

# La Legislación de Accidentes del Trabajo de la República Argentina

por el Prof. Manuel Ossorio.

## Conveniencia de modificar la ley

De nuevo prestigia las páginas de esta Revista el Prof. Manuel Ossorio a quien debemos ahora un interesante estudio sobre la legislación argentina en materia de accidentes del trabajo.

El Prof. Ossorio, oriundo de España y residente en Buenos Aires, se graduó en Derecho en la Universidad Central de Madrid, ciudad en la que ejerció la abogacía durante veinte años. Cultor de los estudios sociales, fué Asesor Jurídico del Instituto Nacional de Previsión y Director de la Caja Nacional de Accidentes del Trabajo, de España. Diputado en las Cortes Constituyentes del año 1931, ocupó el cargo de Sub Secretario de la Gobernación.

En la actualidad, el Prof. Ossorio desarrolla intensa actividad en Argentina, en el campo de los problemas sociales respecto a los que lleva realizados sustantivos trabajos, algunos de los cuales hemos publicado en ésta Revista. El Prof. Ossorio, nos ha comprometido colaboraciones próximas referentes a nuestra legislación social.

**E**L estudio de la legislación argentina sobre reparación de los accidentes del trabajo, se hace a base de la ley N° 9.688 y de su reglamento de 14 de enero de 1916. Cuantas modificaciones a dicha legislación se propongan, estarán basadas en las normas del Convenio N° 17 de Ginebra, y ello no sólo por huir, ya que

## INFORMACIONES SOCIALES

no de modo absoluto, en todo lo posible, de exponer criterios personales, sino también porque adherida la República Argentina a la Oficina Internacional del Trabajo, parece lógico que se atenga a sus prescripciones, aun cuando todavía no haya ratificado el expresado Convenio N° 17.

Otra de las normas tenidas en cuenta ha sido la de procurar que las propuestas de modificación respeten la mayor cantidad posible de preceptos actuales, tanto porque toda variación legislativa representa un trastorno en las costumbres sociales, cuanto porque supone una molestia para quienes tienen que manejar habitualmente esas leyes. Ambos inconvenientes se reducen cuanto menos sea el número de esas modificaciones.

La ley argentina ha quedado anticuada y la necesidad de su reforma es proclamada de modo constante, motivando diversas proposiciones de ley a las Cámaras. Ya en 1916, pocos meses después de sancionada la ley N° 9.688, el P. E. solicitó su modificación. Y en diversas ocasiones los proyectos presentados merecieron despacho favorable de la Comisión correspondiente. Ahora mismo existen algunos proyectos presentados a la Cámara de Diputados, y acaba de ser aprobada una reforma de relativa trascendencia, por cuanto amplía el campo de aplicación de la ley. Pero esa reforma es insuficiente, porque promovida en torno a la necesidad de cumplir el Convenio de Ginebra, ratificado por la República Argentina, sobre reparación de accidentes en la agricultura, ha prescindido de todos los demás acuerdos y recomendaciones del B. I. T. que, aún sin haber sido todavía ratificados, marcan orientaciones valiosísimas.

### Definición del accidente

La actual ley argentina no hace ninguna definición del accidente del trabajo. Sin embargo, esa determinación es indispensable para fijar el área de la norma jurídica y, por tanto, el alcance de la responsabilidad patronal en caso de siniestro. Así lo debió entender también el Poder Ejecutivo de la República Argentina desde el momento en que llevó la definición al art. 2° del Reglamento. El texto de éste resulta acertado por cuanto comprende todos los elementos necesarios para que queden amparados los derechos del trabajador. Se admite que son accidentes las lesiones corporales, **mediatas o inmediatas, aparentes o no aparentes, superficiales o profundas**, que se produzcan en **ocasión o por consecuencia** del trabajo, sin exclusión de los casos fortuitos y de fuerza mayor inherentes al trabajo mismo.

### Concepto de patrono

Tampoco se dice en la ley argentina quiénes son considerados como patronos, a efectos de la responsabilidad por accidente laboral. Es también en el Reglamento donde se especifica que tienen aquel ca-

rácter las personas naturales o jurídicas que ejerzan o exploten algunas de las industrias o empresas enumeradas en el art. 2º de la ley. Con ello se recalca el concepto limitativo de la ley, establecido en dicho art. 2º, ya que de una parte se señala que sólo tienen derecho a obtener indemnización en caso de siniestro laboral, los obreros o empleados que trabajen en determinadas industrias o empresas con retribución inferior a tres mil pesos, y de otra se concreta la obligación de reparar el daño a los patrones de empresas. Recientemente ha aprobado el Senado una modificación, que si bien amplía grandemente el campo de aplicación de la ley, al hacerlo extensivo a otros muchos trabajos, no modifica el principio limitativo antes expuesto.

Este tema ha sido motivo de múltiples controversias, que se han reflejado en la orientación seguida por las diversas legislaciones de los distintos países. En unas, sólo se considera patrón al propietario (persona natural o jurídica) de una industria, explotación o empresa, en tanto que otras estiman que tiene la condición de patrón toda persona que utiliza el trabajo de otra. La primera interpretación es, a mi juicio, insuficiente, por cuanto excluye de la protección legal a muchos trabajadores que tienen derecho a ella. Así, por ejemplo, el propietario de una casa destinada a alquiler de viviendas, no se puede decir que ejerza una industria, explotación o empresa en el sentido vulgar de tales conceptos; y sin embargo, no hay ninguna razón para que los asalariados que trabajen en dicha casa (porteros, ascensoristas, encargados de la limpieza y conservación del edificio, etc.), carezcan de derechos de indemnización en caso de accidente del trabajo. Mas, aún admitiendo que la propiedad sobre dichos inmuebles constituyese una industria comprendida entre las originadoras de responsabilidad, siempre quedaría el problema de los asalariados que trabajan para un particular. No hay ninguna razón de orden social, aunque pudiera haberla de tipo económico, para que el chófer de una industria cualquiera se encuentre protegido contra los accidentes del trabajo y no lo esté quien ejerce la misma función al servicio de un rentista, de un médico, de un profesor, etc., etc. Son muchas ya las legislaciones que amplían sus beneficios incluso a los servidores domésticos. Entre otras, las de Maine y Nueva Jersey (EE. UU.), Francia, Dinamarca, U.R.S.S., Hungría, Nueva Zelandia, Rumanía, Checoslovaquia, (Eslovaquia y Rusia subcarpática), Uruguay y Yugoslavia. En España, el servicio doméstico se encontraba expresamente excluido de la protección. En 1938 se dictó un Decreto-ley acogiendo en el régimen a esa clase de trabajadores, pero tengo entendido que ha sido derogado por los actuales gobernantes.

Parece, pues necesario, extender la ley a todos los que trabajan por cuenta ajena, haciendo el enunciado de un modo genérico y suprimiendo también del texto legal la relación de las industrias a quienes afecta la ley. La única exclusión socialmente admisible es la que se basa en la cuantía del salario.

Pero, aún aceptando ese principio de generalización, queda por resolver otro extremo de gran trascendencia, cual es el de la conti-

nuidad en la relación de trabajo entre obrero y patrón. En una o en otra forma, diversas legislaciones excluyen de la protección por accidente, las relaciones de trabajo puramente ocasionales. Sirvan de ejemplo las normas establecidas en Chile, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, India y Suecia. No es posible que un particular que utiliza aislada y circunstancialmente el trabajo de un operario, pueda responder del riesgo que éste corre, y mucho menos si el tipo de indemnización resulta elevado y el seguro se hace obligatorio. Para resolver dicha dificultad se pueden seguir dos caminos. Uno de ellos consistente en excluir de la protección legal toda relación de trabajo que tenga aquellas características; y otro, facultar a esos obreros sueltos para que no contraten su propio seguro. De ese modo el patrono eventual puede exigir al operario la exhibición del justificante de estar asegurado, y si no lo hace, es lógico que corra con las consecuencias de su omisión.

Creo, por tanto, que el concepto de patrón, a efectos de la responsabilidad en casos de accidente del trabajo, debe alcanzar a todos que de modo habitual empleen asalariados, tanto para labores industriales como agrícolas, comerciales y domésticas. Deben, por lo contrario, quedar excluidos de toda obligación patronal derivada del siniestro, quienes de modo ocasional y por un período de corta duración, utilizan los servicios de otras personas. Esta excepción no sólo no contradice los principios sentados por el B.I.T., sino que se encuentra expresamente admitida el apartado a) del art. 2º del Convenio.

En el art. 3º del vigente reglamento argentino se dice que "la responsabilidad del patrón subsiste siempre, aunque los obreros trabajen bajo la dirección inmediata de contratistas, de que aquél se valga para la explotación de su industria o empresa".

Algunos ilustres comentaristas de la ley argentina, como por ejemplo, el doctor Unsain, estiman que con este precepto se ha querido evitar que el propietario de una obra o industria eluda sus obligaciones interponiendo, a título de contratista, a otra persona insolvente, con el consiguiente perjuicio para el accidentado. Esta razón es poco consistente y, en cambio, lleva aparejada una evidente injusticia, pues es indudable que en muchos, en muchísimos casos, el contratista no es una persona ficticia o dedicada a cubrir con su insolvencia la solvencia del verdadero patrón, sino una realidad viva en el desenvolvimiento normal del trabajo. Más todavía: hay muchas labores que tradicionalmente se ejecutan mediante contrata y algunas de ellas que es difícilísimo realizar de otro modo, cuales son las de edificación. El contratista se un verdadero empresario, que obtiene con el trabajo de los asalariados un lucro industrial y que debe, por tanto, correr con las obligaciones de reparar los siniestros que sufran los obreros que para él trabajan y cuyos salarios paga. El dueño de la obra o industria contratadas no tiene intervención ninguna en la forma de realizarse el trabajo, ni puede adoptar medidas de prevención o de seguridad, ni dar órdenes, ni nada, en fin, que afecte a las relaciones entre el contratista y los asalariados. No resulta, pues, equitativo

hacer recaer sobre el propietario la responsabilidad de los siniestros. Por lo menos, no es lógico hacer recaer directamente sobre él esa responsabilidad. Lo adecuado y lo que hacen otras legislaciones es mantener en el propietario la obligación de reparar el accidente, **pero con carácter subsidiario**. El primero en responder debe ser el contratista, que es quien mantiene la relación de trabajo con los asalariados y quien se beneficia directamente. El propietario también se beneficia, pero de modo más indirecto. Por eso, la responsabilidad principal debe ser de aquél y la subsidiaria de éste. El sistema propugnado no sólo evita el inconveniente señalado por el profesor Unsain a la responsabilidad del contratista, sino que refuerza las garantías de los accidentados.

### Concepto del asalariado

Cuanto se diga sobre este particular, guarda estrecha relación con lo expresado bajo la rúbrica precedente. En definitiva, los conceptos de **patrón** y **asalariado** representan los términos activo y pasivo de un mismo problema o, si se quiere, la reciprocidad de derechos y obligaciones. Por eso es de aplicación aquí cuanto allí se ha dicho.

Para determinar a qué asalariados alcanza la protección de la ley, pueden seguirse dos métodos: uno, más amplio, consistente en considerar comprendidos a todos los trabajadores por cuenta ajena que reúnan determinadas condiciones, marcando, si acaso, a continuación, las contadas excepciones admisibles; y otro, más restringido, que señale las industrias o trabajos que dan origen a responsabilidad patronal. Sólo los asalariados que en ellas trabajen tienen derecho a obtener indemnización en caso de siniestro laboral, quedando excluidos todos los demás.

La legislación de la República Argentina ha seguido el segundo sistema y, por ello, en el art. 2º de la ley especifica las industrias o empresas cuyos obreros se encuentran protegidos; pero ya en ese mismo precepto se encuentra la justificación de que el procedimiento no es bueno. Al legislador no se ocultó la dificultad de cerrar el paso a la protección de la ley para los trabajadores de otras industrias no enunciadas, y en el apartado 8) de aquel artículo permitió que el Poder Ejecutivo ampliase la lista a empresas similares. Pero la realidad es que la vida marcha siempre más de prisa que la legislación, sobre todo en materia de derecho social, con lo cual resulta que en todos los países los Tribunales de Justicia se ven obligados a dar a la ley una interpretación extensiva que, si siempre puede causar perjuicios a los patronos, sorprendidos con una obligación de la que se creían libres, ha de advertirse mucho más si se llegase a imponer el seguro forzoso. Entonces resultaría que muchos empresarios que no habían asegurado el riesgo de accidentes de sus asalariados, por no figurar incluidos claramente en la relación de industrias que daban ori-

## INFORMACIONES SOCIALES

gen a reparación, se verían no obstante y en virtud de un pronunciamiento judicial, obligados a atender el pago de la indemnización. Y todavía se presenta otra dificultad: la que para ensanchar el campo de protección a trabajos que por no ser similares a los que figuran en la relación no pueden ser fijados por el Poder Ejecutivo, precisa nada menos que una modificación de la ley, previa la correspondiente discusión parlamentaria. Precisamente, esto acaba de ocurrir en la República Argentina. Y es claro que si dentro de poco tiempo se observase alguna omisión, precisaría una nueva reforma de la ley para subsanarla.

Todos esos inconvenientes quedan eliminados mediante el otro sistema, es decir, mediante la definición global y la relación única de las salvedades oportunas. Eso, sobre ser más sencillo, encaja mejor en las normas trazadas por el organismo ginebrino, según las cuales "las legislaciones y reglamentaciones sobre reparación de accidentes del trabajo deberán aplicarse a los obreros, empleados o aprendices ocupados por las empresas, explotaciones o establecimientos, cualquiera que sea su naturaleza, públicos o privados". Es decir que, en principio, el régimen debe beneficiar a toda clase de asalariados, con lo cual resulta innecesaria la especificación de los trabajos. Únicamente son admisibles estas excepciones:

- a) personas que ejecuten trabajos ocasionales extraños a la empresa del empleador;
- b) trabajadores a domicilio;
- c) miembros de la familia del empresario que trabajen exclusivamente por cuenta de éste y que vivan bajo su techo;
- d) trabajadores no manuales cuya ganancia sobrepase de un límite que pueda ser fijado por la legislación nacional.

Estimo, pues, que la legislación argentina debe ser modificada, en el sentido de suprimir la relación de que se trata y sustituirla por la declaración genérica del derecho de todos los asalariados, salvo las excepciones que se estimen acertadas de entre las mencionadas en el Convenio. A mi juicio, deben admitirse las señaladas en los párrafos a) y b); en cuanto a las primeras, por las razones y en la medida que he expuesto en el epígrafe anterior; y en cuanto a las segundas, por la absoluta imposibilidad de comprobar la certeza de que el siniestro se haya producido en el trabajo. La del apartado c) no me parece justificada, pues si con independencia de los vínculos de familiaridad y convivencia se establece una relación normal de trabajo, con las características determinantes de las condiciones de patrón y asalariado, no se advierte motivo ninguno para modificar las respectivas obligaciones y derechos. Y en cuanto a la del apartado d), no sólo me parece aceptable, sino que la encuentro escasa y poco equitativa. Según ella, los trabajadores manuales están protegidos cualquiera que sea la cuantía de su salario; mientras que los trabajadores no manuales sólo

se encuentran protegidos de modo forzoso hasta el límite del salario que cada nación señale, pasado el cual pueden ser excluidos. La diferencia de trato se justifica difícilmente. El mayor riesgo de los trabajadores manuales y el menor de los no manuales, constituye una circunstancia que no debe influir en la determinación de los derechos y sí, únicamente, en el coste del seguro. Admitir que todos los trabajadores asalariados, manuales y no manuales, gocen de los beneficios de la ley sin limitación de ganancia, es imposible, por cuanto —sobre todo en los segundos— existen retribuciones crecidísimas. Lo lógico es establecer un tope para todos ellos, porque las leyes sociales —y la de accidentes tiene ese carácter— van encaminadas a proteger a los económicamente débiles, sin que ninguna razón aconseje la protección de aquellos trabajadores cuya retribución sea ampliamente suficiente para atender a la previsión de sus riesgos. Así se explica que en todos los demás seguros sociales (maternidad, vejez, enfermedad, supervivencia) se haya establecido un tope de salario. No hay motivo ninguno para no hacer otro tanto con la reparación de los accidentes laborales. Es posible que alguien califique esta propuesta de atentatoria a la teoría del riesgo profesional, fundamento de la indemnización por accidente del trabajo. El reparo no es demasiado consistente, pero si se estimase insuperable, la consecuencia habría de ser la supresión de todo tope de salario, también para los trabajadores no manuales, lo que no me parece factible. La ley argentina actual sigue el criterio, que reputo acertado, de la limitación de salario, si bien señala un tope excesivamente bajo.

Para los trabajadores de todas clases que sobrepasen el límite de retribución que sea marcado, se debe establecer el seguro facultativo, tema que trataré en otro apartado de este estudio.

Al hablar de la cuestión que me ocupa, no cabe olvidar el trato que deben recibir los dependientes de Corporaciones Públicas, que tengan reconocidos por la ley derechos pasivos en caso de invalidez o muerte, iguales o superiores a las prestaciones de la legislación de accidentes. Con referencia a los del Estado podría no haber ningún inconveniente en excluirlos de las ventajas de esta ley; pero estimo que hacer otro tanto con los dependientes de las Provincias y, sobre todo, con los de los Municipios, puede ser peligroso. Lo mejor será, pues, no establecer excepción ninguna derivada de esa circunstancia y reputar que son compatibles los derechos pasivos con los beneficios especiales de la ley de accidentes, por lo mismo que un patrono particular puede mejorar las prestaciones del seguro social con otro seguro mercantil. Sobre que, en algunas legislaciones, los derechos pasivos están costeados total o parcialmente por los mismos beneficiarios. Mas, en este punto, ambos criterios serán admisibles.

### Consecuencias del accidente

El siniestro puede ser causa de muerte del trabajador, de una incapacidad temporal o de una incapacidad permanente y de una inu-

tilidad física. Con respecto a las dos primeras consecuencias no existe cuestión alguna. El problema se presenta al determinar los diversos grados de la incapacidad permanente. La casi totalidad de las legislaciones sólo admiten dos grados: la incapacidad **parcial** y la incapacidad **absoluta**. Tal es el sistema de la ley argentina, que define la primera como la que impide todo género de trabajo. Aun siendo esta división la más corriente, me parece incompleta y reputo que resulta mucho más perfecta la consignada en la legislación española. Esta divide en tres grupos las incapacidades permanentes y las titula **parcial**, **total** y **absoluta**, según que disminuya la capacidad para el trabajo habitual, imposibilite ese trabajo pero no otros, o incapacite para toda clase de trabajo. Es evidente que se producen lesiones que no imposibilitan de un modo completo al accidentado para realizar su trabajo habitual, aun cuando disminuyan su capacidad para el mismo. Si a este obrero se le asigna una indemnización reparadora del daño sufrido, podrá seguir desempeñando su oficio, sin obligarle al trastorno de buscar una nueva actividad y al patrono no se le causará perjuicio de orden económico desde el momento en que podrá reducir la retribución de la víctima en proporción a la cuantía de la indemnización que percibe, compensando así la deficiencia de su producción. De no admitirse el expresado grado de incapacidad, se incurre en el defecto de que todas estas lesiones que permitirían al trabajador continuar en su oficio, si bien con alguna dificultad, han de ser consideradas o como no incapacidades (lo que es injusto y perjudica tanto al patrono como al obrero), o como incapacidades totales para la profesión con el consiguiente perjuicio para el obrero y para el patrono o entidad aseguradora, que habrán de pagar una indemnización de mayor coste.

De entre los métodos habituales de valoración de las incapacidades, el que tiene por base la invalidez profesional, o sea aquel que estima la lesión del trabajador por las consecuencias que puede producir en la profesión a que la víctima se dedicaba, sobre ser el más corriente en las legislaciones, el es más justo y el de más sencilla aplicación.

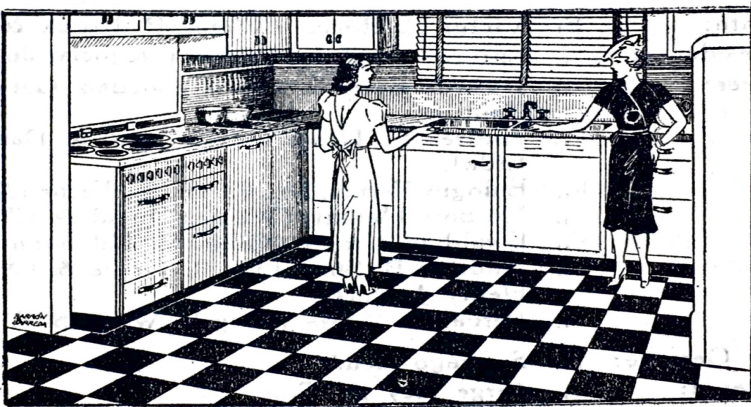
La ley argentina es, en este extremo, muy deficiente, pues se limita a decir en el artículo 8º cuál será el monto de la indemnización en caso de incapacidad parcial permanente, pero no establece una definición de esas incapacidades. La definición aparece en el artículo 39 del reglamento; según el cual se consideran como incapacidades absolutas las que impiden todo género de trabajo a que se dedicaba el obrero, pero no otro. Parece que esa definición encaja en el sistema de las incapacidades profesionales; pero luego los arts. 54 y 55 del propio reglamento restringen al alcance de las incapacidades con unas relaciones —no meramente enunciativas o ejemplares, sino limitativas— que contradicen en cierto modo aquel principio. Así, pues, fuera de las lesiones que aparecen enumeradas, ningunas otras (aparte de lo que la jurisprudencia haya establecido) dan origen a indemnización, pese a que la relación es tan deficiente que no incluye ni entre las incapacidades absolutas ni entre las parciales, la sordera completa ni las

lesiones de los órganos genitales, ni otras que podrían citarse y que producen incapacidades para el trabajo, a veces gravísimas y frecuentes.

Creo, por tanto, que se debe seguir el método puro de la invalidez profesional, mediante las correspondientes definiciones en la ley y con supresión en ésta y en el reglamento de toda relación limitativa, que sólo podría subsistir —aunque no parezca necesario— a título ejemplar. La invalidez meramente física debe también ser reparada, no sólo por consideraciones de humanidad, sino porque muchas veces se producen lesiones que sin disminuir la capacidad laboral, dificultan la contratación del trabajo (tales, por ejemplo, las que desfiguran el rostro); o que producen trastornos de tipo psíquico (cual ocurre con algunas de los órganos genitales). Por eso parece conveniente consignar las diversas clases de inutilidad física que deben ser reparadas o, quizás mejor, redactar un precepto general análogo al de la legislación chilena, en el sentido de que si como consecuencia del accidente se produjese al accidentado la pérdida funcional o anatómica de cualquier miembro u órgano o quedase desfigurado, tendrá derecho a ser indemnizado, aun cuando aquellas lesiones no disminuyesen en nada su capacidad para el trabajo.

(Continuará)

## Modernice su Cocina



Instale Ud. un LAVADERO de METAL INOXIDABLE "WHITEHEAD" una COCINA ELECTRICA "WESTINGHOUSE" y un CUBREPISOS "MASTIPAVE" y tendrá Ud. la más bella cocina del mundo.

**A. y F. Wiese S. A.** Edificio Wiese — Lima