



Jorge Mandiola Delaigue  
Fiscal

## EL DEBER DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

### RESPONSABILIDAD LEGAL

Los accidentes fatales ocurridos a fin del año 2004, uno de los cuales afectó a seis trabajadores, ha puesto nuevamente en el tapete el tema de la responsabilidad de los involucrados en materia de higiene y seguridad en el trabajo esto es, empleadores, trabajadores, organismos administradores del seguro de la Ley N° 16.744 y entes fiscalizadores.

El problema es complejo y sin embargo se ha simplificado indebidamente, inclusive en tribunales, hasta rayar en lo caricaturesco, introduciendo confusión en el tema, por lo que parece conveniente intentar un análisis objetivo sobre la materia, a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, procurando precisar cuáles son ellas, a quiénes corresponden, en qué medida y cuáles son sus efectos.

### DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN GENERAL

Conviene precisar, en primer lugar, qué se entiende por responsabilidad en materia legal y particularmente civil. Se dice que la "responsabilidad es la aptitud de una persona para asumir las consecuencias de sus actos".

La responsabilidad puede ser civil, penal o administrativa. Nos interesa en esta oportunidad, particularmente la responsabilidad civil y la administrativa. Civilmente, "es responsable aquel que,

frente al daño proveniente de su actividad (activa o pasiva) está forzado a repararlo si ello obedece al incumplimiento de una obligación preexistente". En otros términos, la responsabilidad civil consiste en "el deber de indemnizar los perjuicios causados por el incumplimiento de una obligación preexistente."

La responsabilidad civil puede ser contractual, extracontractual y legal. Es contractual si la obligación incumplida deriva de un contrato. Es extracontractual si emana del deber genérico, implícito en nuestra legislación civil, de comportarse con prudencia y diligencia en la vida de relación interpersonal, de modo de no causar daño a la persona o propiedad de otro por culpa o daño. Finalmente, es legal si la conducta está tipificada directamente en la ley civil. En todos estos casos hablamos de un deber de conducta tipificado en la ley.

### 1. DEBERES DE LOS EMPLEADORES.

La conducta que en esta materia se exige a los empleadores está contemplada en el artículo 184 del Código del Trabajo, según el cual el empleador debe proteger eficazmente la vida y salud de sus trabajadores, para cuyo efecto debe proporcionarles condiciones adecuadas de higiene y seguridad en el trabajo, elementos de protección personal y medios para acceder a una oportuna y adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica en caso de accidentes o emergencias.

Lo anterior se conoce como el "deber de higiene y seguridad del empleador" y se inserta entre los

deberes de dirección y administración que éste tiene respecto de su empresa. Esta obligación se entiende incorporada en los contratos de trabajo, al tenor del artículo 1.546 del Código Civil. Por ende, la jurisprudencia se ha tendido a uniformar en el sentido de que ésta es una responsabilidad contractual.

El deber de higiene y seguridad del empleador se traduce en varios mandatos para éste: primero, uno genérico, de protección eficaz de la vida y salud de sus trabajadores; segundo, otro genérico también, pero un tanto más específico que el anterior: proporcionar a sus trabajadores condiciones adecuadas de higiene y seguridad; tercero, bastante más específico, proporcionarles elementos de protección personal y, cuarto, también específico, procurarles medios para acceder a una adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica en caso de accidentes o emergencias.

La ley no señala qué se entiende por condiciones adecuadas de higiene y seguridad.

En el extremo, se podría señalar que condiciones adecuadas de higiene y seguridad son aquellas exentas de riesgos laborales. Pero bien sabemos que es prácticamente imposible tener condiciones laborales exentas totalmente de riesgos. El riesgo es inherente a la vida misma. Por eso, tal vez, la ley en lugar de aludir a condiciones exentas de riesgos, se ha referido a condiciones adecuadas de higiene y seguridad en el trabajo. Esas condiciones, con todo, están determinadas por el entorno social, cultural, económico y técnico del país, porque evidentemente las "condiciones adecuadas" de nuestro país no son las mismas que las de naciones desarrolladas como Alemania, Japón o Estados Unidos. Esto, por cuanto nuestra experiencia, cultura, recursos humanos, materiales y tecnológicos tampoco lo son.

Si bien, como se ha dicho, la ley no señala qué se entiende por condiciones adecuadas de higiene y seguridad, sí exige que el empleador proteja

eficazmente la vida y salud de sus trabajadores, lo que puede tomarse como indicativo de la diligencia que se espera de él al respecto.

Por ende, el empleador debe buscar diligentemente las condiciones adecuadas de higiene y seguridad para sus trabajadores.

Contribuye a ese fin el cumplimiento por parte del empleador de las normas legales y reglamentarias pertinentes. Entre ellas, se pueden citar al propio Código del Trabajo, especialmente sus artículos 184 a 211; la ley N° 16.744, particularmente sus artículos 65 a 71; las concernientes a los Departamentos y Expertos en Prevención de Riesgos; las relativas a Comités Paritarios de Higiene y Seguridad; aquellas sobre Reglamentos Internos de Higiene y Seguridad; las que regulan las condiciones sanitarias básicas de los lugares de trabajo, el derecho a saber, etc.

Entre las normas que el empleador debe cumplir están las de la Ley N° 16.744 que lo obliga a afiliarse a su personal a algún organismo administrador del seguro social de esa ley.

Dicho aseguramiento supone que esos organismos toman sobre sí esos riesgos, lo que implica que el deber de reparar los daños por la ocurrencia de siniestros laborales pasa parcialmente desde empleadores a esos organismos, lo que hacen mediante el otorgamiento de prestaciones médicas y económicas. También esos organismos asumen una obligación de asesoría en la prevención de esos siniestros.

Sin embargo, ese aseguramiento tiene limitaciones, pues el traspaso del riesgo a organismos administradores deja subsistente la obligación de higiene y seguridad del empleador y la de indemnizar civilmente al trabajador por los perjuicios que le haya ocasionado un siniestro laboral a causa de su culpa o dolo. Así lo dispone el artículo 69 de la Ley N° 16.744.

Pero, el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre higiene y seguridad en el trabajo no asegura condiciones adecuadas de higiene y seguridad laborales, pues puede ocurrir que un empresario cumpla con dicha normativa y, sin embargo, mantenga condiciones deficientes al respecto.

Además, para procurar condiciones adecuadas de higiene y seguridad el empleador puede apoyarse en la experiencia, las indicaciones de los técnicos, los Departamentos y Expertos en Prevención de Riesgos Laborales, los Comités Paritarios; los organismos administradores del seguro social de la Ley N° 16.744 y las entidades fiscalizadoras en la materia.

En suma, la conducta exigida al empleador por el artículo 184 del Código del Trabajo es la de emplear la diligencia debida para procurar a sus trabajadores condiciones adecuadas de higiene y seguridad, en los términos relativos indicados, en todo sitio de trabajo y respecto de cada uno de los riesgos laborales existentes en su empresa, de modo de proteger así eficazmente la vida y salud de sus trabajadores.

Si no cumple con ese deber y a causa de ello se sigue un siniestro laboral, debe asumir la obligación sustitutiva de indemnizar los perjuicios causados, inclusive el daño moral.

## 2.- DEBERES DE LOS TRABAJADORES

También la ley ha asignado responsabilidades a los trabajadores en materias de higiene y seguridad en el trabajo.

El artículo 160 del Código del Trabajo dispone, en su parte pertinente, lo siguiente:

“Artículo 160.- El contrato de trabajo termina sin derecho a indemnización alguna cuando el empleador le ponga término, invocando una o

más de las siguientes causales:

5.- Actos, omisiones o imprudencias temerarias que afecten a la seguridad o al funcionamiento del establecimiento, a la seguridad o a la actividad de los trabajadores, o a la salud de éstos”.

Como la mencionada sanción es aplicable por actos o imprudencias temerarias, debemos concluir que el legislador ha querido sancionar al trabajador sólo cuando ha incumplido groseramente con el deber de seguridad que implícitamente consagra esa norma, lo que contrasta con el deber de diligencia que la ley exige al empleador en el artículo 184 del mismo Código.

Con todo, es rescatable que el legislador también imponga un deber de seguridad al trabajador y una sanción por su incumplimiento.

## FUNCIONES Y DEBERES DE LAS MUTUALIDADES COMO ORGANISMOS ADMINISTRADORES DEL SEGURO SOCIAL DE LA LEY N° 16.744

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley N° 16.744, las Mutualidades de Ley 16.744 deben realizar actividades permanentes de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

El D.S. N° 40, de 1968, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que contiene el Reglamento sobre Prevención de Riesgos Laborales, regula las obligaciones que en la materia corresponde a las Mutualidades de la Ley N° 16.744. Conforme a esa normativa, las Mutualidades deben realizar actividades permanentes y sistematizadas de prevención de riesgos en sus empresas adherentes, para cuyo efecto deben contar con una organización estable, con personal especializado, suficiente y a tiempo completo, deben tener registros por actividades acerca de la magnitud y naturaleza de los riesgos, acciones desarrolladas y resultados obtenidos. Entre las actividades permanentes

de prevención que deben desarrollar está la de impartir cursos de orientación de prevención de riesgos profesionales, a efectos de cumplir con ese requisito reglamentario para ser elegido como miembro representante de los trabajadores en el Comité Paritario de Higiene y Seguridad; dar asesoría técnica a los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad de las empresas que no están obligadas a contar con Departamentos de Prevención; brindarles recursos, asesorías o colaboraciones para instruir a los trabajadores en la correcta utilización de los elementos de protección; asesorarlos en aspectos o situaciones especiales de riesgo o que requieren estudios o verificaciones instrumentales o de laboratorio; realizar visitas técnicas a empresas adherentes, con la finalidad de conocer las condiciones de trabajo y los riesgos propios de ellas, evaluar informes técnicos estableciendo las medidas necesarias y los plazos para controlar los riesgos que se detecten, realizar evaluaciones ambientales (muestreo y análisis de muestras) y realizar exámenes de control a los trabajadores (toma de muestras y análisis de laboratorio).

Para determinar eventuales responsabilidades en esta situación, sería menester precisar el alcance de la obligación que el reglamento impone a las Mutualidades en orden a realizar "actividades permanentes y sistematizadas en prevención de riesgos laborales". Cabe indicar al respecto que la ley ni los reglamentos precisan dicho concepto.

Con todo, resulta evidente que las actividades de prevención de riesgos laborales, que la ley ha encargado a las Mutualidades de la ley N° 16.744, son esencialmente de asesoría y, por lo tanto, no se les puede exigir actividades operativas en cada una de sus respectivas empresas adherentes, en cada uno de los sitios de trabajo en que puedan existir riesgos laborales y en todo momento, considerando además que tales riesgos son cambiantes. El cumplimiento de una conducta así sería imposible.

En el caso de la Mutual de Seguridad de la C.H.C, por ejemplo, que tiene más de 24.000

empresas adherentes, pretender que las vigile y supervise a todas ellas y respecto de todas y cada una de las condiciones de riesgo que deben existir en ellas y, además, en todo momento, ya que los riesgos cambian permanentemente, significaría exigirle la mantención de un ejército de personas expertas en la materia para asumir esa tarea. Además, esto implicaría el absurdo de que la Mutual sustituiría a esos empleadores en su obligación de higiene y seguridad o, en el mejor de los casos, que una y otros estarían obligados a cumplir la misma función, lo que tampoco tiene lógica alguna.

La conducta que la ley y los reglamentos exigen a las Mutualidades de la Ley N° 16.744 es la de realizar actividades permanentes y sistematizadas de prevención de riesgos laborales, función que, por lo dicho, no es ni puede ser la misma que tienen los empleadores. Tampoco es esta una función de fiscalización, pues ella compete a los organismos que la ley les ha encomendado esa tarea. La función que la ley ha encomendado a las Mutualidades es, precisamente, la señalada, es decir, realizar actividades permanentes y sistematizadas de prevención de riesgos laborales de manera de, idealmente, alcanzar con ellas al mayor número posible de empresas adherentes, por ejemplo, a través de la elaboración y seguimiento de planes de prevención. Sin embargo, esto dista mucho de una supuesta obligación de proporcionar condiciones adecuadas de higiene y seguridad en todos y cada uno de los sitios de trabajo que tengan sus empleadores adherentes y a todos y cada uno de los trabajadores de éstos, pues ésta es una función que corresponde a aquellos.

En este sentido cabe tener presente que en la década de 1970, la tasa de accidentabilidad en el país superaba el 30% y que gracias a las actividades de asesoría en prevención de riesgos laborales desarrolladas principalmente por las Mutualidades en sus respectivas empresas adherentes, esas tasas han disminuido paulatinamente

para situarse en 12,3%, en 1992; 8,6% en 1998; y alrededor del 7% en la actualidad. Por lo tanto, si se las mide por sus resultados, las Mutualidades han cumplido con la función que les ha encomendado la ley.

En suma, como se ha dicho, las actividades permanentes de prevención de los riesgos laborales que deben efectuar las Mutualidades de la Ley N° 16.744 tienen el carácter de genéricas o de asesoría, sin que la ley o reglamento alguno les haya fijado la obligación de realizar actividades operativas de prevención de riesgos en las empresas adherentes, menos aún en todos y cada uno de los sitios laborales que puedan presentar riesgos y en todo momento. Esto último no constituye, como se ha dicho, una obligación legal o reglamentaria y materialmente no podría serlo.

Al respecto, cabe citar lo resuelto en autos Rol N° 13.558 caratulados "Mutual de Seguridad C.Ch.C. con Servicio de Salud Antofagasta", del Segundo Juzgado Civil de Antofagasta. En este juicio, la Mutual interpuso reclamación judicial en contra de una multa que le aplicó el Servicio de Salud de Antofagasta porque supuestamente no había cumplido con la obligación de "mantener vigilancia permanente de los trabajadores expuestos a plomo" en una empresa adherente.

En la sentencia de primera instancia, recaída en dicho proceso, se indicó lo siguiente:

"...la obligación legal de vigilancia directa, control y medidas de protección de la salud de los trabajadores corresponde al empleador de los trabajadores y no a la mutualidad reclamante, quien debe desarrollar actividades de prevención, mas no una vigilancia permanente, exigencia que excede la norma reglamentaria que se dice infringida". (Considerando Séptimo de la Sentencia de Primera Instancia).

"...como puede advertirse el reglamento impone a las mutualidades de empleadores la obligación

de realizar labores permanentes de prevención de riesgos de accidentes del trabajo y accidentes profesionales, debiendo contar con una organización estable que permita realizar en forma permanente acciones sistematizadas de prevención en las empresas adheridas, lo que es muy diferente a la conducta exigida por el Servicio de Salud, reclamado, que ha entendido que la Mutual de Seguridad debe mantener vigilancia permanente de los trabajadores expuestos a plomo en una empresa determinada... porque tal obligación recae en el empleador directamente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 del Código del Trabajo."

En la sentencia de segunda instancia se expresó:

"Las mutualidades no fueron creadas ni pensadas para ejecutar, operar o vigilar acciones de control de riesgos al interior de las empresas. Tampoco tienen la obligación legal ni reglamentaria para hacerlo, y menos tienen la posibilidad de estar en todos los múltiples riesgos de una empresa. Pensar lo contrario o hacer lugar a lo aseverado por los demandantes implicaría que las mutualidades son responsables de todos los accidentes laborales, incluso de aquel chofer de una empresa que se accidenta mientras conduce, y sabemos que ello no puede ser posible.

No corresponde a las Mutualidades una función distinta a la establecida en la ley, por cuanto su función no es interferir en el desarrollo o explotación de una actividad económica productiva, industrial y/o comercial".

En resumen, la conducta que se exige a las Mutualidades es la de realizar actividades permanentes y sistematizadas de prevención de riesgos laborales en sus empresas adherentes, de modo de alcanzar idealmente con esas actividades a todas éstas, pero no se les exige desarrollar actividades operativas de prevención de riesgos laborales en esas empresas, pues ésta es una obligación de los

empleadores. Tampoco se les exige una labor de fiscalización, pues esto corresponde a los órganos del Estado competentes.

El incumplimiento de la conducta exigida a las Mutualidades puede significarles la cancelación de su personalidad jurídica, pues la realización de actividades permanentes y sistematizadas de prevención de riesgos laborales es requisito de existencia de las mismas.

## FUNCIONES Y DEBERES DE LOS ORGANISMOS FISCALIZADORES

### Servicios de Salud (SEREMIS a partir del 01.01.05):

Fiscalizar, según el Diccionario de la Real Academia, es "criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro". Sin embargo, más propiamente de acuerdo con los usos y costumbres, la acción de fiscalizar tiene por objeto velar por que los entes fiscalizados se ajusten a la ley.

En la materia que nos ocupa la Ley N° 16.744 ha asignado una importante función fiscalizadora a los Servicios de Salud.

Así, su artículo 65, inciso primero, dispone que tendrán la "supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad de todos los sitios de trabajo - cualesquiera sean las actividades que en ellos se realicen.

También les corresponde, conforme al artículo 68 de esa ley, "la fiscalización de las instalaciones médicas de los demás organismos administradores, de la forma y condiciones como tales organismos otorguen las prestaciones, y de la calidad de las actividades de prevención que realizan".

### Dirección del Trabajo:

A la Dirección del Trabajo le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, sin perjuicio de las fa-

cultades de otros servicios del Estado, conforme lo dispone el propio artículo 184 del Código del Trabajo, en su inciso tercero.

### Otras instituciones fiscalizadoras.

Existen otras instituciones del Estado que también tienen atribuciones en la materia, como el Servicio Nacional de Geología y Minería, la Superintendencia de Seguridad Social, la Contraloría General de la República y otros.

Respecto de estas obligaciones, podemos decir lo mismo que respecto de los organismos administradores del seguro social de la Ley N° 16.744, en cuanto a que esa función no sustituye la labor operativa del principal obligado en la materia que es el empleador y que tampoco resultaría posible que ella se realice siempre y en todo sitio de trabajo en que puedan existir riesgos laborales.

### RESUMEN:

En resumen, la responsabilidad que corresponde al empleador en materia de higiene y seguridad en el trabajo es la principal, puesto que debe proteger eficazmente la vida y la salud de sus trabajadores, proporcionándoles al efecto condiciones adecuadas en la materia. Los trabajadores también tienen responsabilidad que al efecto y, en casos extremos, podrían perder su trabajo si incurren en actos u omisiones temerarias que afecten la seguridad o la salud de sus compañeros de labores. A los organismos administradores les corresponden labores de asesoría a las empresas adherentes y finalmente los fiscalizadores deben procurar que se cumplan las normas legales y reglamentarias pertinentes.

El incumplimiento de esas obligaciones traerá aparejadas las sanciones señaladas. Pero, esas y no otras son las responsabilidades en la materia.