte tendencia hacia su amparo, teniendo hoy en día una consagración positiva en la generalidad de los textos constitucionales.

El derecho a la vida se entiende como la facultad jurídica de exigir la conservación y la protección de la vida humana, o sea, ese estado de actividad sustancial propio del hombre que comprende a la integridad física y psíquica. En el mundo se fue desarrollando una prolifera creación de estatutos normativos enfocados en consagrar el derecho a la vida como un derecho esencial, apuntando a un mayor resguardo en el ámbito de regulaciones nacionales como internacionales, destacando entre estas últimas la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto de San José de Costa Rica de 1968.

Nuestra legislación, en línea con esta tendencia, estableció en la Constitución Política de la República de 1980 en el artículo 19 n.º 1⁴¹ el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, existiendo en el seno de la comisión constituyente un amplio consenso en orden a consagrar este derecho “como un derecho humano básico y el más primordial de todos los derechos”⁴².

⁴¹ La Constitución asegura a todas las personas: mº 1º El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. La ley protege la vida del que está por nacer. La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado. Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo.

⁴² Sesión constituyente n.º 87 de la Constitución Política de la República de 1980.

Una evidente manifestación de que el contenido de la obligación de seguridad laboral es un deber propiamente tal son su fuerte interés público y el hecho de que en algunas legislaciones comparadas, además de establecer una protección genérica al derecho a la vida, han ido más allá, consagrando este derecho específicamente en materia laboral en sus respectivas Cartas Fundamentales, muestra de ello, lo siguiente:

*CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA DE 1978*⁴³

Título I. De los derechos y deberes fundamentales, capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica.

Artículo 40: 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

*CONSTITUCIÓN DEL REINO DE HOLANDA*⁴⁴

Capítulo 1 Derechos fundamentales.

Artículo 19: 2. La ley regulará el estatuto de los trabajadores, su protección en el trabajo, así como los sistemas de cogestión.

*CONSTITUCIÓN ARGENTINA*⁴⁵

Capítulo Primero Declaraciones, Derechos y Garantías.

Artículo 14 bis, inciso primero. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organiza-

⁴³ Constitución española, aprobada por las cortes en sesiones plenarias del Congreso de los diputados y el Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum del 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S.M. el Rey ante las cortes el 27 de diciembre de 1978.

⁴⁴ Disponible en www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008 [fecha de consulta: agosto 2019].

⁴⁵ Ley 24430, sancionada el 14 de diciembre de 1994 y publicada el 10 de enero de 1995, disponible en www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto [fecha de consulta: 8 de agosto de 2019].

ción sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Cabe destacar entre los textos constitucionales, la Constitución de Querétaro (México) de 1917, la cual fue pionera en la consagración expresa de la protección a los trabajadores, estableciendo en su artículo 123, entre otras, jornadas máximas de trabajo diario, protección a la maternidad, salario mínimo y la prohibición de labores insalubres o peligrosas⁴⁶.

Así, en virtud de la obligación de seguridad laboral derivada del deber superior de seguridad laboral, al empleador le corresponde velar por la protección de quienes trabajan bajo su dirección, lo que implica de manera general adoptar toda medida que sea necesaria para alcanzar ese objetivo, tales como:

- Incorporar a trabajadores expuestos a determinados agentes a ser incorporados en los respectivos protocolos.
- Aplicar el cuestionario de evaluación de riesgo psicosocial SU-SESO / ISTAS 21.
- Efectuar exámenes preocupacionales en minería de altura.
- Implementación de ambientes laborales propicios atendiendo al contexto de la labor específica.
- Selección adecuada de instrumentos, métodos de trabajo y de producción.
- Revisión de procesos productivos.
- Capacitación a sus empleados.
- Regulación de tiempos de exposición a agentes dañinos.
- Considerar la evolución de la técnica y los nuevos riesgos, sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
- Planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre la organización del trabajo, las condiciones laborales, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.
- Gestionar legalmente lo relativo a salud ocupacional y cumplimiento normativos.

⁴⁶ Según Andrés Garrido del Toral, México revolucionó el derecho social como tutelar y reivindicador, además de consignar en Carta Magna de 1917 derechos y garantías sociales; estas últimas fueron criticadas por los dogmáticos jurídicos que consideraban no técnico el incluir en la ley fundamental, protecciones específicas como el derecho a la huelga, el trabajo de menores y mujeres embarazadas, la justicia agraria y laboral, etc. El artículo 3º reguló la educación laica y gratuita; el 27 los derechos de los campesinos y la propiedad originaria de la nación sobre tierras, aguas, bosques y el subsuelo; el 28 la prohibición de monopolios, y el 123 los derechos de los. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4471/10.pdf>, p. 29 [fecha de consulta: agosto 2019].

Por su parte, las cuestiones de higiene y seguridad en el trabajo figuraron entre las primeras materias abordadas por la OIT. La “protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo” figura, en efecto, en el preámbulo de la Constitución de la OIT como una de las materias específicas de su competencia. No cesando la acción del organismo internacional en esta importante materia, siendo numerosas las reuniones técnicas, estudios e instrumentos sobre el tema de la higiene y seguridad del trabajo⁴⁷.

En consecuencia, la obligación de seguridad laboral es de una trascendencia superior a la de una simple obligación de una de las partes en un negocio jurídico, pues ella mira a la prevención de los riesgos profesionales, lo que importa a sus trabajadores, a sus familias y a la sociedad toda, tanto para proteger la vida y salud de los trabajadores como por razones éticas y sociales⁴⁸.

Conclusión

La obligación de seguridad laboral tiene raíz constitucional, en atención a su directa conexión con derechos fundamentales plasmados en la Carta Fundamental. A la vez, se inserta en la estructura de seguridad social del país, a través de la obligatoriedad del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, dándose en este aspecto, plena cabida al principio de subsidiariedad pretendido por el constituyente.

Esta obligación, en atención a los bienes jurídicos resguardados, también adquiere la dimensión de un deber de seguridad laboral, considerando el fuerte interés público comprometido.

La obligación de seguridad alcanza a todo el espectro de actividades económicas, tanto de bienes como de servicios, empleadores público o privados y también rige para todos los tamaños de empresas. No obstante, no es conocida por los principales destinatarios de la misma, como en general sucede con los preceptos de seguridad social, esto se debe, en parte, a que los objetivos de estas normas se suelen percibir lejanos o poco probables de ocurrencia, lo que da cuenta de una carencia de cultura previsional en sentido amplio.

Esta falta de comprensión de la obligación de seguridad laboral, se traduce en un obstáculo para su materialización, puesto que al descono-

⁴⁷ Manuel MONTT BALMACEDA, *Principios de derecho internacional del trabajo de la O.I.T.*, p. 266 y 267.

⁴⁸ CORTE SUPREMA, rol N° 4.313-97, 1999.

cimiento hay que agregar que esta no es de realización única ni simple, ya que requiere una actitud diligente y permanente por parte de los obligados, sean particulares o el Estado, para satisfacer íntegramente su contenido.

Bibliografía

- ACKERMAN, Mario, *Riesgos del trabajo obligación de seguridad accidentes y enfermedades inculpables*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2009, tomo VI.
- CÁRCAMO QUEZADA, César, *Historia de la ley N° 16.744*, Santiago, Ciedess, 2009.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Los Derechos Constitucionales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999, tomos I y II.
- HUMERES NOGUER, Héctor, “El derecho a la seguridad social en las constituciones políticas de Chile: una visión panóptica (1833-2012)”, en *Revista Chilena del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. 2, n.° 4, 2011.
- HUMERES NOGUER, Héctor, *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, 17ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2001, tomo III.
- LANATA FUENZALIDA, Gabriela, *Manual de legislación previsional*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica Cono Sur Limitada, 2001.
- MONTT BALMACEDA, Manuel, *Principios de derecho internacional del trabajo de la O.I.T.*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2010.
- SCHICK, Manuel, *Riesgos del trabajo. Temas fundamentales*, Buenos Aires, David Grimberg, 2011.
- ZELAYA ETCHEGARAY, Pedro, “La solidaridad de la empresa principal frente a los daños experimentados por el trabajador contratista”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo I, 2006.

TEXTOS NORMATIVOS

Código Civil.

Código del Trabajo, Decreto con fuerza de ley n.° 1 del 31 de julio de 2001 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del *Código del Trabajo*.

Constitución Política de la República Chile de 1828, promulgada el 8 de agosto de 1928.

Constitución Política de la República de Chile de 1833, promulgada el 25 de mayo de 1833.

Constitución Política de Chile de 1980, promulgada el 18 de septiembre de 1925.

Constitución Política de Chile de 1980, promulgada el 21 de octubre de 1980. Última versión, decreto n.° 100 publicado el 22 de septiembre de 2005 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

- Constitución española, aprobada por las cortes en sesiones plenarios del Congreso de los diputados y el Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum del 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S.M. el Rey ante las cortes el 27 de diciembre de 1978.
- Constitución argentina, Ley 24430, sancionada el 14 de diciembre de 1994 y publicada el 10 de enero de 1995.
- Constitución del reino de Holanda.
- Constitución europea firmada en Roma el 29 de octubre de 2004.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su resolución 217 A (III).
- Decreto supremo n.º 101 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 7 de junio de 1968.
- Decreto supremo n.º 109 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 7 de junio de 1968.
- Decreto supremo n.º 40 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 7 de marzo de 1969.
- Decreto supremo n.º 54 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 11 de marzo de 1969.
- Decreto supremo n.º 67 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 7 de marzo del 2000.
- Decreto supremo n.º 594 del Ministerio de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 29 de abril del 2000.
- Decreto con fuerza de ley n.º 178 del Ministerio de Bienestar Social, publicado en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 28 de mayo de 1931.
- Ley n.º 1838 publicada en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 20 de febrero de 1906.
- Ley n.º 1990 publicada en *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 29 de agosto de 1907.
- Ley n.º 2977 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1 de febrero de 1915.
- Ley n.º 3321 publicada el 17 de noviembre de 1917.
- Ley n.º 2951 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 7 de diciembre de 2014
- Ley n.º 3170 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 30 de diciembre de 1916.
- Ley n.º 3186 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 13 de enero de 1917.
- Ley n.º 4053 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 29 de septiembre de 1929.
- Ley n.º 4054 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de septiembre de 1929.

Ley n.º 4055 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 26 de septiembre de 1929.

Ley n.º 16744 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1 de febrero de 1968.

Ley n.º 20255 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 17 de marzo de 2018.

Ley n.º 21012 publicada en el *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 9 de junio de 2017.

Recomendación OIT N° 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Adopción: Ginebra, 48ª reunión CIT (08).