

Obligaciones del Estado en la prevención de riesgos laborales

Manuel Muñoz

Tanto el contenido de este documento como su redacción son de exclusiva responsabilidad del autor, Expansiva se limita solo a ofrecer un medio para su difusión.



“Toda forma de producción es inexorablemente depredadora de la naturaleza, de donde se obtienen los insumos, del hombre, que entrega su fuerza de trabajo”

Introducción

En el marco económico de una sociedad de libre mercado, el legislador ha limitado la participación directa del órgano político máximo: el Estado, en todo lo que se refiera a participación económica a niveles empresariales. Esta limitación es conocida como Principio del Estado Subsidiario. Al respecto el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República, dispone que: “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado;” De este modo se quita, en la práctica, la facultad al Estado de emprender cualquier actividad de carácter económico lucrativo en su calidad de persona jurídica, y entorpeciéndola, solo se le permite cuando haya un quórum calificado que lo autorice, lo que equivale a dos tercios del parlamento.

Ello es una forma no disimulada de abstraer al Estado, persona jurídica, de la iniciativa económica.

Quienes sostienen esta posición doctrinaria, distinguen las funciones del Estado en **las propias y naturales** y en las **funciones subsidiarias**. En las primeras ubican todo lo que se refiere a la administración de los bienes y servicios del Estado, destinados a la búsqueda distributiva y de bien común como la educación, salud, justicia, orden y seguridad y todas aquellas que se refieren a la estructura estatal.

En las funciones subsidiarias se encuentran aquellas que no son netamente naturales del Estado, por cuanto, pueden realizarse por entes privados, naturales o jurídicos, como todo lo referente a la actividad económica. Ello, no constituye una actividad supletoria, pues, resulta procedente que el Estado actúe frente a necesidades estratégicas o de seguridad nacional, o cuando los particulares han despreciado la opción. Del mismo modo, los particulares actúan en tareas del Estado, en la idea de contribuir en aquellos sectores en que le es útil y conveniente al Estado y a la colectividad autorizar o permitir la intromisión de los privados. Ejemplos de ello son la educación y la salud, entre otros.



Desarrollo

2.- La Prevención de Riesgos Laborales

La Prevención de Riesgos Laborales es parte de las función del Estado conocida como Seguridad Social, elevada a rango de Garantía Constitucional por el artículo 19 N° 18, que el Estado garantiza: "El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

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. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;". Se incorpora la Prevención de Riesgos a la Seguridad Social a través de la concepción de los Seguros Sociales, los que constituyen una forma de ejercicio de esta garantía constitucional.. En efecto, uno de ellos es el Seguro Social de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. De hecho una forma muy inteligente de salvar al empresario o empleador, de los enormes gastos que significa asumir el cuidado, recuperación y rehabilitación del trabajador accidentado o enfermo como consecuencia del trabajo, o las pensiones por incapacidad o por muerte.

La pregunta que fluye del estudio de estas disposiciones es la siguiente ¿Si el Estado se encuentra a cargo de la supervigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad social, entre ellas, la Prevención de Riesgos Laborales, y el trabajador se accidenta, enferma o muere, tiene responsabilidad en ello, especialmente mirado desde el deber de reparación, por incumplimiento de sus fines?

3.- Fundamentos para la Prevención de Riesgos Laborales

Los autores recogen como fundamentos de la prevención de riesgos laborales a lo menos cinco importantes condiciones de innegable valor:

3.1.- Condiciones éticas.

Los trabajadores constituyen una capa social que sufre el peso y rigor del desarrollo social. La Carta de Filadelfia de 1998, tanto como Rerun Novarum, de hace más de ciento veinte años, señalan la necesidad de preocuparse el Estado de la suerte de quienes crean la riqueza. Hay una concepción laica y otra teológica que coinciden plenamente en la preocupación de los trabajadores.

3.2.- Una responsabilidad social.



Reconocida por la concepción del trabajo desde el punto de vista legal (art. 2, del Código del Trabajo), en concordancia con los Tratados Internacionales, y que encuadra al trabajador dentro de la responsabilidad social del empresario, que lleva a concluir la distancia que existe entre la máquina y el hombre, pues, éste, además, de ser el creador de la riqueza por medio de la máquina, debe gozar de sus derechos fundamentales en los que involucra a su familia y su entorno.

3.3 y 3.4.- Fundamentos economicistas.

Hay, desde otro punto de vista, fundamentos economicistas que dicen relación con la maximización de utilidades, permitiendo los ahorros provocados por la falta de seguridad en las funciones laborales, todo lo que redundaría en disminución de la productividad y encarecimiento de la producción, pues, disminuye el rendimiento y aumentan los costos directos e indirectos.

3.5.- La Ley

Finalmente el fundamento legal imposible de desechar sin entrar al ilícito laboral. La Jurisprudencia también ha reconocido la necesidad de la Prevención de Riesgos Laborales como una obligación irrenunciable del empleador y necesaria desde el punto de vista del interés del trabajador, su familia, la propia empresa y la sociedad en su conjunto.

4.- El Estado y sus fines

Los fines del estado se encuentran resumidos en el artículo 1º, de la Constitución Política. En efecto, el mismo Estado que reconoce los organismos intermedios necesarios para el cumplimiento de los fines propios; reconoce también, que se encuentra, al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, que permitan la realización material y espiritual de todos y el respeto a los derechos fundamentales.

Entre los derechos garantizados, recordemos, se encuentra la Seguridad Social y en ésta el Seguro Social contra Accidentes Laborales y Enfermedades Profesionales, de tal modo, que es de interés del Estado la promoción de la Prevención de Riesgos Laborales, pues, no de otra cosa trata la Ley respectiva N° 16.744.

Como garante de la salud y la vida, el Estado tiene un rol activo en la prevención de accidentes y enfermedades derivadas del trabajo. En consecuencia, no solo le corresponde dictar leyes para regular los riesgos, sino, que supervigilar todo lo relativo a la seguridad laboral, y provocado el accidente o sobreviniendo la enfermedad, debe preocuparse del trabajador y su familia entregando las condiciones materiales de vida que aseguren su desarrollo espiritual y material. De ahí que es de conveniencia para el Estado fiscalizar el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos, controlar los organismos destinados a su vigilancia, aplicar sanciones y establecer procedimientos para



la ejecución de actos riesgosos, determinar las materias que afectan al organismo humano y controlar el orden, la higiene y la seguridad en las faenas.

Ocurre, sin embargo, que a pesar de estas reconocidas obligaciones del Estado, los accidentes se producen sin que en muchas oportunidades, nadie se haga responsable de los daños que provocan al trabajador, su familia y a la sociedad toda. También, que las empresas desaparecen o son incapaces de cumplir su obligación de reparar el daño, conforme a las normas vigentes.

5.- Falencias actuales del sistema

Hoy existen falencias u omisiones en el sistema, de indiscutible importancia, atribuibles al Estado. Este trabajo no pretende examinar en su totalidad dichas falencias u omisiones, pero sí, poner énfasis en que el sistema no es absolutamente perfecto, tiene necesidad de mejorías evidentes, asunto sobre el que se abundará en otra ocasión o se dejará para eruditos en esta materia. A nuestro entender, el Estado debe asistir más adecuadamente al sistema de protección del trabajador en los siguientes aspectos.

5.1.- **La Prevención de Riesgos en Chile se ha transformado en una carga excepcional para la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas**, quienes deben competir, en las mismas condiciones de seguro social por riesgos laborales, con las grandes empresas. Ello impide y/o agrava la situación de los pequeños empresarios, quienes para hacer frente a estos costos extremados deriva en acciones infraccionales, las que en definitiva hacen más inconveniente su acción innovadora.

5.2.- La circunstancias que las Mutuales de seguridad laboral, con excepción del I.N.P., hacen a la vista del observador acucioso, poco transparente la prestación de servicios prestada por instituciones médicas dirigidas, organizadas, controladas y administradas por corporaciones de empresarios del área privada, dicho de otro modo, **son los propios empleadores los que deben establecer la naturaleza del accidente o enfermedad y luego prestar los beneficios de seguridad social.**

5.3.- La fiscalización del servicio de las mutuales no existe. Es decir, la inmensa responsabilidad que recae en estas organizaciones, no es sujeta a fiscalización por ente público alguno en forma real y efectiva, y gozan de la más completa libertad de acción, sin que se entreguen las respectivas auditorías al organismo que supuestamente las fiscaliza, la Superintendencia de Seguridad Social, a la que solamente entregan estadísticas.

5.4.- La fiscalización de las mutuales a sus empresas afiliadas es otra obligación que queda en el programa. Actualmente las mutuales **tienen un prevencionista** para ochenta empresas, sin discriminar por número de trabajadores. Ello es una “misión imposible”.



5.5.- Las mutuales perdonan a sus afiliados graves daños y altos costos, pues, no es costumbre cobrar a la empresa afiliada los gastos médicos, farmacéuticos, quirúrgicos o de rehabilitación, aún cuando se demuestre la culpabilidad de la empresa en el accidente o enfermedad. Ello no es éticamente aceptable, aún cuando la Ley lo expresa como facultad (art. 69, Ley 16.744).

Con esta práctica se crea una especie de solidaridad negativa y de alto costo para las buenas empresas. En efecto, en una mutual una empresa puede tener en un par de años, cero accidente, y otra, varios accidentes. A esta última, la mutual beneficia su negligencia no cobrando los gastos y pagándolos con el **fondo común** de la mutual, en la que abona la “buena empresa”, es decir, la de gestión responsable.

5.6.- La Ley 16.744, es una **Ley sancionadora y de Seguridad Social, más que de prevención de riesgos**. En este sentido corresponde al Estado tomar las providencias legislativas a fin de encontrar una proposición viable a la pequeña y mediana empresa, quienes absorben el fuerte de la masa laboral. De ahí, que resulte de vital importancia para el desarrollo económico reestudiar la normativa vigente haciéndola más amigable para los innovadores y personas de ingenio empresarial.

5.7.- El aspecto ético de las prestaciones de servicio, debe imperar ante el interés económico de las mutuales. Se observa como éstas, se han ido transformando cada día más en entes con fines de lucro, lo que viola el espíritu de la Ley Orgánica de Mutuales.

Conclusiones o recomendaciones

Examinados los antecedentes explicados en los números anteriores, debemos concluir que el Estado se ha desentendido sobre el fondo del Problema de la Prevención de Riesgos, olvidando que se trata de un problema nacional más que de las empresas como unidades económicas. Es pues este ente superior quien debe tomar en consideración las irregularidades que en la práctica se advierten, especialmente cuando ellas tienen el efecto de violentar el espíritu normativo ética de la prevención de riesgos laborales; la discriminación respecto de la pequeña y mediana empresa; la falta de vigilancia y fiscalización de las prestaciones y otras mencionadas precedentemente.

El Estado, tiene la obligación de controlar y fiscalizar el estricto cumplimiento de las normas laborales, asumirlas en el carácter de deber público, pues, así lo entiende la doctrina del Derecho Laboral y llevar su rol protector a las actuaciones de todos sus órganos.

Sólo de ese modo se podrá entender que la Prevención de Riesgos no es una carga para el empresario, sino, una responsabilidad y obligación del Estado, y se apoyará la concepción innovadora de los individuos para la realización de sus fines propios, que en definitiva son los fines de la comunidad. En este mismo sentido, se puede afirmar que frente a la falta de servicio del Estado, a la omisión de su deber de supervigilar el



cumplimiento de las normas de seguridad, indispensables para sostener una economía sana desde el punto de vista de la salud de la gente de trabajo, el Estado aparece como incumplidor, desconociendo sus fines: Estar al servicio de la persona humana y del bien común, y sobre el tema, “garantizar la seguridad social” y las buenas prácticas laborales. De ello surge, sin duda una responsabilidad frente al Daño, especialmente, cuando los particulares directamente responsables, se han desatendido del cumplimiento de su obligación de resarcir, pues, el Estado, es supervigilante de estas actividades y sus consecuencias, como tal, se hace también responsable, a lo menos indirecto.

Autor

Manuel Muñoz

Abogado, Profesor Part-time de la Universidad Técnica Federico Santa María – Sede Talcahuano, Chile.