

ACCIDENTES DEL TRABAJO

EXPOSICIÓN Y COMENTARIOS

A LA

LEY N.º 9688 Y A SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS

POR

ALEJANDRO M. UNSAIN

Autor del "Manual de la Legislación Obrera Argentina"
y de "Leyes Obreras Argentinas"

3162

B.32

BIBLIOTECA DE LA
CORTE SUP. EMA

N.º DE ORDEN

UBICACION

FICHA MATERIA

Alejandro M. Unsain

A. M. Unsain

BUENOS AIRES

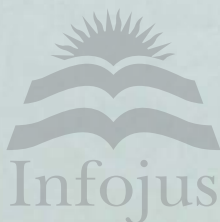
EDITORES: GOTELLI Y PERALTA - 569, CALLAO, 575

1917
Infojas

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA



3105



SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA



CAPITULO I

Generalidades de la ley

Oportunidad de la ley.—La Argentina en el grupo Latinoamericano.—Razones de su sanción.—Proyectos anteriores.—Características de la ley.—Es una ley administrativa.—Ley de orden público.—Principio del riesgo profesional.—Establecimiento de una tarifa.—La enfermedad profesional equiparada al accidente del trabajo.—Simplificación del procedimiento.—Garantía subsidiaria.—Régimen de la ley en la Nación y en las provincias.—Organismos mediante los cuales se cumple la ley.—Crítica general.

OPORTUNIDAD DE LA LEY. — Cuando en septiembre de 1915 nuestro parlamento sancionó la ley de indemnización y prevención de accidentes del trabajo, contaba la República Argentina con una apreciable obra de legislación obrera. Apareció la sanción de aquella ley, pues, a manera de una espontánea consecuencia lógica requerida por el desarrollo natural de un derecho cuyas bases primeras estaban sólidamente preparadas. Nuestra primer ley obrera fué la del descanso dominical (1905). La segunda (1907) es la que reglamenta las condiciones del trabajo de la mujer y del niño. Siguió a ambas, la ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo (1912). Vinieron luego la ley de creación de agencias gratuitas de colocaciones, la que señala el procedimiento a seguir en la constatación de infracciones e imposición

de multas, la ley de ahorro postal, la de construcción de casas baratas, la que ordena levantar una investigación sobre las condiciones del trabajo a domicilio y la de jubilación a empleados ferroviarios. El terreno estaba, en consecuencia, preparado para el cumplimiento inmediato de esta ley. No fué una sorpresa como no lo será mañana la sanción de una ley sobre salario, sobre trabajo de indios o sobre higiene y seguridad en los locales de trabajo. Cuando las leyes surgen así, espontáneamente, su cumplimiento y su éxito están asegurados. Es lo que ha pasado con la ^{de} accidentes.

LA ARGENTINA EN EL GRUPO LATINO-AMERICANO. — La sanción de esta ley acentúa la supremacía que en materia de legislación obrera mantiene la República Argentina entre todas las naciones de la América Latina y señala la amplitud de criterio con que el Estado interviene en la política social. Más o menos en diez años hemos pasado de la situación de una absoluta ausencia de leyes reguladoras de las relaciones entre el capital y el trabajo, a una situación completamente diversa. En la práctica, no sólo no se señalan inconvenientes a tal cambio, sino que las ventajas se ponen cada vez más de relieve. Hay motivos para pensar, pues, que con el andar del tiempo se forme un grupo de legislación latino-americano, que pueda parangonarse con los grupos anglo-americano, germánico, eslavo y neo sajón y al que marque rumbos y orientaciones nuestra legislación positiva. Esta creencia no puede aparecer como extraña a los que conocen las afinidades crecientes de la legislación obrera. Por lo demás, ha sido expuesta ya en congresos panamericanos, aun cuando los votos en ellos emitidos no han tenido ni siquiera un comienzo de ejecución. Chile, Perú y Cuba, tienen también sus leyes sobre indemnización de accidentes.

Infojus

RAZONES DE SU SANCIÓN. — Diversas razones exigieron la sanción de esta ley. Numerosos factores fueron preparando el camino que había de terminar con la sanción apetecida. Apenas fundado el Departamento Nacional del Trabajo (1907) se inició en sus oficinas una doble investigación que ha continuado hasta el presente. Tuvo ella por objeto formar una estadística tan completa como era posible de los accidentes del trabajo y otra, paralela, destinada a registrar el movimiento del seguro que, espontáneamente, tomaban los industriales argentinos para indemnizar tales siniestros. Una y otra acusaron, desde su iniciación, cifras elevadas. Quedaba así demostrado que nuestro industrialismo originaba los mismos daños que son su consecuencia universal. Quedaba, también, demostrado, que un buen número de nuestros patrones aceptaban de buen grado la indemnización emergente de tales hechos.

Por otra parte, en nuestros tribunales se trabajaba seriamente en el sentido de encontrar dentro del articulado del Código Civil una solución a estos nuevos hechos surgidos de la evolución industrial. Numerosas son las sentencias de nuestros jueces, anteriores a la sanción de la ley 9688, en que aparecen los principios de la teoría del riesgo profesional. Es indudable que esas sentencias, dejando al descubierto las omisiones explicables del derecho común, han hecho mucho en el sentido de poner de relieve la necesidad de la nueva ley.

El movimiento obrero, con todas sus reconocidas imperfecciones locales, ha tenido su parte. En un buen número de los pliegos de condiciones que exteriorizan los motivos de nuestras abundantes huelgas, aparece la cláusula de la indemnización patronal del accidente.

El P. E. expresó su pensamiento en diversas formas y circunstancias: en sus mensajes a las cámaras, en sus proyectos de ley al respecto y en sus memorias adminis-

trativas. En el parlamento, por su parte, se iniciaron proyectos desde 1902.

Había, pues, en nuestro país una concordancia de opiniones. Había algo más. En junio de 1913 dictóse, a raíz de una dolorosa catástrofe obrera ocurrida en el Riachuelo y que impresionó a la opinión pública, la ley 9085 que autoriza al P. E. a indemnizar a las víctimas de los accidentes del trabajo que ocurran a los obreros del Estado. Esta ley constituye el antecedente inmediato de la que pasamos a estudiar. Dos años después de reconocido a los obreros del Estado el derecho a la indemnización fué extendido ese derecho a los trabajadores de la industria privada.

PROYECTOS ANTERIORES. — Ninguno de los diversos asuntos que son materia de la legislación industrial ha dado origen a tantos proyectos en nuestro parlamento como el de la reparación de los infortunios del trabajo. Las iniciativas dentro de esta clase de legislación han abarcado todos o casi todos los puntos que la constituyen, desde la jornada de ocho horas hasta el salario mínimo, desde el trabajo nocturno hasta las cajas de maternidad. Tales proyectos no han tenido, las más de las veces, otra consecuencia que el silencio y el olvido. Han carecido de atmósfera propiciatoria. Con los proyectos de ley de accidentes, ha pasado lo contrario. Caducados, han sido renovados. Presentados, han sido estudiados. Haremos de ellos, en consecuencia, una breve reseña.

El primero de los proyectos fué presentado en Mayo 30 de 1902 a la Cámara de que entonces formaban parte los diputados Roldán y Avellaneda. Era a base de seguro voluntario y seguía de cerca las orientaciones de la ley española. En el proyecto de Ley Nacional del Trabajo (Mayo 6 de 1904) legislábase amplísimamente el punto. En materia de seguro, se aceptaba el principio

del seguro voluntario. En orden de fechas, el tercer proyecto presentado fué el de la Unión Industrial Argentina (3 de Agosto de 1906). Tampoco este proyecto fué tratado. Vino, entonces (Mayo 8 de 1907) el proyecto del Dr. Alfredo L. Palacios. En este proyecto, por vez primera, aparece el principio del seguro obligatorio. Como el proyecto no fuera tratado, fué reiterado en épocas posteriores por su autor. Apenas instalado el Departamento Nacional del Trabajo, su presidente Dr. José Nicolás Matienzo, preparó (Septiembre 16 de 1907) un proyecto de ley que tiene notoria similitud con la ley actual. En este proyecto de ley aparecen las enfermedades profesionales como equiparadas a los accidentes del trabajo, equiparación que subsiste en la ley 9688. En 1910 (16 de Mayo) el diputado Escobar presentó su proyecto. Lo reprodujo en 1912. También este proyecto está basado en la adopción del seguro voluntario. En Junio 30 de 1910 el P. E. remitió un nuevo proyecto, completamente distinto de los anteriores, pues se trata no de una ley de accidentes del trabajo, sino de la incorporación al Código Civil de ocho artículos completamente insuficientes, sobre accidentes del trabajo. Es este el único de nuestros proyectos en el que se ha seguido tal orientación. En 24 de Julio de 1912 el Dr. Alfredo Palacios presentó su proyecto, esta vez con las firmas de los colegas Justo y Laurencena. Con posterioridad el Dr. Rogelio Araya presentó en 63 artículos un interesante proyecto a base de seguro obligatorio ya sea en compañías particulares o en la Caja Nacional de Seguro, creada por el autor. La bondad de este proyecto residía en las disposiciones que adoptaba respecto de la acción de accidente y procedimiento. El examen comparativo de todas estas iniciativas se encuentra en el Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (N.º 20).

Mientras estos proyectos morían en nuestra Cámara el Perú dictaba (1911) su ley de accidentes.

CARACTERÍSTICAS DE LA LEY. — La ley que estudiamos acepta principios y adopta disposiciones que pueden ser consideradas como sus características. Algunas de estas disposiciones son sus bases, por lo que conviene estudiarlas a fin de penetrar el verdadero espíritu que la anima. Si de un lado colocamos nuestro derecho civil y de otro la ley 9688, encontraremos diferencias profundas y esenciales en lo que a la indemnización del accidente respeta. Esas diferencias constituyen las características de nuestra ley. Las estudiaremos brevemente.

ES UNA LEY ADMINISTRATIVA. — La ley 9688 es una ley administrativa. No queremos decir con esto, exclusivamente, que en su mecanismo, funcionamiento y control la administración desempeñe un importante papel por medio del Departamento Nacional del Trabajo, órgano exclusivamente administrativo. Entendemos que la ley es administrativa o de carácter administrativo porque no legisla derechos individuales, relaciones de individuos a individuos, sino relaciones generales, contempladas desde un punto de vista igualmente general. Tiene esta ley su punto de mira en la producción y, de acuerdo con las enseñanzas de la economía política, aplícase a uno de los tres agentes o elementos que a la producción concurren: al trabajo. Así como son administrativas las leyes que en su aspecto general se preocupan de educación, salubridad o transportes, así también es de carácter administrativo esta ley que en su aspecto general se ocupa de la producción. De la mayor parte de las restantes leyes obreras puede decirse otro tanto.

No es una ley de derecho civil — y sí una ley administrativa — es el sentido de que su base, más que jurídica,

es económica-social. La definición de sus términos le es propia y muy particular la esfera de su acción y los propósitos que la animan. Busca por medio de una indemnización, la reparación del efecto que el accidente produce ya sea en la capacidad económica del accidentado, ya en la de su hogar. Pero ni la indemnización es un bien en el sentido del derecho civil ni la familia, definida y aceptada por ella es la familia en la sucesión del derecho común. Ni la ley de accidentes se puede explicar por las disposiciones del derecho civil ni los principios de éste por la interpretación de aquélla. Uno y otra marchan por vías diversas, con rumbos distintos y con bases diferentes. Es por eso que los esfuerzos hechos entre nosotros por los doctores Bialek Masé y Quesada para encontrar dentro del Código Civil los principios de la ley de indemnización de accidentes, no se tradujeron sino en plausibles anhelos. El código civil y la ley de accidentes no tienen nada de común; y lo peor que puede ocurrir a la segunda es que se la interprete con el criterio jurídico que emana del primero.

Claro es que al hablar así no queremos negar en absoluto la existencia de vinculaciones, que en su mayor o menor grado son propias de todas las ramas que se desprenden del tronco común a todas las instituciones jurídicas.

LEY DE ORDEN PÚBLICO. — Nuestra ley es de orden público y sus disposiciones legales tienen caracteres imperativos. Identificase en esto con nuestras restantes leyes obreras que, dictadas con miras y propósitos de un interés social no pueden ser derogadas por la voluntad de las partes por razones de un interés individual. Diversas disposiciones de nuestra ley nos conducen a considerarla como de orden público; pero este carácter resulta, más que de ninguna otra, de la que contiene el art.

23: "es absolutamente nula toda cláusula que exima al patrón de responsabilidad por los accidentes que se produzcan o que en cualquier concepto resultare derogativa de la presente ley". Los tratadistas franceses hacen notar que el carácter de orden público de la ley de Francia (1898) deriva también de la circunstancia de que el obrero víctima de un accidente no puede invocar otras disposiciones que la de dicha ley. Ese carácter no tiene la muestra. El obrero puede elegir entre las disposiciones de la ley o las del código civil.

PRINCIPIO DEL RIESGO PROFESIONAL. — La indemnización del accidente del trabajo puede basarse en diversos principios jurídicos. Puede descansar en la teoría de la substitución o en la de la falta, contractual o delictual. Una de las características de nuestra ley está constituida por el hecho de que ella acepta el principio del riesgo profesional o de la falta objetiva. Riesgo profesional no quiere decir que cada profesión tiene su riesgo propio en virtud del cual pesa sobre el industrial la obligación de indemnizar el accidente. "Es porque el jefe de la explotación aprovecha de las buenas situaciones — dice Saleilles — que la ley pone a su cargo las malas situaciones, los riesgos de la industria, de la profesión. El riesgo profesional es el fundamento de la obligación que pesa sobre el industrial: el individuo que agrupa en torno de sí otras actividades, que se rodea de obreros y de máquinas, crea un organismo cuyo funcionamiento no se produce sin frotamientos y que puede causar perjuicios, abstracción hecha de toda falta a cargo del que lo dirige. Estos perjuicios, estos accidentes inevitables que constituyen los peligros inherentes a la empresa, que no tiene otra causa que el desarrollo en una dirección lícita de la actividad humana, constituyen precisamente en su conjunto el riesgo profesional. ¿Quién soportará este ries-

go sino aquél en cuyo interés funciona el organismo que ha creado?" En menor número de líneas es imposible explicar mejor esta teoría del riesgo profesional que tanto camino ha hecho en el transcurso de los últimos años.

En ese principio, tan amplio y tan justo, reposa nuestra ley. Expresamente ella no lo dice; pero la presunción indudable surge no sólo de su texto sino también del debate parlamentario a que dió origen su sanción.

A la teoría del riesgo profesional — que bien podría llamarse de riesgo industrial porque corre a cargo de la industria — no se ha llegado sino por sucesivas etapas.

En 1884, dice Sachet, dos jurisconsultos, Sauzet en Francia, y Sainctelette en Bélgica, "imaginación simultáneamente fundar la responsabilidad del patrón no en el cuasi delito, sino en el contrato de la locación de servicios, reemplazando, en una palabra, la falta delictual por la culpa contractual." El contrato de locación — decían — impone al jefe de la industria la obligación de vigilar por la seguridad de sus obreros y en consecuencia a mantenerlos sanos y salvos hasta la salida de los talleres, así como *el transportador está obligado a entregar intacto en su destino los bultos que le fueron entregados*. Todo accidente sobreviniente a los obreros durante la duración del trabajo, hace pesar sobre el patrón la presunción de la culpa, que éste sólo puede destruir por la prueba del caso fortuito o de fuerza mayor. El sistema conducía a la inversión de la carga de la prueba; obligaba al patrón a pagar los accidentes debido a causas desconocidas y no hacía soportar por las víctimas sino las consecuencias de su propia culpa, el caso fortuito y la fuerza mayor; pero dejaba al arbitrio del juez la fijación de la indemnización y no remediaba la lentitud del procedimiento. Admitida la doctrina en un principio, fué rechazada más tarde por la jurisprudencia francesa que se negó a asimilar al obrero a una cosa inanimada."

Más tarde, agrega Sachet, “dos profesores, Saleille y Josserand, trataron de buscar una solución en el dominio delictual, generalizando las disposiciones de los artículos 1384 y 1386 que se refieren a la responsabilidad de las cosas que se tienen bajo su guarda, ideando una teoría conocida con el nombre de “teoría objetiva”. El daño causado por un objeto, es decir, por el que aprovecha de él, abstracción hecha de toda idea de culpa. La responsabilidad cesa de tener su fundamento en la culpa subjetiva: el simple daño causado por una cosa o por un acto, o más simplemente el hecho de la cosa, basta para engendrar la culpa”.

Por este camino se ha llegado, paso a paso, al principio del riesgo profesional que informa a nuestra ley.

ESTABLECIMIENTO DE UNA TARIFA. — Caracteriza igualmente a nuestra ley la adopción de una tarifa, principio que los franceses conocen con el nombre de “fixation forfaitaire” o “fixation a forfait”. Libremente podríamos traducir este principio por el término de fijación tarifada o tarifal. Por el derecho común, la indemnización es imprecisa en lo que a la suma debida respecta. Por la ley de accidentes, ella es fija, conocida de antemano de obreros y patronos. La apreciación cuantitativa de la compensación pecuniaria debida por la muerte de un obrero o por la pérdida de un brazo o un dedo, no da margen a ninguna oscilación porque la ley fija, en la tarifa, el valor preciso de la vida, del brazo o del dedo. Desde el punto de vista del “quantum”, la ley es soberana y se substituye a la voluntad de las partes. También bajo este aspecto la ley es, como antes dijéramos, de orden administrativo, pues el monto de la indemnización no es convencional sino legal.

El principio de la tarifa parece ser una consecuencia del riesgo profesional y sus ventajas son incuestiona-

bles. La crítica puede hacerse al detalle, cuando las tarifas fijadas son excesivamente altas, bajas o desproporcionales, pero a ella escapa la bondad del principio general.

LA ENFERMEDAD PROFESIONAL, EQUIPARADA AL ACCIDENTE DEL TRABAJO. — Encontramos otra característica de nuestra ley en la introducción de la enfermedad profesional y en su equiparación al accidente del trabajo. Esta característica de la ley argentina está expresamente consignada en su artículo 22. Así, pues, la ley 9688 no sólo establece la obligación de indemnización cuando el obrero muere por la violenta explosión de una caldera, sino que extiende esa obligación al caso en que la muerte es la consecuencia de un proceso lento, gradual, interno y más o menos silencioso, como el saturnismo de los pintores. El principio jurídico de la responsabilidad es siempre el mismo. En muchas profesiones, la contingencia de la enfermedad es más segura que la del accidente. Al estudiar en detalle esta parte de la ley veremos que ella aparece rodeada de prudentes reservas.

SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. — Constituye igualmente una característica de nuestra ley la adopción de una serie de disposiciones expresas que tienden a facilitar al obrero la oportunidad de sus derechos, ninguna de las cuales está consignada en la ley común. Estas disposiciones consultan perfectamente la naturaleza de los hechos reales. Entre el obrero, que se vé obligado a demandar y el patrón que es demandado, existe una diferencia enorme. El primero no tiene sino inconvenientes de un grado tal que pueden inducirle a abandonar su legítimo derecho o a aceptar una transacción perjudicial a sus intereses. La ley 9688 ha querido remover tales obstáculos y ha puesto al alcance del obrero un buen nú-

mero de facilidades. No ha querido ser meramente declarativa de derechos sino que ha querido que esos derechos se hagan efectivos. Aplicando el adjetivo en boga, diríamos que es una ley práctica.

La mayor de las facilidades consignadas en nuestra ley es la que se refiere a la inversión de la prueba. No es ya el obrero el que debe probar la culpabilidad patronal. Es el patrón que debe probar la excepción de inculpabilidad que plantea. La importancia que de esta nueva situación deriva no puede ser más fundamental. Pero esta garantía no es la única. La ley quiere que el patrón siga siendo responsable aunque el obrero trabaje bajo la dirección de contratistas, que a la Nación se la demande sin previa venia, que el obrero actúe en papel simple, que la indemnización goce de todas las franquicias y privilegios acordados al crédito por alimentos, que sea inembargable, que el juicio sea sumario, que el obrero pueda escoger entre el juez del lugar del demandado o el del lugar del accidente y que queden a salvo, en caso de quiebra, los derechos del accidentado. Cuando se leen detenidamente estas disposiciones de la ley derogativas de las que en el derecho común rigen, se conviene en que realmente es una característica de esta ley el espíritu práctico que la anima.

GARANTÍA SUBSIDIARIA. — Nuestra ley acepta como garantía subsidiaria la de una institución a cargo del Estado en el pago de las indemnizaciones debidas por accidentes, (artículo 10, inciso 2). Para hacer efectiva esta responsabilidad, la ley crea una Caja de Garantía. Por vez primera en el derecho argentino, aparece una disposición semejante. Cuando el patrón no abona su salario al obrero, no se los abona el Estado ni los otros industriales. Cuando el patrón no paga al obrero la indemnización debida, el Estado la toma a su cargo y la paga. El princi-

pio es trascendental, apesar de los distingos que la ley establece y que oportunamente estudiaremos. Vemos en él un trazo de la teoría del socialismo de Estado y un motivo de demanda de inconstitucionalidad, planteado ya en nuestros tribunales.

RÉGIMEN DE LA LEY EN LA NACION Y EN LAS PROVINCIAS. — La ley de accidentes es nacional, esto es, rige en todo el territorio de la República. En el curso de la discusión parlamentaria así quedó sentado sin que al respecto se formulase ninguna objeción. Los antecedentes anteriores concurren igualmente a darle esta extensión. Todos los proyectos semejantes, en efecto, se referían a una ley destinada a regir en todo el país. Este alcance le está impuesto, además, por la naturaleza jurídica de esta ley y por el régimen político de nuestra Constitución. Una ley de reparación de accidentes no es otra cosa que una ley de suplencia al Código Civil. Este repara los accidentes del trabajo pero sólo en ciertos casos, dejando, además, a cargo de la víctima la difícil tarea de la prueba de la culpa o de la falta patronal. El Código Civil es impreciso en el monto de las indemnizaciones, en tanto que la ley de accidentes, al establecer tarifas fijas concreta y anuncia de antemano las cifras de las responsabilidades pecuniarias. Así, pues, si la ley de accidentes debe entenderse como una ley de la índole de la ley civil, síguese que, al igual que el Código, debe ser nacional. Por razones de régimen político la situación es diversa en los Estados Unidos. Allí cada Estado tiene su ley de accidentes.

No es esta la oportunidad de tratar el extenso tema de las facultades nacionales y provinciales en materia de legislación obrera. Cada una de las leyes que hoy rige ha motivado al respecto un largo debate parlamentario. En la de accidentes, como hemos dicho, ese debate no se hi-

zo. El asunto se rozó, sin embargo, con dos artículos de la ley: el que se refiere a la extensión de jurisdicción de la Caja Nacional de Pensiones y el que establece la prevención obligatoria de los accidentes, (arts. 9 y 20).

Los gobiernos de provincias no están desentendidos del mecanismo funcional de la ley 9688. Cada provincia, en efecto, reglamenta la ley en su propio territorio al igual que el gobierno de la Nación la ha reglamentado para la Capital Federal y Territorios Nacionales. Demás está decir que el alcance de estas reglamentaciones es limitado pues la ley, en sí misma, es una ley reglamentaria. Las provincias no podrán en lo más mínimo alterar las disposiciones de la ley; pero podrán ejercitar en toda su amplitud su indiscutible derecho de policía del trabajo.

Hasta ahora nuestras provincias se han mostrado reacias a la reglamentación de esta y de otras leyes obreras. La primera que reglamentó la ley 9688 fué Córdoba. A ella siguió Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires. Estamos lejos de pensar que existe mala voluntad. Lo que falta a las provincias es el organismo administrativo (departamento provincial de trabajo) indispensable para poner en ejercicio la ley. Muchas de nuestras provincias han encargado de tal función a sus oficinas de estadística. El Ministerio del Interior en diversas ocasiones ha gestionado de las provincias la correspondiente reglamentación.

Es un error grosero pero muy generalizado el de creer que la ley no rige en las provincias que no la han reglamentado aun. La falta de reglamentación provincial no amengua ninguno de los derechos ni aminora ninguna de las obligaciones que a obreros y patrones impone la ley. La falta de reglamentación no puede producir sino molestias e incertidumbres.

La opinión de que la ley es nacional puede ser, sin em-

Infojus

bargo, contradicha con el carácter de administrativa que le hemos asignado. Si esto fuera exacto, la ley 9688 no ha podido ser dictada por el Congreso Nacional sino obrando como legislatura local. En este caso, la ley no tendría vigencia sino en la Capital Federal y Territorios Nacionales. Cuando se dice que la ley modifica al Código Civil y que, en consecuencia, tiene un imperio nacional, se usa de una expresión que no es del todo correcta. En verdad, el Código Civil queda de pie sin ninguna modificación, sin ninguna alteración de sus principios o disposiciones, amparando inclusive al obrero accidentado que puede (art. 17) renunciar a la ley de accidentes y acogerse, con más beneficios en ciertos casos, al derecho común. Lo que se quiere decir es que esta ley, que se mueve en una esfera de acción esencialmente diversa de la esfera en que el Código Civil se mueve, contiene disposiciones diversas a las disposiciones de este código y principios nuevos no consignados en él. Es una ley que toma, desde otros puntos de vista y con otros alcances, asuntos tratados con otro criterio en el Código Civil, dejando a este totalmente de pie con su criterio propio, que responde a un punto de vista particular.

La cuestión, todavía, no ha sido hecha; y evidentemente hay conveniencia general en que no se haga. Señalamos el punto y pensamos que hubiese sido prudente que las provincias, en vez de reglamentar la ley por decreto, lo hubieran hecho por ley de sus propias legislaturas. Las posibles dificultades hubieren quedado así totalmente eliminadas. Volveremos más extensamente sobre el particular al tratar de la Caja de Accidentes y de la Caja de Garantías, tan íntimamente ligadas a este conflicto de facultades nacionales y provinciales.

ORGANISMOS MEDIANTE LOS CUALES SE CUMPLE LA LEY.
— La ley se cumple por intermedio de órganos adminis-

trativos y de órganos judiciales. Entre los primeros interviene, por derecho propio, el Departamento Nacional del Trabajo. Interviene por medio de su División de Inspección a la que corresponde, según la ley orgánica (ley 8999, art. 3.º) velar por el cumplimiento de las leyes relativas al trabajo. Organismos administrativos para el cumplimiento de esta ley, creados por ella, son la Caja de Accidentes del Trabajo y la Caja de Garantías. Dependien ambas de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles. La policía, terrestre o fluvial, interviene a los efectos de la denuncia del accidente y como auxiliar, en determinados casos, en la recolección de datos sobre circunstancias de hecho. La Inspección General de Justicia debe tener una ingerencia subsidiaria en la vigilancia de la marcha de las sociedades de seguro obrero. El Ministerio Público de incapaces tiene acción (art. 16) para gestionar el ingreso a la Caja de Garantías, de los fondos que a ella pertenecen. El Departamento Nacional de Higiene desempeña un papel de importancia en la calificación de las incapacidades.

CRÍTICA GENERAL. — Realizaremos la crítica de la ley al tratar cada una de sus disposiciones. Un examen de conjunto nos dice, sin embargo, que nuestra ley es buena. No pueden las leyes sociales pretender alcanzar una perfección absoluta; pero puede adjetivárselas de buenas cuando, en cantidad y en calidad, realizan las función benéfica que ha constituido el propósito de su sanción. Tal es lo que ocurre con nuestra ley.

Estudiado en sus detalles y a la luz de una exégesis rigurosa, cada uno de sus artículos puede dar margen a una crítica. Pero tal procedimiento crítico, encariñado con el análisis de las minucias, no se aviene con las finalidades y propósitos de una ley que, asentada en amplias bases se mueve hacia dilatados horizontes. La afir-

mación que antecede no excluye la percepción de un error fundamental que radica en el sistema escogitado por nuestra ley para hacer efectiva la indemnización a base de renta y no de capital. Este sistema es su talón de Aquiles, es su punto vulnerable en un grado tal que amenaza derrumbar la ley entera. El remedio, empero, ha sido propuesto ya por el Departamento Nacional del Trabajo (1916), y se encuentra a estudio del parlamento. Aceptarlo sin tardanza equivale a salvar una situación que cada vez se hace más crítica.

Fuera de este defecto fundamental, los restantes que la ley presenta pueden continuar subsistiendo hasta que las enseñanzas de la práctica aconsejen una revisión general. La mayor parte de las leyes de esta naturaleza han sufrido este proceso. Dictadas con pretensiones de perfectibilidad ha sido menester retocarlas, ampliarlas, extenderlas o modificarlas de acuerdo con los nuevos hechos de la industria, las lecciones de la experimentación y la jurisprudencia sentada por los tribunales en la aplicación e interpretación de sus principios. Salvado el error de fondo a que hemos hecho referencia, nuestra ley puede soportar hasta dentro de tres o cuatro años su contextura actual poniendo a cargo de decretos o de resoluciones administrativas el remedio de sus otras deficiencias. Como antecedente agreguemos el de que ninguna de nuestras leyes obreras ha sido reformada. A pesar de sus imperfecciones se ha vivido con ellas realizando una obra altamente meritoria.

No queremos decir que el punto criticado sería el único que deba marcar una orientación a la futura reforma. A nuestro juicio, cuando ella venga o se proponga, será menester estudiar y tomar en consideración las siguientes: 1.º extensión del riesgo a todas las industrias, eliminando la limitación actual; 2.º entrega de la indemnización en forma de capital; 3.º eliminación de la Caja

de Garantías; 4.º implantación del seguro obligatorio; y 5.º modificación de las disposiciones sobre culpa grave.

Entretanto, como resultado práctico, cabe dejar constancia de que esta ley ha mejorado notablemente la condición de vida del obrero, poniendolo a cubierto de una contingencia casi inevitable en su existencia: el accidente del trabajo.



CAPITULO II

Accidentes del trabajo

El accidente en la evolución de la industria.—Causas que lo originan.—Clasificación estadística de los accidentes.—Diversas definiciones del accidente de trabajo.—La definición de nuestra ley.—Definición de los reglamentos provinciales.—Leyes de Perú y de Chile.—Obreros y empleados.—El factor tiempo.—El factor lugar.—Relación entre el accidente y el trabajo.—El caso fortuito y la fuerza mayor.—Resultados visibles.—Casos de duda.—Tendencia hacia la extensión del contenido de la definición.

EL ACCIDENTE EN LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA. — Antes de entrar al estudio de la definición legal del accidente del trabajo, conviene citar algunas generalidades que han de contribuir a la formación amplia del concepto. El accidente es, universalmente, una consecuencia fatal e inseparable del trabajo, como el naufragio es una consecuencia de la navegación. El accidente es, pues, tan antiguo como el trabajo mismo y su evolución sigue un desarrollo paralelo al que corresponde a los cambios de la industria. Es seguro que el mayor cambio en materia de accidentes se ha producido en lo que respecta a las causas que los originan. El hecho productor del accidente no es el mismo, seguramente, en la primitiva industria familiar que en la que abarca el período de la Edad Media en la que el trabajo aparece organizado bajo la influencia de esas admirables asociaciones, cuya

restauración propician algunos. Cuando Seguin crea la caldera tubular (1827) mediante la cual la fuerza del vapor es incorporada a la industria produciendo el período del maquinismo, tan fértil para las discusiones económicas y tan revolucionario en la industria del transporte (navegación, ferrocarriles), el accidente del trabajo se produce por otras causas y en otro número. Es que cada hecho, en la industria, crea nuevos casos de accidentes: la electricidad, la substitución del hierro por el acero, etc.

CAUSAS QUE LO ORIGINAN. — Es la industria la que determina el accidente del trabajo, pero esta causa genérica está constituida globalmente por la concurrencia de causas diversas. Diversos son, en efecto, los factores que concurren a producir el accidente. Tenemos, desde luego, la máquina o el útil de trabajo, imperfecta en su construcción, sujeta a desgastes y variaciones. Ella crea, sobre todo cuando la jornada es larga y el descanso insuficiente, una adaptación a su ritmo casi completa. La rutina engendra el cansancio que, a su vez, provoca el descuido al que sigue el accidente. El factor psicológico ocupa, pues, un sitio de importancia en esta materia. La deficiencia del aprendizaje, el trabajo nocturno, el alcohol, la insuficiencia del personal, las deficiencias del local, el apremio en la labor, el espíritu patronal de economía, la connaturalización lógica con el peligro, la falta de cumplimiento a los reglamentos, la culpa de terceros y aun las mismas fuerzas naturales, constituyen algunas de las muchas causas productoras de accidentes del trabajo. Hemos de ver luego, en el capítulo relacionado con la prevención, que algunas de estas causas pueden ser eliminadas o aminoradas.

CLASIFICACIÓN ESTADÍSTICA DE LOS ACCIDENTES. — A

Infojus

los efectos de la estadística, cada país adopta una nomenclatura de causas. Nuestro Departamento Nacional del Trabajo acepta 19 orígenes para los accidentes: motores y generadores, transmisiones y engranajes, máquina industrial, elevadores y guinches, calderas a vapor, corriente eléctrica, explosivos, sustancias inflamables, derrumbamientos y choques, caídas de obreros de andamios, operaciones ferroviarias, transporte por agua, los demás transportes y vehículos, cuidado de animales, herramientas manuales, intoxicación, carga y descarga, causas diversas, causas no conocidas. Las cifras así obtenidas se distribuyen luego dentro de la clasificación industrial correspondiente. Nuestra estadística distribuye las industrias en diez grupos: alimenticia, del libro, transporte, comercios varios, construcción, metalúrgica, madera, vestido, cuero, varias. Nuestra estadística comprende, además, la clasificación de los cuatro efectos fisiológicos que el accidente puede producir: muerte, incapacidad permanente y total, incapacidad permanente y parcial, incapacidad temporal. Se clasifica, además, al accidente, por lugar, día y hora.

Podríamos llenar varias páginas con cifras altamente interesantes. Por razones de brevedad remitimos al lector a los anuarios que nuestro Departamento Nacional del Trabajo publica.

DIVERSAS DEFINICIONES DEL ACCIDENTE DE TRABAJO. — Los párrafos que anteceden contribuyen a facilitar el concepto del accidente del trabajo. Las dificultades se inician con la tarea de convertir el concepto en definición. Cada autor, después de criticar las anteriores, ensaya una propia. Cada ley, cada proyecto de ley, tiene la suya. En el fondo, no difieren mayormente; pero el anhelo de una definición única no ha sido alcanzado.

En el proyecto de ley de los diputados Avellaneda y

Roldán, definiase el accidente como toda lesión corporal sufrida por el operario con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena. En el proyecto de ley nacional del trabajo (1904) entendiáanse por tales los accidentes que los obreros, peones, jornaleros o empleados sufriesen en el establecimiento, en las operaciones de la explotación y, en general, por el hecho y en ocasión del trabajo que ejecuten por cuenta de la empresa, ya por hechos del propietario mismo, ya por el de sus mandatarios, representantes, gerentes o cuidadores, en el ejercicio de sus funciones. En el proyecto del Departamento Nacional del Trabajo (1907) eran accidentes los que ocurrían a operarios y empleados con motivo y en el ejercicio de la ocupación en que los emplean. En el proyecto del diputado Escobar (1910) "se considera accidente del trabajo todo infortunio que produzca lesiones corporales o intelectuales, mediatas o inmediatas, parciales o totales, por el hecho del trabajo o en ocasión y consecuencia del mismo". Para no extender en demasía este párrafo, digamos que se asientan en los mismos principios generales las definiciones de los proyectos de Palacios, Araya, Unión Industrial Argentina, etc. En las pólizas de seguros que antes de la sanción de la ley 9688 han circulado entre nosotros, existían definiciones como éstas. El accidente es "la acción casual violenta que se produce independiente de la voluntad del asegurado y por una fuerza mecánica exterior" o "todo hecho que por causa súbita, violenta, exterior e involuntaria en el ejercicio del trabajo dependiente de la industria o empresa designada en la póliza, produzca una lesión corporal que sea la causa única de la muerte o de la pérdida absoluta o parcial de la capacidad para el trabajo".

LA DEFINICIÓN DE NUESTRA LEY. — Las definiciones

Infojus

que anteceden no tienen otro valor que el simplemente ilustrativo. La República Argentina tiene ahora la definición legal de accidente del trabajo. La encontramos en la ley 9688 y en el decreto que la reglamenta. Esta definición no existía en la ley 9085 que autorizaba al P. E. a indemnizar a las víctimas de accidentes del trabajo cuando eran obreros del Estado. La definición de la ley 9688 es una definición puramente legal, esto es, define al accidente del trabajo desde el punto de vista en que la ley se coloca a los efectos de la obligación patronal de indemnizarlos, de donde se sigue que la definición legal del accidente es siempre más o menos restrictiva de la definición técnica o científica.

Nuestra ley (art. 1.º) conceptúa accidentes del trabajo a los ocurridos a empleados y obreros durante el tiempo de la prestación de sus servicios, ya con motivo y en ejercicio de la ocupación en que se los emplea o por caso fortuito o fuerza mayor inherente al trabajo. Implícitamente, encuéntrase dentro de este artículo la definición del accidente de trabajo que encontramos, por otra parte, en el artículo 2.º del decreto reglamentario al establecer que se considera como tal “a todo hecho que en la ejecución del trabajo o en ocasión o por consecuencia del mismo produzca lesiones corporales, mediatas o inmediatas, aparentes o no aparentes, superficiales o profundas. Se considera igualmente accidente del trabajo — agrega — los hechos constituídos por caso fortuito o por fuerza mayor inherente al trabajo que produzcan las mismas lesiones”. Tales son los términos que en la ley y en el decreto concurren a la definición del accidente.

DEFINICIÓN DE LOS REGLAMENTOS PROVINCIALES. — La definición que antecede ha sido reproducida sin variación en las reglamentaciones provinciales. La excepción ha sido dada por la reglamentación de la Provincia de

Buenos Aires para quien, en general, es accidente de trabajo todo hecho resultado de una causa exterior inherente al trabajo que al actuar sobre el cuerpo humano en forma súbita y violenta, anule o disminuya la capacidad económica de la víctima. Y trae como casos especificados, los siguientes:

a) Una o varias lesiones de orden traumático: heridas, contusión interna o externa, luxación, entorsis, fractura, desgarramiento, mutilación, o las alteraciones funcionales que fueren consecuencias del traumatismo; *b)* Intoxicaciones agudas resultantes de gases o vapores o polvos desprendidos bruscamente; *c)* Quemaduras o cauterizaciones por la acción del calor o de algún líquido corrosivo; *d)* Lesiones o perturbaciones funcionales causadas por la electricidad, la luz, altas o bajas temperaturas y que no revistan el carácter de una enfermedad profesional; *e)* Infecciones agudas producidas por la absorción de alguna materia infecciosa con la cual el obrero ha sido puesto en contacto de improvisó; *f)* La dolencia adquirida por contagio a consecuencia directa y exclusiva de actos del trabajo.

LEYES DE PERÚ Y DE CHILE.—La ley del Perú (20 de enero de 1911) no define el accidente del trabajo, sino en una forma indirecta cuando dice que el empresario es responsable por los accidentes que ocurren a sus obreros y empleados en el hecho del trabajo o con ocasión directa de él. La ley de Chile—última sancionada en el continente sud-americano—lo define como “toda lesión corporal sufrida por el obrero o empleado por el hecho o con ocasión directa del trabajo que ejecuta, proveniente de la acción repentina y violenta de una causa externa a la víctima y que le hubiera producido incapacidad para el trabajo”.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

OBRREROS Y EMPLEADOS. — La definición de nuestra ley puede ser materia de un extensísimo comentario. Trataremos de abreviarlo en lo posible.

Vemos, desde luego, que a los efectos de la definición queda equiparado el obrero al empleado. La situación de uno y otro es, sin embargo, diversa. No hay trabajo material en el que la actividad intelectual no intervenga ni existe trabajo intelectual sin partículas de material. Como no existe exclusión hay que resolver la situación del asalariado según que en su trabajo predomine el ejercicio material sobre el intelectual o viceversa. En el primer caso, estaremos en presencia de un obrero. En el segundo, en presencia de un empleado. Esta equiparación del obrero al empleado se corrobora por la disposición contenida en el artículo 4.º del decreto reglamentario cuando establece que “se consideran obreros a todos los que trabajan habitualmente en empresas o industrias como operarios o empleados por cuenta ajena, con remuneración o sin ella, a salario o a destajo, en virtud de contrato verbal o escrito”. En presencia de términos tan claros no hay para qué averiguar si el accidentado es obrero, empleado, técnico, capataz, oficial o aprendiz, pues al respecto la ley no hace distinciones. Desde este punto de vista, nuestra ley es amplia. Ella ha suprimido esa distinción, no siempre fácil de establecer, entre el obrero y el empleado.

EL FACTOR TIEMPO. — Refiérese nuestra definición al tiempo de la prestación del servicio. Para que exista accidente del trabajo, éste tiene que originarse dentro de la jornada. Siguiendo a Sachet, que reproduce una sentencia de los tribunales de Francia, podemos decir que el trabajo comienza cuando la autoridad del patrón empieza y termina cuando esta autoridad cesa. La regla es, pues, la de considerar como del trabajo todo accidente

ocurrido entre esos dos momentos. La regla tiene, naturalmente, sus excepciones.

La cuestión del tiempo se relaciona íntimamente con la cuestión del lugar. Si la jornada no ha comenzado, el accidente no puede ocurrir. Si ella ha terminado, tampoco. Pero pensamos que el criterio no debe ser absoluto. Si antes de iniciar la jornada, en tanto que el obrero se encuentra en el vestuario cambiándose las ropas, ocurre un accidente relacionado con el trabajo, entendemos que debe ser considerado como cubierto por la ley. Si terminada la labor el obrero permanece en su puesto preparando la tarea del siguiente día, arreglando los útiles, limpiando las máquinas, etc., caerá dentro del mismo caso. Es que en uno y otro el obrero no ha cesado de estar bajo la autoridad del patrón. Su libertad es bien diversa de la que tendrá en la calle, una vez traspasado el umbral de la fábrica.

EL FACTOR LUGAR. — Nuestra definición que habla del tiempo no hace referencia al lugar. El lugar es, sin embargo, un factor concurrente a la caracterización del accidente. Ocurrido en el lugar del trabajo todo accidente debe, prima facie, considerarse accidente del trabajo. La regla no es tan absoluta que no admita excepciones ni tan restringida que no permita ampliaciones. El lugar del trabajo no es toda la fábrica, en la amplitud de sus instalaciones, servicios o dependencias. El lugar del trabajo, en cambio, se extiende a las dificultades o peligros que el acceso a la fábrica presenta. El maquinista ferroviario sólo está en el lugar de su trabajo cuando se encuentra en la locomotora. Pero si para llegar a ella debe pasar por un cruce y le sobreviene un accidente o le cae de un guinche un fardo, entendemos que el caso es indemnizable. Para efectuar la estiva de un barco anclado en medio del Riachuelo, el contratista toma una

CAPITULO III

Personas responsables

Quiénes son responsables. — Responsabilidad del patrón. — Responsabilidad del Estado. — La ley 9085 frente a la ley 9688. — Solución en la práctica. — Industrias comprendidas por la ley. — Fábricas, talleres y establecimientos industriales. — Industria de la construcción. — Minas y canteras. — Transporte, carga y descarga. — Explosivos, materias inflamables, electricidad. — Industria agrícola. — Situación de los obreros del campo. — Otros trabajos incluidos en la ley. — Enumeración de detalle del decreto reglamentario. — Reglamentaciones provinciales. — La responsabilidad del contratista. — Responsabilidad de un tercero. — Responsabilidad sobre la efectividad del pago.

QUIENES SON RESPONSABLES. — Hemos determinado ya lo que debe entenderse por accidente del trabajo y hemos visto que la ley protege por igual a obreros y a empleados. Trataremos en este capítulo de determinar sobre quiénes pesa la ley, esto es, quiénes son los responsables de las obligaciones que crea como consecuencia de los derechos que consagra.

RESPONSABILIDAD DEL PATRÓN. — El artículo 1.º de la ley nos dice que el responsable es el patrón, sea persona natural o sea persona jurídica. El artículo 6.º de la ley nos dice que la responsabilidad del patrón subsiste aunque el obrero trabaje bajo la dirección de contratistas de que aquel se valga para la explotación de su indus-

tria. Tenemos, pues, como principio general el de que las responsabilidades de la ley pesan sobre el patrón. Pero ¿quién es el patrón? En la mayoría de los casos la duda no será posible. El patrón es el deudor del salario, la parte con quien el obrero contrata sus servicios, la persona que ejercita la dirección y vigilancia del personal, aquel que va a beneficiar de las ganancias o va a cargar con las pérdidas, el que está a la cabeza de la explotación, dirigiéndola en defensa de los intereses comprometidos. Es, como dice el artículo 3.º del reglamento, la persona que ejerce o explota, auxiliada de otras personas, algunas de las empresas o industrias a cuyo cargo la ley pone la obligación del riesgo profesional. Así, pues, resulta posible la existencia de una relación de trabajo sin que la persona que lo dirija pueda ser considerada patrón. Ocurre esto cuando el trabajo no es industrial. Los presos de una cárcel o los asilados en un hospicio ni tienen patrón, a los efectos de la indemnización del accidente ni realizan un trabajo industrial. Esta regla que es general pero que en determinados casos puede admitir excepciones, se aplica igualmente a los accidentes ocurridos en las escuelas de enseñanza industrial. La exclusión del servicio doméstico de nuestra ley de accidentes responde a la misma causa. El sirviente tiene un patrón, pero no tiene un patrón industrial.

En el accidente del trabajo, el responsable es siempre el patrón actual. En la enfermedad profesional puede existir además de la responsabilidad del patrón actual la de uno o varios patrones anteriores.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. — La ley nos dice (art. 1.º) que el patrón puede ser una persona natural o una persona jurídica. El reglamento nos agrega (art. 3.º) que el Estado, las provincias y las municipalidades que-

dan equiparados al patrón natural a los efectos de las responsabilidades emergentes de la ley. No sólo los equipara sino que los despoja de algunos de sus privilegios. Así, por ejemplo, para demandar a la Nación por una indemnización debida por accidente del trabajo, no se exige la previa autorización que ordena la ley 2952.

Al llegar a esta parte, menester es expresar la existencia de una grave y debatida cuestión. ¿Cuándo debe pagar el Estado o a cuáles de sus obreros debe pagar? El interrogante surge de la naturaleza de la base aceptada por nuestra ley. Sabemos ya que ella se funda en la teoría del riesgo profesional que es, a su vez, la consecuencia de la industria. Pero el Estado, en un buen número de casos, no ocupa obreros con fines de industria. La responsabilidad de la ley 9688 no puede alcanzarle para los accidentes en tales circunstancias ocurridos. Así, pues, eliminamos en primer término los accidentes ocurridos a individuos del ejército o de la armada, pensando en esto en desacuerdo total con Fernández de Castro, comentarista de la ley española que entiende que las víctimas del hundimiento del submarino de guerra "Lutin" estaban comprendidas en la ley de accidentes. Cuando la Nación mantiene un ejército o una flota de guerra no lo hace con fines industriales. No realiza una industria sino que cumple la función política y administrativa de proveer a la defensa nacional. Cuando para ese ejército, en los arsenales, se fabrica armas o municiones, tampoco se ejercita una operación de empresa o de industria. A nuestro juicio, esos obreros no están dentro de la ley de accidentes. La situación es diversa, naturalmente, cuando el Estado obrando como persona jurídica, realiza funciones de industria o empresa, explotando yacimientos de petróleo, realizando el transporte de cargas generales o mercaderías a flete en sus navíos o ejecutando servicios portuarios (carga, des-

carga, eslingaje, etc.)por los que percibe una remuneración pecuniaria. A nuestro juicio — y siempre a los efectos del contenido de la ley de accidentes — no encontramos ninguna diferencia entre el obrero de un ferrocarril particular y el obrero de un ferrocarril del Estado, el Central Norte, por ejemplo. Pero la diferencia existe entre el obrero del Central Norte y el obrero del ferrocarril que, en Puerto Militar, tiene por único objeto servir las necesidades bélicas de las baterías emplazadas. Nótese que esta exigencia del carácter industrial se aplica no sólo al Estado sino a las instituciones particulares que en ninguno de sus aspectos presenta las características de empresa o industria.

LA LEY 9085 FRENTE A LA LEY 9688. — ¿Cuál sería entonces, la situación del obrero accidentado en un taller del Estado de la clase a que nos referimos? Quedará privado de toda indemnización por su infortunio? Pensamos que no y encontramos en la ley 9085 (de 18 de Junio de 1913) la solución buscada. Esta ley fué dictada a raíz de un accidente múltiple o catástrofe ocurrida en los talleres del Riachuelo, dependientes del Ministerio de Obras Públicas. Autorizábase por ella a indemnizar a esas víctimas con los fondos de rentas generales imputables a la misma y de acuerdo con una tarifa fijada en la ley misma. Autorizábase igualmente al P. E. 'para proceder en igual forma en los casos de accidente del trabajo que se produjeran en lo sucesivo en reparticiones nacionales'. Esta ley que se adelantó en dos años a la ley actual ¿está en vigencia o ha sido derogada? El punto es difícil de resolver. Puede sostenerse que está en vigencia: 1.º, porque en la ley 9688 no encontramos expresamente su derogación; 2.º, porque se particulariza con obreros del Estado; 3.º, porque no fué una ley de emergencia, exclusivamente dictada

para la catástrofe del Riachuelo sino también para los casos de accidentes posteriores; 4.º, porque es más beneficiosa para los derechos habientes que la 9688 en cuanto las indemnizaciones se entregan directamente, por simple vía administrativa y 5.º, porque si esta ley no estuviese en vigencia, los obreros que no pertenecientes a talleres del Estado con carácter industrial, excluidos de la ley 9688, no tendrían indemnización. Se sostiene, sin embargo, que está derogada: 1.º, porque es una ley anterior a la 9688; 2.º, porque las indemnizaciones que fija en los casos de inhabilitación parcial permanente son inferiores al criterio sentado por la ley 9688; y 3.º, porque es una ley particular que debe ceder ante la generalidad y universalidad de la de 1915 que es de orden público y no hace excepciones. El solo hecho de plantear el problema indica la necesidad de dictar una ley exclusivamente destinada a los obreros del Estado, mejorando los montos de las indemnizaciones señaladas en la 9085 y asegurándoles asistencia médica y farmacéutica. No es equitativo, en efecto, que por no tratarse de una empresa sujeta al riesgo industrial, el obrero de un arsenal de guerra reciba una indemnización menor que la que percibe el obrero de la industria particular.

SOLUCIÓN EN LA PRÁCTICA. — Prácticamente, la cuestión que hemos planteado no tiene razón de ser. Las dependencias del Estado no han hecho cuestión sobre el régimen de una u otra ley y han ajustado sus procedimientos a la que lleva el número 9688 dejando de lado la anterior. Un informe del Procurador del Tesoro (Febrero de 1917) pasado al Ministerio del Interior con motivo de la muerte por accidente del trabajo de un obrero de la Dirección de Correos y Telégrafos que se ocupaba en colocar cables en el río, sienta la doctrina de que las reparticiones públicas del Estado se encuentran so-

metidas al régimen de la ley 9688. Varias son las indemnizaciones que el Estado ha abonado; pero no son pocas las que ha dejado de abonar por falta de fondos para hacerlo. El personal de policía y el de bomberos sigue acogido a la llamada ley de amparo. Algunos talleres del Estado han presentado a la aprobación del Departamento del Trabajo sus reglamentos internos. Otros, han contratado seguros para sus obreros.

INDUSTRIAS COMPRENDIDAS POR LA LEY.—Éxigese, además, para que un patrón sea responsable, que se trate del patrón de una de las industrias especificadas en la ley. No todas las industrias, en efecto, están sujetas a la justa carga del riesgo industrial. La tendencia restrictiva de las primeras leyes va cambiándose poco a poco. La tendencia es comprender la universalidad de los accidentes, sea cual sea el campo en que se originen y sin que a esta manifiesta tendencia escapen la agricultura y la ganadería. ¿Por qué, en una empresa de transportes el patrón ha de ser responsable de la muerte de uno de sus obreros por una coz de un caballo y en igualdad de circunstancias el estanciero de nuestras campañas no ha de tener responsabilidad? En una empresa de limpieza de vidrios, el patrón responde de la muerte de uno de sus peones, que cae de la escalera. Si la que realiza la operación es una sirvienta, la ley 9688 no ampara a sus herederos.

Nuestra ley se aplica “únicamente” art. 2.º) a un determinado pero bastante extenso número de industrias o empresas, debiendo entenderse estos vocablos en el sentido técnico que la economía política les asigna. La enumeración que vamos a formular es “limitativa” pero no exclusiva. El P. E. está facultado, en efecto, para aumentar esta enumeración incluyendo otras industrias o empresas “similares” cuya peligrosidad hu-

biese sido declarada por el Departamento Nacional del Trabajo. Nótese bien que la facultad de extensión está restringida. El P. E. no puede incluir cualquier industria. Tiene que ser una industria similar a las que la ley menciona. Veamos cuáles son estas últimas.

No resulta tarea fácil la de justificar la exclusión de ciertas industrias de las que están sujetas al riesgo industrial. En mayor o menor grado, todas las industrias ofrecen peligro y aun las más inofensivas pueden originar siniestros de graves cuando no de mortales consecuencias. A nuestro juicio, no existen razones que justifiquen semejantes diferencias. Si el propósito que la ley persigue es el de beneficiar o favorecer a las víctimas del trabajo, las preferencias de unos obreros sobre otros, en razón de la industria a que pertenecen, no tiene razón de ser. Parece, pues, que lo más conforme a la equidad sería aceptar el principio de que "todas las industrias o trabajos dan lugar a la responsabilidad del patrón".

FÁBRICAS, TALLERES Y ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES. — En primera determinación se refiere a las "fábricas, talleres y establecimientos industriales en general donde se emplea para el trabajo una fuerza distinta a la del hombre". Este inciso abarca la llamada industria manufacturera o de producción, caracterizada por el hecho de tomar a su servicio las materias primas, laborarlas, trabajarlas y hacerlas sufrir una "transformación" necesaria, a fin de que puedan satisfacer las infinitas y curiosas necesidades del hombre. La industria manufacturera está lejos de abarcar toda la universalidad del trabajo; pero constituye, en verdad, una de sus formas más saliente y visible, sobre todo desde la aplicación industrial y técnica de maravillosas fuerzas: el vapor, el gas, la electricidad. Sabemos que en un lejano

tiempo esta industria manufacturera fué patriarcal o familiar, aspecto que desaparece para dar lugar a la pequeña industria, caracterizada por el pequeño taller en el que ya no sólo trabaja la familia, sino también algunos extraños a ella. Este taller, que aun subsiste, coexiste con la gran industria en que el trabajo, la producción y el capital figuran en gran escala. Y bien: todas estas formas de la industria manufacturera están comprendidas en nuestra ley con una sola condición: la de que se emplee, para el trabajo, una fuerza distinta de la del hombre. El distingo de fábrica, taller, usina, etc., no existe en nuestra ley que excluye al comercio porque en él no hay "transformación" sino simples cambios de forma o de tamaño. Caracterizada la industria moderna por el espíritu de "aglomeración" pueden existir y existen numerosas cuestiones para establecer donde termina la industria fabril y donde comienza el comercio. No olvidemos, en efecto, que si el industrial es un comerciante también el comerciante suele tener algo de industrial.

En lo que respecta a la industria a domicilio, conocida también con la designación de régimen de la fábrica dispersa, ella está excluida de nuestra ley. La razón es fácil de alcanzar. Los obreros que en ellas trabajan no están sometidos a la vigilancia patronal.

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN. — La segunda de las industrias contempladas por nuestra ley, es la industria de la construcción. A ella se refiere (art. 2.º, inc. 2.º) cuando habla de la "construcción, conservación y reparación de edificios, vías férreas, puertos, diques, canales y trabajos análogos". La industria de la construcción es amplísima y su campo de acción, vastísima. Pertenecen a ella, en efecto, todas las industrias auxiliares, desde la que fabrica los ladrillos hasta la que forja el

hierro de los tirantes. Es por eso que, en determinadas épocas en que la construcción de edificios disminuye, la paralización se extiende a numerosos talleres en los que se preparan los materiales de que ella se sirve. La diferencia que existe entre la sencillez y simplicidad de los antiguos edificios y la complejidad de los actuales, se traduce en la necesidad de una diversidad de obreros concurrentes: el pintor, el gasista, el electricista, el que se ocupa de los ascensores, de las cloacas, de la calefacción o de los servicios sanitarios. Por eso es que en las estadísticas de nuestros accidentes del trabajo esta industria figura con un elevado porcentaje de casos. Es que sus ramificaciones son múltiples. La disposición que antecede da lugar a numerosos incisos en el decreto reglamentario.

MINAS Y CANTERAS. — En tercer término, nuestra ley comprende a los accidentes que ocurren en las minas y en las canteras (art. 2, inc. 3.º). La inclusión no puede ser ni más justa ni más justificada, pues pocos trabajos presentan más riesgo que el que realiza el obrero de las industrias extractivas. No sólo en las minas los accidentes individuales son de una extremada frecuencia sino que las catástrofes o accidentes colectivos adquieren proporciones no sobrepasadas en otros ramos de la industria. La inclusión de las minas figura en todas las leyes extranjeras y da lugar, por las particularidades y formas especiales que el trabajo presenta en ellas, a una legislación obrera especial que se cumple también por inspectores técnicos especiales. Cuando nuestra ley habla de minas se refiere, sin distinción, a las dos primeras categorías de las que el Código de Minas reconoce. Cuando habla de canteras se refiere a las de tercera categoría, esto es, a las producciones minerales de naturaleza pétreo o terrosa y en general a todas las sustancias que

sirven para materiales de construcción y ornamento. Hacemos esta salvedad porque en el decreto reglamentario (art. 7.º) se han omitido algunas clases o formas de la industria minera, tal como nuestro Código de Minas la define. Nuestra ley comprende no sólo a los obreros que trabajan en el fondo sino también a los de la superficie; pero no se extiende a los que se ocupan en los trabajos secundarios o accesorios de las minas sin perjuicio de que ellos estén también comprendidos en la ley pero no por razón de éste sino de otros incisos. Hagamos notar que muchas de las leyes españolas que rigieron en la época de la Colonia contenían sabias medidas de protección para el obrero minero. Nuestro Código de Minas indica algunas medidas destinadas a evitar accidentes del trabajo.

TRANSPORTE, CARGA Y DESCARGA. — Figuran, en cuarto término, las empresas de transportes, carga y descarga. También en ellas las cifras de los siniestros resultan elevadas. Todas las leyes de accidentes incluyen a esta industria que, en su sentido más amplio abarca a toda clase de transporte, ya sea de mercaderías o de personas, mediante el pago de un flete, porte, comisión o pasaje. El transporte puede efectuarse por tierra o por agua. En el primer caso están incluidos en él (art. 7 del reglamento) los ferrocarriles, tranvías, ómnibus y coches, sean estos últimos con o sin motor. Nos parece encontrar una omisión, tanto más notable cuanto que el trabajo a que nos referimos — el del arriero — está reconocido por nuestro Código de Comercio y es típico de nuestro país. Una empresa de arreos no puede ser considerada como un trabajo de la industria ganadera porque se refiere expresamente al transporte o arreo de los animales desde el sitio de venta hasta el matadero, frigorífico u otro lugar cualquiera. Es por eso que pensa-

mos que los accidentes ocurridos a arrieros o reseros deben ser indemnizados. Hacemos notar que al discutirse la ley quedó establecido que el carácter de "empresa" no es indispensable para que los obreros ocupados en el transporte beneficien de los accidentes. Así, pues, una tienda que tiene a su cargo la distribución de mercaderías a sus clientes, responde de los accidentes sobrevenidos a los obreros que en este servicio ocupa.

El transporte puede ser, como hemos dicho, por agua. Aplícase entonces el inciso 4 del artículo 7.º del reglamento, en el que evidentemente hay un error de redacción. Según ese inciso resulta incluida en la ley "la navegación con los barcos que vayan ordinariamente de un punto a otro de la República o con barcos que navegan exclusivamente en ríos o aguas interiores y al mismo tiempo vengan del extranjero siempre que el accidente ocurra en aguas jurisdiccionales". Interpretado en la forma en que ha debido ser escrito, resulta: 1.º que todo accidente del trabajo en la navegación se paga cuando él ocurre en aguas interiores y 2.º que también se paga cuando se trata de un barco que ordinariamente navega en aguas interiores, aunque salga de ellas. Lo que parece que debe entenderse es que esta parte de la ley rige sólo para los navíos de matrícula nacional y no para los de bandera extranjera. Así, por ejemplo, si estando en el puerto de Buenos Aires o navegando en aguas argentinas ocurre un accidente a un marinero inglés inscripto en el rol de la tripulación de una barca inglesa, el caso no se rige por la ley argentina de accidentes, sino por la ley inglesa. Pensamos que el caso rige no sólo cuando el barco está en aguas jurisdiccionales. Para pensar así tomamos en cuenta no sólo los principios generales inherentes a la navegación mayor, sino también el artículo de nuestra ley según el cual las indemnizaciones provenientes de accidentes en los cuales los derechos habien-

tes no se encuentren en el país en el momento de producirse, ingresan al fondo de garantías. En este caso se encontrarían todos los marinos de buques extranjeros, cuyas familias viven ordinariamente en los países de la matrícula o embarque.

Supongamos ahora que el barco tiene bandera argentina, que sale para Montevideo o Brasil y que en aguas no argentinas ocurre a uno de sus tripulantes un accidente del trabajo. ¿Estará obligado el armador a indemnizarlo de acuerdo con la ley 9688? Pensamos que sí. Cuando nuestra ley de accidentes en su artículo 2.º se refiere a las empresas de transporte no hace distinción entre navegación de cabotaje y de ultramar. El artículo 7.º del reglamento que establece esta distinción, ha restringido, a nuestro juicio un derecho. El punto es, sin embargo, dudoso. La navegación, por la especialidad del trabajo que origina, por las dificultades que toca, por la legislación especial a que el Código de Comercio la sujeta y por la naturaleza típica de los accidentes del trabajo que puede originar por nieblas, naufragios, abordajes, etc., merece una ley aparte en la que todas estas cuestiones queden resueltas.

EXPLOSIVOS, MATERIAS INFLAMABLES, ELECTRICIDAD. — El quinto grupo de industrias abarcado por nuestra ley es el que se refiere a la “fabricación o uso de explosivos o materias inflamables y de electricidad”. Como vemos, en la transcripción literal, nuestra ley no habla de industria o empresa. ¿Debemos entender que cualquier trabajo de preparación de explosivo cae dentro de la disposición de la ley? Por las razones antes dichas, pensamos que no. Repetimos, con Sachet, que es menester la existencia de una empresa o de una industria. “La idea que sirve de fundamento a la nueva legislación es la de que la reparación de los accidentes del trabajo debe en-

trar en los gastos generales y repartirse entre los objetos fabricados con los gastos inherentes. El patrón no hace sino un adelanto al obrero, adelanto que recuperará en el precio del producto". Así, pues, el accidente que ocurre en el laboratorio de una escuela, de un hospital o de un instituto científico, no está cubierto por la ley 9688.

En compensación de esta restricción, encontramos una extensión. Refiriéndose a estas materias inflamables o explosivas, la ley no habla sólo de la fabricación sino también del "uso". Hemos visto ya que, por regla general, el comercio está excluido de la ley. Aquí encontramos una excepción. El dependiente de un negocio de venta de explosivos o inflamables está cubierto por la ley 9688 en cualquier accidente que le ocurra en el uso de tales materias. Así, por ejemplo, el dependiente de almacén que vende alcohol o petróleo, está comprendido en la ley, como lo están comprendidos los empleados de garages y depósitos de nafta por los accidentes que esta substancia pueda originarles. Esta clase de accidentes es más frecuente de lo que suele pensarse.

INDUSTRIA AGRÍCOLA. — Largo ha sido en todas partes el proceso evolutivo seguido para incluir en las leyes de accidentes a la industria agrícola, por lo menos en algunas de sus formas. El fundamento jurídico de una tal exclusión no aparece como muy claro. Ciertamente es que en la agricultura el maquinismo no aparece en gran extensión pero no menos cierto es que aun cuando la agricultura se vale de un utilaje completamente primitivo él es capaz de originar accidentes. La hoz de los tiempos bíblicos sigue siendo la hoz del siglo la electricidad; pero sigue, también, originando crueles heridas. Por otra parte, no puede desconocerse el hecho de que en la moderna cultura del suelo el maquinismo tiene un lugar de importancia. El primitivo arado de reja se ha

cambiado en una perfecta máquina de discos múltiples y a la fuerza del caballo ha reemplazado la de los caballos de vapor. Las mismas materias explosivas tienen ahora en la agricultura una aplicación creciente. La ley del menor esfuerzo — que es el alma de la economía política — tiene su aplicación en la explotación rural.

Nuestra ley, a imitación de la mayor parte de las leyes vigentes, es restrictiva en lo que a la agricultura respecta. Así (art. 2, inc. 6.º) corresponde a las industrias forestal y agrícola tan sólo para las personas ocupadas: 1.º, en el transporte y 2.º, en el servicio de motores inanimados. Pero, esta restricción de concepto no debe tomarse como absoluta. Si en la agricultura se hace uso de explosivos o de inflamables, los accidentes serán indemnizados no porque sean accidentes ocurridos en la agricultura, sino en virtud de lo dispuesto en el inciso 4.º del art. 2.º de la ley. Si en el establecimiento agrícola existe taller de reparación o fabricación de implementos agrícolas, los accidentes serán igualmente indemnizables. Si en la chacra existe una cremería mecánica, se aplicará el mismo principio. En cuanto a la industria forestal, pensamos que el accidente típico excluido es el que se produce al derribar a hachazos un árbol.

Cuando con posterioridad ese árbol es aserrado, esto es, cuando se realiza una operación industrial que tiene por objeto transformar el tronco en tablones, la responsabilidad patronal no puede ser discutida. Mucho menos en las fábricas de tanino o extracto de quebracho que funcionan en pleno bosque.

Si interpretamos gramaticalmente la frase “tan sólo para las personas ocupadas en el servicio de motores inanimados” convendremos en que la mayor parte de los accidentes ocurridos en la maquinaria agrícola están excluidos de indemnización. Una máquina agrícola, en efecto, se compone de dos partes perfectamente repara-

bles: el motor, que acciona y la máquina que trabaja accionada o movida por ese motor. La ley francesa obliga a indemnizar los accidentes ocasionados por el empleo de una máquina agrícola movida por un motor inanimado. La ley argentina excluye a la máquina. Sólo se refiere a los obreros en servicio del motor. Las pólizas de seguros de las compañías particulares tienen, sin embargo, un alcance más amplio. Ellas protegen en los accidentes que puedan ocurrirles a todos los peones de las cuadrillas que ocasionalmente se forman en la época de la trilla, trabajen en el motor o trabajen en la trilladora.

En cuanto a la ganadería, ella no aparece para nada en nuestra ley. Como lo hizo notar el Dr. Zeballos en la discusión parlamentaria, el gaucho está excluido de sus beneficios. El domador inutilizado para el resto de su vida o el cuereador que adquiere el carbunco por intermedio del cuero que manipulea no tienen derecho a indemnización. Nuestra ganadería tiene hoy, sin embargo, un verdadero aspecto de industria, un indiscutible carácter de empresa. El estanciero no busca, con la cría de animales, satisfacer sus propias necesidades o las de la peonada de la estancia. Cría con el propósito de alcanzar un lucro o ganancia en la venta de esos animales. Es, pues, un verdadero empresario.

SITUACIÓN DE LOS OBREROS DE CAMPO. — Resulta, en consecuencia de lo expuesto, que la mayor parte de los obreros del campo quedan excluidos de los beneficios de la ley 9688. En los fundamentos con que el Instituto de Reformas de España acompañaba su proyecto de modificaciones a la ley (30 de Enero de 1900), se leen estas palabras que pueden ser aplicadas al caso nuestro: "La exclusión de los jornaleros del campo significa una contradicción de la ley; pues si se dictó en beneficio de los asalariados, ¿cómo justificar la preterición de los más

necesitados de protección, que son, al mismo tiempo, el mayor número de los obreros españoles? Semejante omisión, falta de toda lógica, sólo tiene explicación en el egoísmo patronal; explicación que daba Chamberlain en 1897, con relación a la ley inglesa, también defectuosa en ese extremo, a la Cámara de los Comunes, diciendo: "No somos lógicos, es cierto; pero no lo somos adrede. Se trata de una ley nueva, que aun siendo universalmente aceptada, puede ser, sin embargo, defectuosa. Si al aplicarla resultase que lo era, habrá que retroceder. Y esto no podrá hacerse sin gran esfuerzo, por lo mismo que sólo alcanza a la menor parte de los obreros; en cambio, si se aplicase a todos, por funesta que fuese su aplicación, la dificultad sería mucho mayor. Continuemos, pues, siendo inconsecuentes".

Nuestro país se desinteresa demasiado respecto de esta categoría de trabajadores. En materia de protección legal están a la altura de los obreros que trabajan a domicilio o de los que pertenecen al servicio doméstico, esto es, carecen de todo beneficio. Al parlamento han sido presentados, sin embargo, proyectos en el sentido de mejorar su situación. Uno de ellos (reglamentación del trabajo en los obrajes del Alto Paraná) fué presentado por el Poder Ejecutivo.

OTROS TRABAJOS INCLUIDOS EN LA LEY. — En último término (art. 2.º, inciso 7.º) la ley reconoce como indemnizables los "trabajos de colocación, reparaciones o desmontes de instalaciones telegráficas, telefónicas o pararrayos". Empléase aquí por vez primera la palabra "trabajo"; pero, a nuestro juicio, ello no importa una modificación capaz de crear dudas. Entendemos que "trabajo" aparece como subordinado a "empresa o industria". Así, pues, si un vecino llama a un electricista para que proceda a la colocación de un pararrayo, ese vecino no es

responsable del accidente, pues aun cuando el accidente ha ocurrido en ejercicio de un "trabajo" previsto por la ley, el vecino no es industrial o empresario. Lo que el artículo quiere decir es que el obrero de una empresa de pararrayos tiene derecho a que su patrón le indemnice del accidente.

ENUMERACIÓN DE DETALLES DEL DECRETO REGLAMENTARIO. — Estos siete incisos dan lugar a 60 en el decreto reglamentario. Tenemos, pues, 60 formas o grupos de formas de actividades industriales en las que, los accidentes del trabajo que se originen, están cubiertos por la ley 9688. Las dificultades de clasificación de un negocio, pueden ser múltiples. Un negocio tiene, por lo demás, distintas secciones, sujetas a distintas contingencias. Para calificar el negocio, la patente es un medio pero no el único. Lo mejor es ver cuál en la clase de trabajo que realmente realizaba el accidentado cuando le ocurrió el siniestro.

En el decreto reglamentario tenemos incluidas a las siguientes industrias:

El servicio de barcas de paseo; La industria de la pesca ejercida en ríos o aguas interiores o jurisdiccionales; La industria de construcción y desguarne de buques; La industria de aparejos de buques; Los trabajos de salvamento de buques y de sus cargamentos; La explotación de diques para buques; El servicio de esclusas y puentes móviles; Los trabajos ejecutados en las empresas de caminos de hierro, tranvías, ómnibus, coches y equitación; Los trabajos de los contratistas de carga, descarga, apilamiento, medida, transportes o almacenajes de mercaderías; Las industrias o empresas de construcción, conservación, reparación, y demolición de edificios, apertura o destrucción de caminos, vías férreas o de tranvías, canales, esclusas, puertos, docks, puentes, diques u otras

instalaciones hidráulicas; Los trabajos de buzo; Los trabajos de colocación, reparación, reedificación o desmonte de alcantarillas, tuberías, conductores eléctricos o pararrayos; Los trabajos de desmonte, cimentación, colocación de estacas, dragado, sondajes, y horadamiento de pozos; La industria de la turba; Los trabajos de minería y de extracción de mineral de hierro, de arena o de guijarros; Los trabajos de explotación de canteras de piedra; Los trabajos de explotación de diamantes y otras piedras preciosas; La industria de pintura y vidriería; La de tapicería y moblaje; La de estucado; Las empresas de lavado de vidrios, limpieza de edificios y de trabajo en las fachadas con sus anexos; Las empresas de limpieza de chimeneas; La explotación de fábricas de gas; Los trabajos de extracción o de utilización de metales, de piedra, de madera, de corcho y de junco; Los trabajos de obtención o utilización de paja, cuando se efectúe por empresas que empleen motores; Los trabajos de fabricación u obtención de vidrio, cacharrería, cal, cepillos, objetos de cuero, de caucho o de papel, de objetos de cartón, de lino, cuerdas, velas o jabón; La industria de cestería; La de curtido; La de zapatería cuando se ejerce en empresas que emplean máquinas al efecto; Los trabajos ejecutados por los fabricantes de piedras, baldosas o tejas; Los trabajos ejecutados por los fabricantes de cemento armado; La industria de la imprenta y de la encuadernación; La salinera; La farmacia y los trabajos ejecutados por los fabricantes de productos químicos; Los trabajos ejecutados en los laboratorios para investigaciones científicas o técnicas con fines industriales; La explotación de mataderos, la industria de la carnicería y los trabajos realizados por los fabricantes de productos derivados de la carne; Los trabajos efectuados por los fabricantes de conservas alimenticias o de extractos de fruta; La industria de desecación y sa-

lazón del pescado; La de fabricación de cerveza y vinagre; Los trabajos ejecutados por los destiladores de líquidos fermentados y la fabricación de ginebra y licores; La industria de las maltas; La industria ejercitada por los fabricantes de aguas minerales; Los trabajos realizados por los fabricantes de jarabe de café o achicoria; La industria de los fabricantes de manteca que emplean aparatos centrífugos para el ejercicio de la misma; La fusión de grasa; La destilación de aceites, lacas y barnices; La de los fabricantes de lacre; La de empaquetado de levadura; La de picado de tabaco; El apartado de trapos; La acción de encender los faroles; Los trabajos de los bomberos; Los trabajos de limpieza de caminos, calles, plazas, pozos, alcantarillas o excusados; los trabajos de recolección de cenizas o inmundicias, y la industria de la fabricación de abonos; Instalaciones telegráfica, telefónicas y eléctricas de todas clases; Industrias forestal y agrícolas, tan sólo para las personas ocupadas en el servicio de motores inanimados y en el transporte; Las demás industrias que con posterioridad incorpore el Poder Ejecutivo a este reglamento.

REGLAMENTACIONES PROVINCIALES. — Las reglamentaciones provinciales no modifican mayormente la nómina que antecede. La Provincia de Buenos Aires (Mayo 14 de 1917) comprendía en diez y seis grupos las industrias responsables de accidentes. Son las siguientes:

1.º De edificación y de construcción en general y sus industrias derivadas, conexas y similares, trabajos de excavación y perforación; 2.º De extracción de materias minerales y explotación de salinas; 3.º Textiles y sus derivadas; 4.º Los trabajos manuales e industriales de cueros y pieles; 5.º Industrias de la madera en general, del mimbre, paja, sus análogos y derivados; 6.º Metalurgia, comprendiendo las distintas elaboraciones de los meta-

les; 7.º Industrias de las piedras y de las tierras, del vidrio y cerámicas; 8.º Fabricación y obtención de productos químicos, particularmente de materias explosivas e inflamables; 9.º Relacionadas con la alimentación, a saber: *a)* molinos y demás industrias relativas a la elaboración de los cereales; *b)* frigoríficos, mataderos, carnicerías y otras relativas a la elaboración y conservación de productos animales; *c)* refinerías en general; *d)* destilerías, cervecerías y otras fábricas de bebidas en general; *e)* manufactura del tabaco; *f)* la pesca en ríos o lagunas de jurisdicción provincial; 10.º Transportes por tierra y por agua, excepto la conducción de pasajeros a tracción a sangre; trabajos de carga, descarga y análogos; 11.º Producción y transmisión de energía, y trabajos en que se empleen altas o bajas temperaturas; 12.º Industria forestal y agrícola, tan sólo para las personas al servicio de motores inanimados o en el transporte; 13.º Fabricación de papel e industrias gráficas; 14.º Empresas privadas o servicios públicos de alumbrado, limpieza, sanitarios, cloacas, aguas corrientes y contra incendios; 15.º Trabajos técnicos ejecutados en laboratorios o talleres con fines científicos, de enseñanza, comerciales, industriales o vinculados a la Administración pública; Y en general, las fábricas, talleres y establecimientos industriales, sin limitación alguna en cuanto al número de obreros, donde se emplee para el trabajo una fuerza distinta a la del hombre, o se usen o manipulen substancias tóxicas, explosivas e inflamables.

LA RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA. — Responsable de las consecuencias del accidente es también el contratista. Así lo establece la ley en su artículo 6.º que dice así:

“La responsabilidad del patrón subsiste aunque el obrero trabaje bajo la dirección de contratistas de que aquél

se valga para la explotación de su industria. Sin embargo, tratándose de explotaciones agrícolas o forestales, en que sólo se acepta la responsabilidad de los accidentes, cuando se emplee maquinarias movidas por fuerza mecánica, el contratista que las use responde exclusiva y directamente de los daños ocasionados por las que sean de su propiedad”.

De la lectura del artículo se desprende la existencia de dos clases de contratistas: una, el contratista de las industrias cuya responsabilidad se elimina para dar lugar a la del patrón y otra, la responsabilidad del contratista en las explotaciones agrícolas o forestales, en que la anterior situación de responsabilidad se invierte. En el proyecto de ley se hablaba de “contratistas o intermediarios”. En la ley, la palabra “intermediario” ha desaparecido. La dificultad de distinguir entre un patrón y un contratista aparece en muchos casos, pues el contratista es un verdadero patrón. Así lo entendió la Unión Industrial Argentina que en el Memorial presentado a la Cámara de Diputados (1915) formulaba los siguientes reparos:

“Como más adelante el artículo sólo exceptúa las explotaciones agrícolas o forestales, es evidente que quedan comprendidas todas las demás, incluso las enumeradas en el inciso 1.º del artículo 2.º del proyecto, que son especialmente las que pueden dar lugar a las observaciones que formulo.

En efecto, las palabras “intermediarios” o “contratistas” adoptadas por el proyecto, parecen referirse a una misma persona, pues el concepto de intermediario, tratándose de locación de servicios, no tendría aplicación, desde que, establecida la relación entre patrón y obrero, termina la del intermediario o aproximado, y aun cuando esa palabra se emplee en su acepción genérica de todas las personas que frecuentemente se interponen en

tre obreros y patrones, en el texto de la ley está de más, puesto que al mismo tiempo se adopta la de contratista, que es mucho más clara y precisa.

Hecha esta aclaración, y partiendo del supuesto de que la ley responsabiliza al patrón aun existiendo un contratista o "subempresario" del trabajo, conviene precisar los casos en que es posible hacer efectiva esa responsabilidad, por cuanto vuestra honorabilidad ignora las diferentes modalidades que en la práctica adquieren las relaciones entre el capital y el trabajo.

En efecto, el caso común y típico consiste en que la doble relación jurídica y económica no ofrece duda alguna: el patrón contrata al obrero y le abona tanto o cuanto de salario. Pero hay casos en que, o existe relación económica sin relación jurídica — el patrón paga al obrero que otro ha contratado — o no existe ninguna relación entre patrón y obrero que otro ha contratado — o no existe ninguna relación entre patrón y obreros. Tal es el caso en que el patrón contrata con un empresario la realización de una obra por un tanto y el empresario se encarga de abonar a los trabajadores. El patrón, en este caso, no tiene ningún trato con obrero determinado, desde que es otro empresario el que asume la responsabilidad del trabajo. No existe a su respecto una locación "operis" sino "operarum".

Estos subempresarios o contratistas trabajan en el mismo lugar o fuera del lugar donde la obra o la industria se ejerce, y existen casos en que el material, en todo o en parte, es por cuenta del contratista, y otros en que sólo se contrata el trabajo.

Cuando el contratista trabaja en la misma obra del principal, o en la misma fábrica o taller, la cuestión no ofrece tantas dificultades, pero ¿cómo debe procederse cuando el contratista trabaja a la vez en obras distintas, o trabaja en su casa para distintos patrones?

Ejemplo del primer caso: Tratándose de construcciones, hay empresarios frentistas que toman el trabajo por un tanto, y, suministren o no los materiales, se entienden directamente con los obreros. Estos contratistas tienen varias obras a la vez y cambian continuamente de una a otra su personal.

¿Cuál es el patrón que entonces está obligado a indemnizar en caso de accidentes?

Ejemplo del segundo caso: Un contratista de trabajo tiene un taller fuera de la fábrica y se dedica a una especialidad cualquiera, donde se emplea una fuerza distinta de la del hombre. Los obreros que emplean para verificar el trabajo que las fábricas le encargan, ¿están comprendidos en los términos de la ley?

De ahí que no se desvirtuarían los propósitos de ésta, estableciendo, por ejemplo, que en caso de mediar contratista, la responsabilidad del patrón subsiste cuando el trabajo se ejecuta en su fábrica, o en obras exclusivamente para él, siendo en los demás casos responsables quien contrata directamente el trabajo”.

La interpretación que antecede nos parece acertada. El propósito de la ley no es el de perjudicar al patrón sino el de evitar que el obrero se perjudique y quede sin cobrar la indemnización porque el patrón simule la existencia de un contratista materialmente irresponsable. Conviene tener en cuenta, además, que el obrero que habitualmente trabaja sólo no adquiere la calidad de empresario por el hecho de la colaboración accidental de otros obreros.

RESPONSABILIDAD DE UN TERCERO. — Tenemos establecida la responsabilidad del patrón y la del contratista. La ley admite una tercera responsabilidad: la del tercero, pero no es ésta una responsabilidad que ha de juzgarse por los principios de la ley 9688, sino de acuerdo

con los principios generales del Código Civil. Sabemos que un accidente del trabajo puede reconocer diversas causas: la culpa del patrón, la imprudencia (que no es culpa) del obrero o el hecho fortuito. Estas son, sin duda, las causas generales. Pero, por excepción, el accidente puede ser provocado por un tercero. Justo es que él cargue con la responsabilidad emergente de su hecho. Por terceros se entiende (art. 18) a los extraños a la explotación industrial, quedando así excluidos de tal categoría el patrón y sus obreros o empleados. Es, precisamente, en virtud de la naturaleza y carácter de este tercero que no se le puede aplicar el alcance de la ley 9688. Ese tercero no es patrón del obrero. En los más de los casos, no será ni empresario ni industrial. Su responsabilidad, en consecuencia, no puede basarse sino en los principios del derecho común, tal como la ley de accidentes lo indica.

El patrón no queda exonerado del pago de la indemnización correspondiente al accidente provocado por un tercero, sino en el caso de que ese tercero sea un derecho habiente de la víctima y lo haya provocado intencionalmente o por su culpa grave. Pero como un mismo accidente no puede dar lugar a dos indemnizaciones completas — una del patrón y otra del tercero responsable — se establece que la indemnización que se obtenga del tercero exonera en su monto a la que corresponde pagar al patrón.

RESPONSABILIDAD SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL PAGO. — Existe, todavía, otro responsable. Su responsabilidad no deriva ni del hecho de ser industrial ni de la circunstancia de haber ocurrido el accidente a un obrero a su cargo. Su responsabilidad deriva de un hecho completamente ajeno al trabajo, como que tiene origen en la insolvencia del patrón verdaderamente responsable. Nos

referimos a la Caja de Garantía, cuya misión consiste en abonar la indemnización cuando el patrón no lo hace. De ella nos ocuparemos extensamente en capítulo aparte.



CAPITULO IV

Accidentes no indemnizables

Limitación de excepciones. — Salario excedente de tres mil pesos. — Duración de la incapacidad. — Otras causas de excepción. — Accidente provocado intencionalmente. — Culpa grave. — Reglamentos de trabajo. — Causa elemental que puede preverse. — Orden o autorización superior. — La imprudencia profesional. — Exclusividad de la causa. — Aviso al Departamento Nacional del Trabajo. — Asistencia médica. — Reglamentos provinciales. — Ejemplos de culpa grave. — La culpa grave en Perú y Chile. — Resumen de la cuestión. — Fuerza mayor extraña al trabajo. — Accidente provocado por un derecho-habiente. — Síntesis de las excepciones.

LIMITACIÓN DE EXCEPCIONES. — Los capítulos anteriores no han instruído sobre lo que es un accidente del trabajo y sobre quienes o sobre qué clases de industrias pesa la obligación de indemnizar el daño causado. La regla es que siendo el caso un accidente y tratándose de una industria de las enumeradas como responsables, el accidente sea indemnizado. Existen casos, sin embargo, en que aun colocado el accidente dentro de tales términos, la obligación de indemnizar no existe. Estos casos constituyen una excepción. Como tales, son limitados y no sería admisible ninguna otra que expresamente no estuviese consignada en la ley. Aun cuando tienen el mismo resultado — eximir de obligación al patrón — reconocen diversas causas y se justifican por razones completamente distintas. Les pasaremos revista.

SALARIO EXCEDENTE DE TRES MIL PESOS. — El monto del salario ganado por el accidente es una causa de exención de responsabilidad patronal. La disposición del artículo 2.º es terminante cuando establece que quedan únicamente incluidos en el régimen de la ley los obreros o empleados cuyo salario anual no excede de tres mil pesos. El artículo 125 del decreto reglamentario reproduce el mismo mandato, estableciendo que el patrón no responde, por la ley 9688, de los accidentes que sufran sus obreros o empleados cuyo salario anual excede de tres mil pesos. Esto no quiere decir, naturalmente, que en los casos en que el salario excede de la suma indicada el patrón esté enteramente libre de toda indemnización; pues siempre queda a los interesados, si es que a ello hubiere lugar, el derecho de ejercitar sus acciones ante la ley civil. De lo único que se excluye esta acción es del régimen especial creado por la ley de accidentes. Saber si el salario excede o no de tres mil pesos es una simple cuestión de hecho. La ley y el decreto reglamentario contienen, como después veremos, una serie de reglas precisas para determinar exactamente el monto del salario.

Este principio puede encontrar justificación en alguna de las razones que siguen. Desde luego, puede decirse que la fijación tarifada, como antes hemos dicho, es una consecuencia del principio del riesgo profesional que nuestra ley acepta. La fijación de un monto máximo es, a su vez, una exigencia de la tarifa. Además de este máximo, que tiene por objeto hacer conocer de la industria anticipadamente los gravámenes que pueden sobre ella pesar, tenemos en la ley misma la fijación de otra suma máxima: la indemnización, en efecto, no puede en ningún caso exceder de seis mil pesos (art. 8, inc. a).

Puede pensarse, también, que la exclusión de los beneficios de la ley 9688 de los que perciben un alto salario

responde a la suposición de que ellos, por su mejor situación económica, se encuentran habilitados para prever a las contingencias de un posible accidente tomando un seguro individual con las reservas que se les suponen. Tres mil pesos anuales equivalen a un salario de doscientos cincuenta pesos mensuales o a un jornal de más de nueve pesos diarios, cifras muy por encima de los términos medios del salario en la República Argentina. El promedio general para hombres, en la Capital Federal, oscila alrededor de cuatro pesos. Finalmente, esta exclusión del salario máximo, puede responder a la fijación de un salario mínimo que la ley establece (art. 11) y que el decreto reglamentario fija en la suma de un peso y medio (art. 5.º).

Con todo, la exclusión a que nos referimos se presta a una crítica que creemos justa. Parécenos mucho más encuadrado dentro del espíritu de la ley argentina el artículo de la ley francesa según el cual el obrero cuyo salario excede de 2.400 francos no beneficia de las disposiciones de la ley, sino hasta la concurrencia de esa suma, pero con derecho, por el excedente, a una rebaja en la indemnización. Por la ley argentina, la exclusión es categórica y total. La ley chilena sigue el ejemplo de la ley francesa cuando establece (art. 10) que el salario o sueldo anual no se considerará nunca mayor de dos mil cuatrocientos pesos ni menor de seiscientos, aun tratándose de obreros o aprendices que no reciban ninguna remuneración; y agregando que los beneficios de la ley aprovecha a los obreros o empleados que tengan una remuneración mayor sólo hasta la concurrencia del máximo fijado en el inciso anterior. Estos mismos principios inspiran a la ley de Perú en la que se establece (art. 6) que la ley es aplicable a los obreros y empleados cuyo salario anual no exceda de 120 libras peruanas. Si el salario excede de dicha suma (art. 7) se apli-

cará el derecho común, pero pudiendo los obreros acogerse a la ley de accidentes hasta la referida suma, "en cuyo caso se entiende que hay renuncia implícita para toda indemnización por daños y perjuicios, conforme a las reglas del derecho común".

DURACIÓN DE LA INCAPACIDAD. — Si el elemento salario da lugar a exclusión de obligaciones, el elemento tiempo produce el mismo efecto. Sólo procede la indemnización cuando la incapacidad para el trabajo originada por el accidente excede de seis días hábiles (art. 3.º). El establecimiento del comienzo del accidente y la fijación del momento en que la incapacidad cesa, son cuestiones de hecho que encuentran su solución dentro de la ley. Esta relación entre el derecho a percibir indemnización y la duración de la incapacidad, se encuentra en toda la legislación extranjera, aun cuando la extensión del tiempo varíe: en Francia, 4 días; en Italia, 6; en Inglaterra, dos semanas. Para justificar este principio suelen darse dos razones. Una de ellas se expresa diciendo que el pequeño accidente es personal y no industrial y que su carga debe ser soportada por el obrero y no por la industria. La otra razón, que seguramente es más atendible, responde al propósito de evitar simulaciones o accidentes voluntariamente causados por la víctima. Es un poco difícil suponer, sin embargo, que un obrero que gana \$ 4 por día intencionalmente pierda un pie para recibir \$ 2.000 de indemnización; pero no es tan difícil creer que un jornalero se produzca intencionalmente un pequeño tajo que le impida mover el martillo por algunos días con el propósito de obtener un descanso y una indemnización. La simulación del accidente y su provocación intencional, parecen ser hechos más frecuentes en Europa. Entre nosotros, se han constatado ya algunos casos, pero no muchos.

El hecho de que no se considere accidente a aquel que no exceda en sus consecuencias de seis días, no autoriza a descontar de la indemnización el importe de los seis primeros días. Si la incapacidad sólo ha durado cinco días, no se paga nada. Si ha durado diez días, se pagan íntegramente los diez días.

OTRAS CAUSAS DE EXCEPCIÓN. — Además de estos casos, encontramos reunidos en el artículo 4.º de la ley los diversos motivos que un industrial puede alegar para eximirse del pago de indemnizaciones. Este artículo 4.º, que tiene sus concordantes en los artículos 26, 130, 131, 132, 133 y 134 del decreto reglamentario, dió margen, en nuestro parlamento, a una larga discusión. Se recomienda su lectura, como comentario preciso.

Analizado el artículo gramaticalmente, resulta que el patrón está exento de responsabilidad: 1.º, cuando el accidente es intencional; 2.º, cuando proviene exclusivamente de culpa grave de la víctima; y 3.º, cuando se trata de un accidente intencional o por culpa grave provocado por un derecho habiente de la víctima.

ACCIDENTE PROVOCADO INTENCIONALMENTE. — Parece innecesario detenerse a explicar la sobrada razón que existe para no indemnizar un accidente intencionalmente provocado. En verdad, la disposición está demás desde que un hecho así acaecido no es un accidente del trabajo, caracterizado siempre por lo imprevisto, lo fortuito y la espontaneidad. La dificultad aparece en lo que respecta a la prueba pues, como antes hemos visto, ocurrido el accidente en las condiciones generales de la ley, la responsabilidad patronal se presume. Es de suponer que el obrero que deliberadamente se provoca un accidente con el único propósito de obtener una indemnización, tomará las debidas precauciones para que el hecho

aparezca como puramente casual. Es lo cierto, sin embargo, que en no pocos casos el accidente así provocado presentará los aspectos de la culpa grave, en que la prueba es más factible. Así, por ejemplo, en una máquina cuyos engranajes se encuentran herméticamente cerrados, en determinadas circunstancias el obrero no podrá, con ocasión de esos engranajes, originarse un accidente sino intencionalmente. La prueba de la intención del obrero será siempre difícil; pero la excepción de culpa grave, en determinados casos, podría prosperar.

De la intención en la provocación de accidentes volveremos a ocuparnos al tratar de las indemnizaciones debidas por incapacidades temporáneas.

CULPA GRAVE. — Tampoco existe responsabilidad patronal cuando el accidente ocurre por culpa grave de la víctima. En el proyecto presentado por la comisión de legislación de la Cámara de Diputados, la culpa grave, como eximente, no existía. Fué introducido después de un largo debate. El artículo 4.º, en verdad, fué el más discutido de todos. La importancia de su contenido exigía esa discusión. Se ha pretendido que la introducción en la ley de accidentes de la culpa grave anula todos los beneficios que ella acuerda a los obreros. Esto es una pura exageración. La práctica de un año que lleva la ley, nos permite decir que las discusiones patronales versan, en mayor número, sobre otras cuestiones. La posibilidad del peligro puede residir en el alcance que a la culpa grave den los jueces. Habrá, pues, que aguardar a que se forme una jurisprudencia que apenas si se ha iniciado.

La distancia que media entre el accidente debido a caso fortuito y el que se origina por imprudencia o descuido de la víctima es, en muchos casos, bien pequeña. Es que, como dice Mr. Saleilles, la responsabilidad se

gradúa por tintes insensibles, como el alba y el crepúsculo en el pasaje del día a la noche. Con frecuencia, el accidente se debe a una pequeña negligencia. Conaturalizando con el medio, fatigado cerebral y corporalmente, debilitada la intensidad de su atención por el ruido y por lo mecánico de su habitual trabajo, el obrero comienza poco a poco a despreocuparse de los pequeños cuidados y de las comunes precauciones. Precisamente porque esa distancia es pequeña, imperceptible casi, es que nuestra ley no exime de responsabilidad patronal cuando el accidente se debe a simple imprudencia, a descuidos, a lo que llamaríamos puro atolondramiento o "abombamiento" de la víctima. Si estos casos no hubiesen sido contemplados por la ley, la ley estaría de más, porque ellos son las que con más altas cifras concurren a la estadística de los accidentes.

Pero la culpa grave es mucho más que eso. Se aproxima más al caso de accidente intencional que al de simple descuido o "etourderie", como dicen los franceses. No hay que exagerar y creer que sólo es caso de culpa grave el del obrero que en un taller de pólvora enciende fósforos; pero tampoco hay que exagerar creyendo que todo descuido o imprudencia es culpa grave. Entre uno y otro extremo existe un término medio en el que, seguramente, se encuentra la verdad respecto del alcance de esta culpa grave, culpa inexcusable del obrero, culpa de esas que, como vulgarmente se dice, no tienen ni admiten perdón. El obrero debe cargar con sus consecuencias, íntegramente, según nuestra ley.

Ella no define la culpa grave; pero el decreto reglamentario, con un propósito plausible, ensaya una definición (art. 131) que sin serlo precisamente contribuye en mucho a aclarar un alcance que por la ley queda en blanco. De este artículo resulta que hay culpa grave: 1.º, cuando el obrero ha violado un reglamento interno

de trabajo y 2.º, cuando el accidente se debe a una causa que, por elemental, pudo y debió evitar por los medios a su alcance en el momento del suceso.

REGLAMENTOS DE TRABAJO. — Comencemos por los reglamentos de trabajo. Ya sabemos lo que son. Las más de las veces, ellos emanan directamente del patrón, sin consultar para nada la voluntad de sus operarios. Un buen día aparecen pegados en la pared del taller y por su lectura el obrero se entera de las obligaciones que le competen, de la hora de entrada y de salida, de la forma y días de pago, etc. Otras veces, toman origen en los pliegos de condiciones con que se transan las huelgas. El obrero vuelve al trabajo mediante ciertas estipulaciones que pasan a constituir los puntos vitales del reglamento del taller. La excepción en estos reglamentos está dada por nuestro gremio de tipógrafos que, perfectamente organizados discuten, preparan y confeccionan con los representantes patronales el reglamento que durante un tiempo determinado ha de regir sus relaciones recíprocas. Tenemos, además, los reglamentos oficiales puestos en práctica por varias dependencias del Estado. Y bien: cuando el accidente ocurre por infracción a una disposición de este reglamento, el hecho puede ser considerado como culpa grave.

La regla, naturalmente, no es absoluta. En primer lugar, porque será siempre menester demostrar no sólo la existencia de la infracción sino el hecho del accidente como exclusiva o principalmente debido a la infracción. En segundo lugar, porque no todas las cláusulas del reglamento interno tienen una importancia igual. Cuando se dice “el obrero examinará atentamente sus útiles de trabajo”, se dice algo vago. Cuando “se prohíbe al obrero reparar una máquina estando en movimiento”, se establece algo concreto.

Fuera de estas consideraciones, para que la infracción sea inexcusable, menester es que esos reglamentos reúnan ciertos requisitos. Es menester, desde luego, que estén aprobados por el Departamento Nacional del Trabajo, requisito para el cual no se necesita sino llenar los trámites a que se refiere el artículo 134. Es menester, además, que al ocurrir el accidente el reglamento esté colocado en sitio visible. Estos requisitos son absolutos. No cumplidos, el reglamento carece de valor.

Los principales industriales de Buenos Aires han hecho aprobar sus reglamentos.

CAUSA ELEMENTAL QUE PUEDE PREVERSE. — Pasamos, ahora, a la segunda parte del artículo 131, esto es, al accidente producido por una causa que, por elemental, pudo y debió evitar el obrero con los medios a su alcance en el momento del suceso. La consideración de este caso es más difícil que la del reglamento. Es que entramos, otra vez, en el dominio de lo vago y de lo impreciso, a pesar de lo preciso y de lo concreto de los términos de la redacción.

La interpretación gramatical del artículo ya nos dice algo. Desde luego, se refiere no a una causa complicada, de concepción más o menos difícil, sino a una causa "elemental". No se quiere, pues, que el obrero entre a prever consecuencias remotas o secundarias, sino que prevea efectos inmediatos, que inevitablemente, fatalmente, tienen que ocurrir. Se exige, además, la posibilidad de que esa causa productora del siniestro haya podido y haya debido ser prevista, es decir, se exige en el obrero la existencia de una cierta dosis de conocimientos técnicos. Así, pues, la culpa grave guarda una estrecha relación con el cargo desempeñado por el accidentado. Las imprevisiones son menos excusables en el capataz que en el oficial y en éste que en el aprendiz.

Aquel es un conocedor de todos los peligros y contingencias de un trabajo y está obligado a ser prudente. Éste último es un ignorante que recién empieza a iniciarse. Se le debe disculpar más que al primero.

Finalmente se indica que la causa elemental haya podido y debido ser evitada, pero no por cualquier medio sino por los que el accidentado tenía a su alcance en el momento del suceso. Cuando el albañil "debe" subir al andamio y no existe sino una escalera rota, el accidente que le sobrevenga no es de su culpa sino de quien no puso a su alcance los medios necesarios y suficientes para llenar sus obligaciones de trabajo. Cuando un obrero debe "aguantar" un peso excesivo, no es difícil prever que las fuerzas pueden flaquearle. Pero el accidente que por la caída del peso le sobrevenga no es de su culpa. También el patrón pudo prever que necesitaba hacerlo ayudar con otros hombres.

ORDEN O AUTORIZACIÓN SUPERIOR. — Lo que parece evidente es que el decreto reglamento ha querido, por medio de la adopción de una serie de disposiciones concretas, evitar que a la culpa grave se le de un amplísimo alcance. Es así que, además de las restricciones que acabamos de mencionar, indica otras de importancia no menor. Así (art. 132) no existe caso de culpa grave cuando el obrero ha ejecutado el hecho generador del accidente en virtud: 1.º, de orden; 2.º, de autorización. A su vez, esta orden o autorización puede emanar: 1.º, del patrón; 2.º, de los directores del trabajo. El fundamento de esta disposición se explica por sí mismo. El orden interno de una fábrica reposa en el derecho de mando del superior que es, a su vez, correlativo de la obligación de vigilancia. De hecho, el inferior carece de la facultad de obedecer o de no obedecer. Justo es, entonces, que el cumplimiento de la orden de quien tiene

facultad de darla — patrón, director o capataz — no redunde en su perjuicio. Una orden improcedente será siempre el origen de una imprudencia o falta patronal.

LA IMPRUDENCIA PROFESIONAL. — Como antes hemos visto, la continuidad del trabajo engendra en el obrero hábitos que terminan por serle perjudiciales como que conspiran contra su seguridad. A la larga, la diaria rutina de la labor forma en el trabajador una segunda naturaleza. Connaturalizado con el peligro que le rodea y acecha, termina por adquirir mecánicamente una segunda conciencia de seguridad casi absoluta. En los primeros días, el albañil pone un cuidado máximo para caminar por las inseguras y estrechas tablas que forman los andamios. Poco a poco, las precauciones van desapareciendo. Ha caído dentro de lo que el artículo 133 califica de imprudencia profesional, esto es, dentro de una imprudencia derivada del ejercicio habitual del trabajo. Esta imprudencia no exime de responsabilidad patronal. He aquí, pues, en el artículo citado una nueva disposición que, agregada a las anteriores, conduce a restringir el alcance de la culpa grave.

En el proyecto de reforma a la ley española, se lee una cláusula concebida así: “La imprudencia profesional o sea la derivada del ejercicio habitual de cualquier trabajo, no exime al patrono de responsabilidad”.

En los fundamentos se leen las siguientes palabras, perfectamente aplicables a nuestra ley: “Aun cuando parezca imposible se ha entendido abusivamente por fuerza mayor extraña al trabajo la imprudencia profesional, no obstante ser ésta propia e inseparable de toda labor y ser su concepto en un todo opuesto al de la fuerza mayor extraña al trabajo, única excepción de la responsabilidad patronal, es por completo independiente del trabajo mismo y precisamente en esa separación funda la

ley la irresponsabilidad del patrono por los accidentes que ocasione a sus operarios. Un terremoto, una inundación, un incendio son típicamente los casos de fuerza mayor. Y es justo reconocer que ninguna razón de equidad impone al patrono responder del daño que esos sucesos originen. La imprudencia profesional vive, por el contrario, unida al trabajo que el obrero realiza. Es habitual y forzosa a toda profesión u oficio; no es consecuencia de la voluntad del obrero sino efecto del hábito en la labor; nace del contacto diario y forzoso con el peligro existente en el manejo de la maquinaria y en el ejercicio de todo trabajo. Lejos de ser causa de excepción de la responsabilidad del patrono, la imprudencia profesional es el caso a que esa responsabilidad responde. La ley de accidentes, fundada en el principio del riesgo industrial, se ha promulgado, en efecto, para beneficiar a los que le corren al poner su esfuerzo al servicio de la industria y del lucro ajenos". Difícilmente se podrá, en menor número de palabras, caracterizar mejor la imprudencia profesional. Los conceptos se aplican a nuestra ley, en atención a que el decreto que la reglamenta contiene el mismo principio. Aun sin el decreto, tal interpretación hubiera sido correcta. Ella reposa en los principios y los propósitos de toda ley de accidentes.

EXCLUSIVIDAD DE LA CAUSA. — Pero, hay otras restricciones. El inciso a) del artículo 4.º exige que para que el accidente por culpa grave elimine la responsabilidad patronal debe provenir "exclusivamente" de esa culpa grave. Así, pues, el análisis de los múltiples hechos y circunstancias que al accidente rodean deben determinar una síntesis de culpa grave de parte del obrero, exclusiva de cualquier otra consideración, causa o detalle. Si junto a la culpa grave coexiste otra culpa cual-

quiera — patronal u objetiva — la excepción de responsabilidad será improcedente.

AVISO AL DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO. — Respecto de la culpa grave, el reglamento señala al lado de las disposiciones de fondo una disposición de procedimiento que tiene gran importancia. Cuando el patrón conceptúa que el accidente se debe a culpa grave de la víctima (art. 26) debe manifestarlo por escrito al Departamento Nacional del Trabajo. Se desea con esto evitar que prospere una excepción creada “a posteriori”, al mismo tiempo que permite al Departamento Nacional del Trabajo levantar una información y constatar los hechos desde el primer momento. El reglamento no establece el término dentro del cual debe hacerse ese aviso, pero es lógico suponer que tal comunicación debe efectuarse junto con el aviso de denuncia (art. 25) que el patrón está obligado a efectuar dentro de las 24 horas de producido el infortunio. ¿Podrá alegar el patrón, en juicio, la culpa grave del obrero cuando ella no ha sido comunicada al Departamento ni previamente alegada en el juicio administrativo que precede al judicial? Pensamos que sí. Para que esta defensa en juicio estuviese interdicta por razón de tal omisión, ello ha debido expresamente constar en la ley o en el reglamento. Una y otro guardan silencio al respecto y este silencio no puede interpretarse desfavorablemente para el industrial. Es justo, sin embargo, que la omisión del aviso pese en el ánimo del juez, porque esa omisión ha dificultado, en el primer momento, la obtención de un examen de hechos que ha podido ser desfavorable para las ulteriores pretensiones del patrón.

ASISTENCIA MÉDICA. — Entre la ley y el decreto, en la parte que estudiamos, hallamos una contradicción. Por

Infojus

el artículo 4.º de la ley el patrón queda exento de “toda responsabilidad” cuando el accidente hubiese ocurrido por culpa grave. El artículo 26, confirmando este principio, indica cuáles son las obligaciones que pesan sobre el patrón cuando se trata de un accidente “sin causa legal excusable”. El reglamento, sin embargo (art. 26) parece que quiere hacer pesar sobre el industrial, a pesar del aviso de excepción de culpa grave, la obligación de la asistencia médica y del pago de medio jornal. Decimos parece, porque la redacción no es suficientemente clara.

El punto fué extensamente discutido al tratarse la ley en el debate parlamentario. Se dijo entonces que la no responsabilidad era una excepción y que la ley legisla para el caso general que es el de la responsabilidad emergente. Se agregó que la culpa grave no es cosa que pueda probarse en el acto, dejar al obrero accidentado sin asistencia y sin medios. A estas razones, el miembro informante contestó en forma concreta: aquellas razones, indudablemente, eran altruístas pero no encuadraban en una verdadera regla de equidad y de justicia. Debemos pensar, en consecuencia, que lo que se ha querido es que el patrón satisfaga, aun en caso de culpa grave, la asistencia médica inmediata, pero no los medios salarios. Si satisficiera éstos y el caso fuese después considerado judicialmente como de culpa grave, tiene perfecto derecho a repetir esos medios jornales del obrero a quien los hubiese entregado.

La asistencia médica inmediata y posterior es siempre dada por las compañías de seguro en Buenos Aires aunque el caso sea de culpa grave. Es ésta una de las razones que en el capítulo respectivo nos inducirá a abogar por la implantación del seguro obligatorio.

REGLAMENTOS PROVISIONALES. — En los reglamentos

de provincia no encontramos mayores variaciones respecto del concepto de la culpa grave, con excepción del decreto reglamentario de la de Buenos Aires (Mayo 14 de 1917). Según ese reglamento, para que exista la existencia de culpa grave, deben encontrarse reunidas las tres condiciones que a continuación se expresan: a) voluntad manifiesta de hacer o de no hacer; b) conocimiento y discernimiento comprobado del peligro que pueda derivar de su hecho o de su omisión; c) ausencia de excusa derivada de las condiciones en que se efectuara el trabajo, inclusive la forma de su remuneración, o alguna justificación de orden recibida, de necesidad o utilidad que salve o atenúe su responsabilidad.

En este reglamento, como en el nacional (Enero 14 de 1916) vemos una tendencia manifiesta a restringir el concepto de la culpa grave y a reducir su campo de aplicación por la exigencia de ciertas circunstancias o por la reunión de determinados requisitos. Esta tendencia administrativa concuerda, por otra parte, con el espíritu de proyectos de ley de accidentes del trabajo emanados de nuestra administración. Así, por ejemplo, fundando el de 1907 preparado por el Departamento Nacional del Trabajo decía el Dr. Matienzo en la exposición de motivos: "No tomo en cuenta la simple culpa o negligencia de la víctima, porque según las estadísticas e investigaciones practicadas en los principales países europeos, ese factor no basta por sí solo para ocasionar la mayoría de los accidentes y es, además, inevitable por razones psicológicas y fisiológicas. Los obreros que no cometen jamás imprudencias en los sitios peligrosos son personas excepcionales. El hábito del peligro aumenta la posibilidad de los descuidos y del exceso de confianza. El patrono toma al obrero con estos defectos naturales y, si bien tiene el derecho de exigirle que no cause de intento los accidentes a que está expuesto, no puede pre-

tender que modifique la imperfección de la naturaleza humana”.

EJEMPLOS DE CULPA GRAVE. — Entendemos que en la apreciación de la culpa grave el juez es soberano y su interpretación, definitiva. El sentido de la ley, respecto de la culpa grave, es bien diverso del que el Código Civil le asigna. A nuestro juicio, las fuentes de interpretación de este artículo, son: 1.º La legislación positiva universal sobre accidentes del trabajo; 2.º, la opinión y concepto de los tratadistas; 3.º, la discusión parlamentaria de nuestra ley; 4.º, los proyectos anteriores; y 5.º, el espíritu del reglamento nacional y de los provinciales. Respecto de la discusión parlamentaria, hemos dicho ya algo. Creemos útil agregar, para ilustrar la materia, cuáles fueron los ejemplos de casos de culpa grave expuestos al discutirse la ley. Las palabras que rigen en las que constan esos ejemplos, pertenecen al diputado Demarchi:

“Yo creo que sólo debe resarcirse el daño que sufran los que trabajan, y excluir aquellos casos en que se produce el accidente por imprudencia, o por no observar el obrero las disposiciones que le prescriben en toda fábrica.

“Voy a citar un solo caso en apoyo de lo que digo: Para arreglar un motor cualquiera, uno de aquellos motores que funcionan con gran velocidad, se prescribe que hay que esperar que él detenga su marcha, prescripción que da el inspector de la fábrica; y si el obrero hace alguna reparación en él mientras está funcionando y se produce un accidente, hay en este caso una imprudencia manifiesta por parte del mismo que resulta la víctima. Por esto es que se previenen estos accidentes indicándose las reglas a que deben sujetarse los obreros en el manejo de las máquinas.

“Lo propio acontece en la albañilería. Es claro, que

si un obrero, para ir de un piso a otro procede como un acróbata, subiendo por los postes en lugar de hacerlo por las escaleras, cometerá una infracción a las reglas elementales de previsión, y en este caso, si ese obrero se cae, únicamente él sería el culpable y la responsabilidad no debe llegarle al patrón.

“Hay que excluir aquellos casos en que una imprudencia grandísima de la víctima, que no observa las reglas más elementales que deben tenerse en cuenta en el manejo de los útiles de trabajo, como los motores, cables eléctricos, etcétera, determina el accidente. Y es bien sabido que a este respecto se fijan letreros que indican que no se deben tocar los dos conductores a la vez, porque de hacerse se produce la muerte.

“Muchas veces los obreros se exponen al peligro por su propia ignorancia, que los lleva a no observar las disposiciones relativas al manejo de aparatos y máquinas, pero el accidente también se produce debido a que el patrón o director de fábrica no ha tomado las medidas necesarias para evitarlos.

“Todos los señores diputados saben perfectamente que hay obreros competentes que manejan aparatos, como cables eléctricos, que deben manejarse con ciertas precauciones.

“Pero si a pesar de existir esas instrucciones, los obreros no las observan y proceden contra esas prescripciones reglamentarias, y se produce el accidente, no puede hacerse responsable al patrón.

“Pero yo creo que se magnifica demasiado la cuestión, tal vez, desde el punto de vista jurídico. Bajo el punto de la indemnización, he declarado desde un principio, que el ideal era no necesitar averiguar quién es el culpable, sino que se trataba de contribuir a ayudar al obrero consignándolo claramente en una ley especial interpretando las disposiciones del código civil.”

No estamos conformes con que todos los ejemplos citados en la transcripción que antecede deban ser considerados en el sentido de no crear la obligación del pago de la indemnización; pero aun con esta salvedad, vale la pena tener presente que la culpa grave debe tener un carácter extraordinario y un significado completamente diverso del simple descuido o de la negligencia.

LA CULPA GRAVE EN PERÚ Y CHILE. — Los tres países sudamericanos que han legislado sobre accidentes del trabajo han aceptado el principio de la culpa grave. Conocemos ya las disposiciones al respecto de la ley argentina. Véamos ahora lo que dicen las de Chile y Perú. La primera (art. 1.º) se expresa así: “exceptúanse los accidentes debidos a fuerza mayor extraña y sin relación alguna con el trabajo que el obrero o empleado ejecute o producidos intencionalmente por éstos o provenientes de un delito o culpa grave imputables a la víctima o a un extraño. En estos casos la prueba incumbe al patrón. Podrán declarar como testigos los demás obreros o empleados de la casa, no siéndoles aplicables, en este caso, la inhabilidad que establecen los arts. 4.º, 5.º y 6.º del art. 347 del Código de Procedimientos Civil, pudiendo el juez apreciar la prueba en conciencia”. En cuanto a la ley peruana, ella dice (art. 27): “Si el accidente proviniera de culpa inexcusable de la víctima, se reducirá proporcionalmente la indemnización, según pueda resultar inferior a la renta cuya base fuese el salario mínimo determinado por el Poder Ejecutivo”.

Como vemos, el criterio de la ley del Perú tiene casi el alcance de una transacción entre los que aceptan la responsabilidad patronal en los accidentes debidos a culpa grave y entre los que la niega en absoluto. Una moción semejante hecha en nuestro parlamento al discutirse esta parte de la ley, fué rechazada. Son muy dig-

nas de ser tenidas en consideración las disposiciones sobre el procedimiento que respecto de la prueba de la culpa grave consigna la ley chilena. Su deseo es que esta prueba no esté sujeta a las reglas generales del derecho. Por eso faculta al juez para obtenerla "a conciencia". Sobre este particular guarda silencio la ley argentina.

RESUMEN DE LA CUESTIÓN. — Con la mayor claridad que nos ha sido posible hemos tratado de desentrañar el significado que la culpa grave tiene en nuestra ley. No estamos seguros de haber conseguido nuestro propósito, en el espacio de breves líneas. El asunto ocupa, en los tratadistas de la materia, interminables páginas y, durante el debate parlamentario de nuestra ley, constituyó el punto más y mejor debatido. En Francia, ocurrió otro tanto. Desde el principio de la elaboración de la ley las opiniones se dividieron. Querían unos la inclusión y otros la exclusión de la cláusula de culpa grave. El texto de la ley francesa no es definitivo ni en uno ni en otro sentido. Es, en verdad, un texto de transacción: se reduce la indemnización en una cantidad proporcional a la intensidad de la culpa. Algo muy parecido a esto se propuso en nuestro parlamento, pero fué rechazado. Así, pues, cuando se alega culpa grave, por la ley argentina el obrero recibe todo o nada, según que la culpa grave se pruebe o no. Entre "todo" o "nada" había, ciertamente, lugar para indicar "algo". La frase de Dejaice tiene su razón de ser: "¿Con qué propósito el obrero será prudente y previsor si la ley le acuerda una indemnización en todo caso?". Pero el argumento de Bodiker, es exacto: el castigo debe ser proporcionado a la falta y es mucho castigo dejar en la miseria a los herederos de un accidentado porque cometió el hecho por culpa grave.

Como antes hemos dicho, la importancia definitiva de la cláusula comentada derivará, más que de otra cosa, del

alcance que los jueces quieran darle en los pleitos que por ella se inicien. Hasta ahora, esas sentencias no se han producido. No podremos, en consecuencia, ilustrar el comentario con casos jurídicos locales.

Al votarse la ley con el agregado de la eximente de culpa grave que estudiamos, uno de los señores diputados exclamó: "Están de parabienes los abogados". Completábase así una frase anterior sobre el mismo particular, según la cual la introducción de este principio, convertiría a la ley en un "semillero de pleitos". Existía, pues, la idea, que después ha sido repetida por comentaristas de nuestra ley, de que ella había fracasado y que todas sus concesiones y principios resultaban anulados. La práctica se ha encargado de demostrar todo lo contrario. La eximente de culpa grave no se ha alegado sino en casos muy contados, en una proporción que podríamos llamar mínima y casi siempre con algún fundamento que justificaba la excepción dentro del concepto legal. Resulta así, que los artículos que en la discusión parlamentaria dieron margen a prolongado debate porque en el sentir de los que hicieron la ley iban a dar margen a grandes inconvenientes prácticos, no han suscitado, en la aplicación diaria de la ley, mayores tropiezos o inconvenientes. En cambio, es la situación inversa la que se ha producido. Artículos importantísimos han pasado sin merecer una discusión o una aclaración. Ellos son los que están produciendo inconvenientes y originando trabas y demoras. Las articulaciones maliciosas no han surgido por la culpa grave. Otros artículos, pasados como desapercibidos, les han dado ocasión.

Las compañías de seguro no han hecho mayores cuestiones sobre la culpa grave. El hecho puede explicarse teniendo en cuenta que, las más de las veces, los datos que ellas poseen sobre la caracterización del accidente son los que el patrón les suministra. Cuando el acciden-

te se ha originado por culpa grave, el partón oculta los detalles necesarios para establecerla; y la compañía, que los ignora, no hace cuestión.

En cambio, cuando no hay seguro, el patrón tiene menos amplitud de espíritu y se siente más inclinado a pensar que el accidente se ha originado por culpa grave del obrero. Así, pues, se constata que casi todos los casos en los que la culpa grave, administrativa o judicialmente han sido alegados, se refieren a obreros no asegurados.

FUERZA MAYOR EXTRAÑA AL TRABAJO. — Tampoco responde el patrón (art. 4, inciso *b*) de los accidentes causados por fuerza mayor extraña al trabajo. Hemos visto ya, en el capítulo II no sólo en qué consiste la fuerza mayor, sino también la división que de ella se hace — no por todos admitida — en fuerza mayor inherente o extraña al trabajo. En los casos de fuerza mayor inherente al trabajo la responsabilidad del patrón está expresamente reconocida (art. 1.º). En los casos de fuerza mayor extraña al trabajo la irresponsabilidad está plenamente excluída (art. 4.º).

ACCIDENTES PROVOCADO POR UN DERECHO-HABIENTE. — El artículo 4.º contiene, en su parte final, una exclusión que se explica por sí sola. La responsabilidad del patrón cesa con respecto a cualquiera de los derechos habientes de la víctima que hubiera provocado voluntariamente el accidente o que lo hubiera ocasionado por su culpa grave. Analizaremos esta última causa de exclusión de responsabilidad al estudiar la acción contra terceros (art. 18) que la ley confiere al accidentado o a sus representantes con independencia de la acción emergente de la ley 9688.

SÍNTESIS DE LAS EXCEPCIONES. — Haciendo ahora un resumen de las eximentes que nuestra ley admite, diremos que un patrón está siempre obligado a pagar la indemnización correspondiente, salvo los siguientes casos:

1.º Cuando la remuneración anual del obrero o empleado afectado por el accidente excede de tres mil pesos moneda nacional.

2.º Cuando el accidente origine una incapacidad que desaparezca en el término de seis días hábiles.

3.º Si el accidente ha sido provocado voluntariamente por la víctima, es decir, en virtud de una acción u omisión ejecutada con discernimiento, intención y libertad.

4.º Cuando el accidente se ha producido por culpa grave de la víctima.

5.º Si el accidente fué provocado por alguno de los derecho-habientes de la víctima, y solamente respecto de quien provocó el accidente.

6.º Si la causa del accidente ha sido una fuerza mayor extraña al trabajo.



CAPITULO V

El salario

El salario como base de la indemnización.— Legislación extranjera.— Proyectos argentinos.— Definición de nuestra ley.— Salario del aprendiz.— Contradicción entre la ley y el reglamento.— Libros de sueldos y jornales.— Requisitos con qué deben ser llevados.— Salario anual y salario medio diario.— El descanso obligatorio en los sueldos mensuales.— Multas y descuentos en el salario.— Salario a destajo.— Una objeción patronal.— Conclusión.

EL SALARIO COMO BASE DE LA INDEMNIZACIÓN.— En nuestra ley de accidentes tiene el salario un rol de gran importancia. Impone la ley al patrón, ocurrido el accidente, dos clases de obligaciones. Una de ellas, que consiste en procurar al accidentado asistencia médica y farmacéutica, no presenta ninguna relación con el salario. La otra obligación, que consiste en indemnizar el accidente o reparar pecuniariamente sus consecuencias, se basa exclusivamente en él. El salario es, en efecto, en todo caso, el patrón o medida que determina el monto de la indemnización. En otros términos: el monto de la indemnización está en razón directa con el monto del salario. Así, pues, el salario obra como definidor no sólo de indemnizaciones, sino también de exclusiones. Hemos visto, en efecto, que cuando el obrero gana más de \$ 3.000 por año está fuera de la esfera de acción de la ley 9688. Explícase entonces, dada la importancia del asunto, que la ley se haya ocupado del salario en varios

de sus artículos, estableciendo un salario-base, cosa que no es muy fácil establecer. En el párrafo que sigue veremos, en efecto, que las legislaciones extranjeras han llegado a esa base por medio de procedimientos que, aunque parecidos, son diversos.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA. — La necesidad jurídica de llegar a una determinación del salario como base de las relaciones económicas del obrero — decía el Instituto de Reformas Sociales proponiendo una modificación a la ley española — y del patrón en el momento de ocurrir el accidente, exige que la ley, al modo como lo hacen las leyes alemanas, austriacas, francesas, belga, italiana, etc., fije las normas de acuerdo con las cuales debe hacerse el cálculo de la indemnización. La ley alemana de 6 de Julio de 1884, considera como salario o sueldo-base para fijar las indemnizaciones la ganancia del año de trabajo representada, cuando no se compone de fracciones calculadas, por lo menos por semana, por trescientas veces el salario diario medio”. Este es el sistema que sigue la reglamentación de la Provincia de Buenos Aires (art. 30) en cuyo reglamento se lee que el salario se determinará dividiendo por 300 la remuneración que le correspondió al obrero por el año inmediato al accidente y agregando que si en el curso de ese año la víctima hubiere dejado de trabajar durante algún tiempo por desocupación involuntaria, enfermedad, paro o huelga, deberán computarse para el monto total de la remuneración que corresponda al año, los días que haya dejado de trabajar, a razón del salario medio que resultara de los días que ha trabajado efectivamente. La ley chilena establece (art. 10) que la fijación del salario que en su totalidad o en parte no se perciba en dinero, corresponde al juez con arreglo a las circunstancias en que se efectúe el trabajo, entendiéndose por salario anual

el que ganaba el obrero el día del accidente multiplicado por 300 o el sueldo mensual del empleado, multiplicado por 10. La ley peruana (art. 25) establece que para el cómputo de las indemnizaciones se entiende por salario anual las sumas de los salarios que la víctima hubiese ganado en la empresa durante los últimos 12 meses. Si no hubiese trabajado sino parte de ese tiempo, el salario anual es el producto que resulte de multiplicar por 300 el salario diario que la víctima ganaba en el momento del accidente, con exclusión de los salarios extraordinarios y de primas por sobretiempo. En lo que respecta a la fijación del salario mínimo, esta ley consigna el principio diferencial que no trae la ley argentina. Como sabemos, la nuestra fija el salario mínimo de \$ 1.50 para toda la República, sin tener en cuenta las visibles diferenciaciones del salario, por razones de localidad. La ley del Perú (art. 26) confiere al Poder Ejecutivo la fijación del mínimo para las "distintas" regiones del país. Las leyes norteamericanas establecen, por regla general, el principio del salario-base con arreglo al salario semanal; pero el comentarista de la nueva ley del Estado de Nueva York hace notar que la costumbre tiende a fijar como base el salario diario en vez del semanal. Algo muy parecido puede decirse del hábito que se va estableciendo en la Capital Federal, sobre todo en el pago de indemnizaciones correspondientes a incapacidades simplemente temporarias.

Volvemos ahora a la cita del Instituto de Reformas Sociales. Agrega: "La ley austriaca de 28 de Diciembre de 1887, dispone que para el cálculo de la pensión se determine primero la remuneración que el lesionado ha recibido durante el año último de su estadía en la explotación donde el accidente ha tenido lugar. Si el lesionado no hubiese estado en la explotación durante ese año, se debe tomar como base para el cálculo de la pen-

sión la remuneración media que hayan recibido obreros de la misma categoría durante ese período o en otras similares próximas. Si a causa de su naturaleza la explotación sólo trabaja cierta parte del año no se tomará en cuenta para el cálculo del salario medio diario más que el número de días de trabajo en el período de actividad. Se considera remuneración anual el producto del salario medio diario multiplicado por 300. La ley francesa de 1898, considera salario-base la remuneración efectiva del obrero durante los doce meses que éste ha estado al servicio del patrono; si no hubiese estado estos doce meses, la que correspondiese al tiempo que ha estado al servicio del patrono, aumentada con la remuneración media recibida por los obreros de la misma categoría, hasta completar los doce meses. En el caso de tratarse de trabajos no continuos, se calcula el salario anual, tanto según la remuneración recibida durante el período de actividad, como según la ganancia del obrero durante el resto del año”.

No hay objeto en continuar la reseña respecto de la forma en que las naciones han establecido el medio de llegar al salario-base con arreglo al cual han de calcularse las indemnizaciones. Nuestro propósito queda cumplido con esta enumeración, que puede servir de introducción al sistema fijado por la ley argentina.

PROYECTOS ARGENTINOS. — Nuestros proyectos anteriores concurren a la fijación del salario por diversos procedimientos. Adviértese desde luego que en el primero de ellos (Avellaneda y Roldán, 1898) no se define lo que por salario debe entenderse, a pesar de que en las indemnizaciones que fija se refiere siempre a un salario medio y a un salario diario. En el segundo proyecto (ley nacional del trabajo, 1904) ocurre todo lo contrario. En él se indicaban respeto de salarios, las siguientes reglas:

a) El salario que sirve de base para la fijación de las indemnizaciones será el que corresponda a los obreros o empleados en virtud del contrato, durante el año anterior al accidente y en la empresa o establecimiento en que él ha ocurrido; b) Para los obreros que hayan servido menos de un año en la empresa, el salario será el que efectivamente hubiesen percibido, aumentado con el salario medio que se pague a los obreros de la misma categoría durante el período que falte para completar el año; c) Cuando la naturaleza o hábitos de la empresa sólo comporta un período de trabajo menor que un año, el cálculo de la indemnización se opera sobre el jornal hebdomadario medio percibido durante el tiempo de actividad dentro del año que precedió al accidente; d) En ningún caso el monto de las indemnizaciones a obreros y empleados excederá de la suma de \$ 5.000 por año y siempre que los cálculos sobre la base de un total anual de salarios diese una suma mayor, sólo se tendrá en cuenta, para fijar aquéllas, el total que no dé excedente sobre dicha cantidad. El proyecto de la Unión Industrial Argentina (1907) toma como base la semana.

Es así que decía (art. 14) que el salario que debe servir de base para las indemnizaciones, será el salario medio diario correspondiente al obrero o empleado, en virtud del contrato, durante las cuatro semanas anteriores al accidente. En el proyecto del Dr. Palacios (1907) se reproducen, con algunas variaciones, los principios más arriba transcriptos del proyecto de 1904. En el del Departamento Nacional del Trabajo (1907) se aceptan los términos del salario anual o diario en el mismo concepto en que la ley en vigencia los toma. Es en este proyecto que encontramos una disposición que, no figurando para nada en la ley 9688 ha sido intercalada en su decreto reglamentario y que, por esta razón, no es a nuestro juicio obligatoria. Nos referimos al caso de un obrero

que trabaja para dos o más patrones en distintas horas o distintos días del año. Según el proyecto del Dr. Matienzo se debía computar su salario como si todas sus ganancias fuesen obtenidas en servicio del patrón para quien trabajaba cuando ocurrió el accidente.

DEFINICIÓN DE NUESTRA LEY. — En el artículo 5.º del reglamento encontramos un concepto que se acerca a la definición de salario, no consignada en la ley. “El salario que servirá de base para la indemnización que la ley acuerda, es la renumeración que efectivamente haya recibido el obrero, en dinero o en otra forma, del patrón a cuyo servicio estaba cuando ocurrió el accidente”. En sus términos generales concuerda esta definición con la de nuestro Código Civil (art. 1657) según la cual el salario es el precio que se paga por la prestación del servicio. Como el salario no siempre se paga en dinero íntegramente, la definición acepta la ampliación: “en dinero o en otra forma”. Esta ampliación, reconocida por todas las leyes similares, se justifica en nuestro país más que en ningún otro. Nos falta, en efecto, una ley de protección del salario, frente a las numerosas y variadas manifestaciones del “truck system”, aun cuando existe en la Cámara de Diputados, con despacho favorable de la comisión de legislación, un proyecto al respecto. (1).

Consecuente con este criterio se ha incorporado al reglamento un artículo (6.º) dando la regla general para determinar el salario cuando una parte de él es recibido en forma de uso de habitación o en otra forma cualquiera. Son estas formas muy diversas. Los patrones suelen determinar un sueldo fijo y, además, dar casa,

(1) La discusión de este proyecto de ley sobre protección al salario comenzó en nuestra C. de D. D. en Mayo de 1917. El 17 de Mayo, la referida Cámara lo aprobó, pasándolo al Senado.

comida, luz o leña a sus obreros. Todas estas bonificaciones acrecen al salario. Lo mismo puede decirse de las primas o premios que se conceden por economía de aceite, por exceder la producción diaria de una cantidad fijada como límite, o por doble o mayor retribución correspondiente a trabajo en horas extras, trabajo nocturno o días festivos. Todo esto entra dentro del término salario. Su apreciación es una cuestión de libros o una cuestión de hecho. Así, para saber el valor del uso de habitación "se computará dicha remuneración con arreglo a su promedio de valor en la localidad". En cuanto a las propinas, hay motivo para pensar que ellas no deben considerarse como salario en razón de que ellas no son dadas al obrero por el patrón sino por el cliente. La forma de salario que consiste en hacer participar al obrero en las ganancias de la empresa, no puede entre nosotros presentar dificultades porque tal forma no existe. Así lo manifestó en 1907 la Unión Industrial Argentina al Departamento Nacional del Trabajo.

Conocemos empresas que exigen a sus empleados formar parte de sociedades internas de socorros mutuos. Como contribución pecuniaria a ellas, les descuentan uno o dos pesos mensuales. A los efectos de la ley de accidentes, esa disminución no puede perjudicar al salario. La suma restada es salario.

SALARIO DEL APRENDIZ. — La ley no ha olvidado la situación del aprendiz que no tiene salario o que sólo lo tiene muy pequeño. En este caso (art. II) "la indemnización se computará con arreglo al salario más bajo ganado por los operarios de la misma industria y categoría en que trabajó el aprendiz". Nada más justo. Por razones que derivan de un hecho universalmente existente, un menor o una mujer, aun cuando realicen el mismo trabajo de un adulto, reciben una indemniza-

ción menor. Esta circunstancia no debe favorecer, llegado el caso, al industrial que se vería libre de toda indemnización o pagaría una indemnización ínfima al accidentado. Si la ley no hubiese establecido esta previsión, la muerte de un aprendiz que recibe \$ 0.50 diario se salvaría con un pago de \$ 500. Nuestro decreto reglamentario, sin embargo, va un poco más allá de la ley, no en su espíritu sino en su letra. Como hemos visto, gramaticalmente, la ley no se refiere sino al caso del aprendiz. El reglamento, sin embargo (art. 5.º) no se refiere sólo al aprendiz sino también al obrero y al operario. En verdad, rarísimo será el caso en que estos últimos puedan beneficiar de esta disposición, pues el promedio general de los salarios es de \$ 3.80 y sólo en casos excepcionales se han pagado a jornaleros \$ 1.40. A los que evidentemente beneficia esta disposición es a los menores de 16 años que en la industria de la Capital Federal ganan un promedio de \$ 1 diario. Es evidente que se les bonifica al computárseles sus salarios a razón de \$ 1.50. A título de curiosidad digamos que, apenas puesta en práctica la ley, se inició el primer depósito con la muerte de un menor, ocurrida en un frigorífico. Ganaba un peso y el depósito fué hecho por la suma de \$ 1.500.

CONTRADICCIÓN ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO. — El art. 5.º del reglamento contiene una disposición que no se encuentra consignada en la ley. Manifiesta, en efecto, que “cuando se trate de un obrero que trabaje para dos o más patrones en distintas horas o distintos días del año, se computará su salario como si todas sus ganancias hubieran sido obtenidas en servicio del patrón para quien trabaja en el momento del accidente”. Creemos firmemente que esto es un error. Como hemos dicho antes, la base de la indemnización es el salario que

“efectivamente” paga el patrón a su obrero pero no el que otro patrón pague o pueda pagar a ese mismo obrero. La disposición es, además, injusta. Un patrón paga cuando beneficia del servicio de un obrero y en cuanto de ese servicio beneficia. ¿Por qué ha de pagar servicios hechos en beneficio de otro patrón? Sostenemos que en la ley 9688 no existe ningún fundamento que autorice la inclusión de este artículo en el reglamento, que está, además, en contradicción con los restantes que indican la forma de obtener el salario anual, diario o medio. Ya hemos visto cuál es el origen de esta parte del decreto.

LIBROS DE SUELDOS Y JORNALES. — Pueden ocurrir discusiones respecto del monto efectivo del salario. La controversia entre el patrón y el obrero exige una prueba instrumental. En defensa de los derechos de los obrero — cuando tienen un salario mayor que el que el patrón denuncia — o en salvaguarda de los derechos del patrón — cuando el obrero se asigna un salario mayor que el que realmente tiene — la ley no ha adoptado ninguna disposición. Afortunadamente el reglamento salva esta omisión en sus artículos 8 y 9, disponiendo que todo patrón que ocupe más de cuatro obreros se encuentra obligado a llevar dos libros con el objeto de evitar estas controversias a que hacemos referencia.

Es el primero de estos libros el que se designa con el nombre de libro de nómina de personal. En este libro no constan sino los datos personales del obrero: su nombre, domicilio, edad, estado, nacionalidad y salario. Aun cuando el artículo no lo indica, por propia definición entiéndese que en el libro en cuestión debe señalarse las fechas de altas y bajas de cada obrero. La utilidad de este libro es manifiesta. Llevado en forma permitirá: 1.º, suministrar a la autoridad competente

todos los datos personales del accidentado que deben figurar en la denuncia del accidente, exigida por el art. 25 del reglamento; 2.º, indicar, en caso de muerte de la víctima, los datos necesarios para conocer si tiene o no herederos, facilitando así al patrón el depósito de la indemnización a nombre de los sucesores o derecho-habientes; y 3.º, determinar, por la confrontación de fechas, si cuando el accidente ocurrió el obrero estaba o no al servicio del patrón.

El segundo libro, denominado de "sueldos y jornales", contiene otras menciones y responde a otros propósitos. En este libro se anotarán diariamente, y en orden cronológico, en las casillas correspondientes, la asistencia de los obreros o empleados ocupados en el establecimiento o empresa y el salario correspondiente y ganado en cada jornada de trabajo. Cuando el obrero no trabaja a jornal o sueldo sino por pieza o a destajo se expresarán igualmente las liquidaciones correspondientes a cada jornada. Fácilmente se alcanza el objeto de este segundo libro. Como hemos visto ya, el monto de las indemnizaciones se regula por el salario efectivamente ganado por la víctima. Tiene este libro, pues, como propósito, el de decirnos: 1.º, el número de días que realmente el obrero ha trabajado y 2.º, el monto global del salario que en tales días el obrero ha percibido. La división de la última cantidad por la primera nos dará el salario diario del accidentado, esto es, el patrón o base de la indemnización.

REQUISITOS CON QUE DEBEN SER LLEVADOS. — Dada la importancia del libro de sueldos y jornales era de suponer que el reglamento indicase algunas formalidades respecto de la manera de llevarlo. Es así que el art. 10 establece: 1.º, que deberá ser llevado sin enmiendas ni raspaduras de ninguna clase; 2.º, que deberá ser exhi-

bido al inspector del trabajo cada vez que este lo exigiere; y 3.º, que antes de su apertura, el Presidente del Departamento Nacional del Trabajo lo rubricará. Los dos últimos requisitos se cumplen en forma satisfactoria. El inspector, en sus visitas habituales a las fábricas o talleres, solicita los libros y les pone, como constancia, su firma. En el primer año de dictada la ley, mil libros han sido rubricados por el presidente del Departamento del Trabajo.

El valor probatorio de estos libros no puede ser absoluto, en primer lugar, porque la ley no lo establece así. Pero, no hay duda, de que los libros llevados en forma crean a favor del patrón una presunción de verdad que difícilmente será destruída y a favor del obrero una presunción más acentuada aun. Cuando el patrón manifiesta en juicio un salario y lo comprueba con los libros, corresponderá al obrero probar lo contrario. A la inversa, corresponderá al mismo patrón y no al obrero la prueba de que las constancias de sus propios libros no dicen la verdad.

La importancia de estos libros aparece también cuando se trata del contrato de seguro. Para celebrarlo, las compañías aseguradoras toman en cuenta el riesgo propio de la industria y el monto global de los salarios asegurados. La prima o primas se pagan en consideración de este último monto. Es por eso que las compañías se reservan el derecho de fiscalizar tales libros.

SALARIO ANUAL Y SALARIO MEDIO DIARIO. — Nuestra ley acepta (art. II) dos clases de salarios o mejor dicho adopta dos denominaciones para el salario. Es así que nos habla de salario anual y de salario diario.

El salario anual es el que ha percibido el obrero durante el año anterior al accidente del patrono a cuyo cargo se encuentra. Es, pues, un salario global, que

resulta de la suma de los salarios diarios (300 jornales por año, según el sistema alemán) o de la suma de doce sueldos mensuales. El salario diario es el que resulta de la división del salario anual por el número de días hábiles del año. No nos explicamos bien el objeto que ha tenido la ley para definir (art. 11) el salario anual desde que la base aceptada para las indemnizaciones es la del salario diario medio. Este último puede ser o no ser tomado con relación a un año. Si el obrero trabaja un año entero en el establecimiento donde se produjo el accidente, habrá que dividir, como antes hemos dicho, el monto de lo ganado en ese año por el número de días que trabajó en ese año. Si no trabajó un año entero, sólo se divide el salario percibido por el número de días trabajados. En aquellas industrias en que el salario es constante y fijo, no hay ninguna dificultad. El salario ganado por el obrero en el momento de ocurrir el accidente es el salario medio, base de la indemnización.

EL DESCANSO OBLIGATORIO EN LOS SUELDOS MENSUALES.

— Surge una cuestión cuando en vez de salario diario el ajuste está hecho por sueldo mensual. Un peón gana por mes \$ 60. ¿Diremos que su salario diario es de \$ 2? Entendemos que no, pues ese obrero no realiza ni legalmente puede realizar en el mes sino 26 jornadas de trabajo. La ley de Descanso Dominical (4661) exige para él cuatro días de descanso al mes, en Domingo o fuera de Domingo; y el artículo 2.º del decreto de Julio 20 de 1911, reglamentario de dicha ley, expresa claramente que la prohibición del trabajo material por cuenta ajena no implica la disminución proporcional del salario convenido en la parte correspondiente al período de descanso. Así, pues, cuando el obrero está por mes y gana \$ 60 su salario diario para el cómputo de la indemnización.

zación no es de \$ 2 sino de \$ 2.50. Lo que hemos dicho del descanso dominical o semanal debe extenderse a los días patrios: 25 de Mayo y 9 de Julio en los que (ley 9105) el descanso es obligatorio.

MULTAS Y DESCUENTOS EN EL SALARIO. — El salario puede tener algunas mermas. El sistema de las multas tiende a desaparecer rápidamente de la Capital Federal, pero se mantiene aún en algunas localidades de la República. ¿Debe disminuirse del monto de lo ganado por el obrero el importe de las multas pagadas o debe considerarse el salario nominal, abstracción hecha de las multas que efectivamente lo han disminuído? Como antes hemos dicho, la República Argentina no tiene aún su ley de defensa del salario, en la que el punto de las multas debe ser tratado, fijando los hechos que pueden originarlas y las cifras máximas a que pueden alcanzar. Pensamos, sin embargo que, autorizados o no, legales o ilegales ellas no pueden disminuir el salario y que a los efectos de su monto no deben tomarse en cuenta. Así, si un obrero ha ganado en un mes \$ 83 y por multas se le descuentan \$ 3, su salario computable a los efectos de la indemnización será siempre \$ 83 y no \$ 80.

Creemos que lo mismo debe ocurrir cuando el descuento se destina a cajas de fondo de pensiones y jubilaciones de ferroviarios. El salario del ferroviario, será el que le asigne la planilla, sin deducir el tanto por ciento del descuento que debe ingresar a la caja.

SALARIO A DESTAJO. — Cuando el salario no se fija por hora, por día o por mes, sino que se establece por pieza o a destajo, su apreciación presenta dificultades mayores. La ley guarda silencio a este respecto aún cuando en la discusión parlamentaria la dificultad fué puesta de relieve. (Memorial de la Unión Industrial Argenti-

na de Mayo 19 de 1915, inserto en el diario de la C. de D. D. de sep. 25 de 1916). Para este caso tan difícil, encontramos en el reglamento dos soluciones que, aunque a primera vista pueden aparecer como contrarias no lo son en realidad.

El artículo 9.º indica que en el libro de sueldos y jornales se inscribirá la asistencia diaria del obrero y el importe de las liquidaciones del trabajo por pieza o a destajo que efectuase. Estos dos elementos nos dan el salario medio pues bastará dividir, por ejemplo en un mes lo que el destajista ha ganado por el número de jornadas empleadas en hacer la obra que corresponda al trabajo por el cual esa suma global le ha sido abonada.

El artículo 6.º da otra solución. "Si el servicio se contrató a destajo — dice — debe regularse el salario apreciándose prudencialmente el que por término medio correspondería a los obreros de condiciones semejante a las de la víctima del accidente en iguales trabajos y en su defecto en los que ofrezcan más analogía". ¿Cuál de estos dos procedimientos es el que debe seguirse, el del artículo 9.º o el del artículo 6.º? Pensamos que cada uno de ellos responde a una situación distinta. Cuando en el trabajo a destajo se puede establecer el tiempo empleado para efectuarlo, se aplica el art. 9.º. Cuando el tiempo no se puede establecer, se aplica el art. 6.º. En una fábrica de tejidos en la que la jornada obligatoria de permanencia de los obreros es de 9 ó 10 horas y en la que el trabajo se paga por el número de metros hechos, si sabemos que en 30 días una tejedora ha ganado \$ 90, sabemos también que su salario diario, base de la indemnización, es de \$ 3. En este caso no hay para que concurrir a la regla apreciativa del art. 6.º. Por eso decíamos que ambas reglas no son contradictorias.

Unión Industrial Argentina a que hacemos referencia en el párrafo que antecede, se lee lo siguiente con respecto al asunto que estudiamos: "Otro de los puntos que sin duda alguna suscitarán dificultades en la práctica, es la base que adopta la ley para la fijación de la indemnización.

Según el artículo 11 del proyecto, debe entenderse por salario anual el percibido por el obrero, durante al año anterior al accidente, del patrón a cuyo cargo se encuentra este último, y por salario diario el que resulta de la división de días hábiles del año. Y el segundo apartado agrega: "Si el operario no hubiese trabajado durante un año entero, se calculará el salario diario dividiendo la ganancia del obrero durante el tiempo en que trabajó por el número de días de trabajo efectivo realizado por la víctima.

Ahora bien, entre nosotros el salario se abona en las dos formas típicas, es decir, a tiempo y a destajo. Cuando es a tiempo, es fácil fijar el monto de la indemnización; pero cuando es a destajo, ¿de qué base se parte para determinar el salario diario? El proyecto nada preceptúa al respecto.

Debo hacer presente a vuestra honorabilidad que en estos casos, por otra parte muy comunes, no existe constancia del tiempo en que se verifica un determinado trabajo, y por consiguiente, no estableciéndose en la ley la manera de determinarlo, surgirán en la práctica serias dificultades para resolver las cuestiones que sobre este punto se presenten".

Hemos visto ya en qué forma deben solucionarse estas cuestiones.

CONCLUSIÓN. — No debe extrañar la extensión con que en el presente capítulo hemos tratado todo lo que en la ley y decreto reglamentario se refiere al salario, asun-

to capital no sólo en la economía política y social sino en las leyes con que el Estado, a título de su poder de tutela, lleva su protección a las clases trabajadoras, inclusive hasta obtener la modificación de la ley de la oferta y de la demanda por medio de la fijación legal de los salarios mínimos, a la que hacía referencia la Encíclica De Rerum Novarum. La extensión queda justificada si se tiene en cuenta que, como hemos dicho al principio de este capítulo, la ley de accidentes tiene como objeto el de abonar indemnizaciones y estas se basan única y exclusivamente, en los montos del salario ganado por la víctima ya sea en el instante mismo del accidente (salario diario) ya sea en momentos muy próximos a ese día (salario semanal) o en momentos más alejados del día del accidente (salario mensual o anual). Como el salario no es una cantidad fija e invariable se trata de alcanzar, por medio de las diversas combinaciones a que hemos pasado revista, un carácter de fijeza que compendie su variabilidad.

En la indemnización de daños y perjuicios a que nuestro Código Civil da derecho, el salario está lejos de ser, como en la ley de accidentes un factor único y decisivo, un patrón excluyente en la determinación de la medida en que aquella suma debe ser fijada. La ley de accidentes no toma en cuenta ni el lucro cesante ni el daño emergente. Ella substituye las numerosas dificultades que tales apreciaciones significan por el monto del salario y convierte a este salario, a su vez, por medio de cálculos ingeniosos, en una tarifa destinada a evitar ulteriores cuestiones.

Al proceder en esta forma nuestra ley sigue la orientación universal de las leyes de accidentes y renuncia a determinar el valor económico del obrero, criterio que no se le puede criticar porque el hombre no es un bien ni siquiera es susceptible de tener un valor como fuente

productora de riqueza. Una doctrina inspirada en tales orientaciones sería una doctrina esencialmente materialista, incompatible con la dignidad humana, que ve en el hombre un ser inteligente y libre y no una cosa. Desde este punto de vista, la nota de nuestro codificador al artículo 2346 del Código Civil donde se definen los bienes, es aplicable al estudio que realizamos. "Si, pues, los derechos personales pueden venir a ser la causa o la ocasión de un bien, ellos no constituyen por sí mismos un bien *in jure*. Lo mismo se puede decir de las facultades del hombre, de su aptitud, de su inteligencia, de su trabajo. Bajo una relación económica las facultades del hombre constituyen, sin duda, la riqueza; mas, jurídicamente, ellas no hacen parte de sus bienes". La indemnización, producido el accidente, dará origen a un bien; y el monto de ese bien, como hemos visto, se determinará por el salario.

En verdad, no habría otro medio de determinarlo. Los ensayos que en Inglaterra, Estados Unidos y Alemania se han realizado para determinar el valor medio del hombre a través de pacientes y largas investigaciones, no han pasado de la categoría de ensayos más o menos ingeniosos. La fórmula de Jones descansa en el principio de considerar al obrero como un capital productor que se calcula tomando como base los salarios que gana y los intereses que produce. Así, si un obrero gana \$ 2 por día, trabaja 300 días por año y el interés del dinero fuese el 6 o/o, el valor del obrero como capital productor sería igual a 2 multiplicado por 300 y dividido todo por 0.06, o lo que es lo mismo, a \$ 10.000. En nuestra ley, la muerte de ese obrero no daría lugar sino al pago de \$ 2.000; pero, como veremos luego al tratar del capítulo de las indemnizaciones, no entra en los propósitos de nuestra ley "pagar" un capital destruído sino "indemnizar" a la familia del obrero muer-

to los perjuicios que la desaparición de éste le acarrearán.

Si, como dejamos establecido, es el salario el que fija la medida de los montos de la indemnización, fácil es advertir la importancia que las medidas legales que sobre el salario se dicten, debe ejercer en el campo de la ley de accidentes.



CAPITULO VI

El seguro

Diversos sistemas. — Sistemas de Europa. — Sistema Latino-Americano. — Las leyes de Estados Unidos. — Sistema de nuestra ley. — Discusión parlamentaria. — La experiencia. — Eliminación de la responsabilidad patronal. — Requisitos de las compañías de seguros. — Aprobación de la póliza. — Póliza única. — Control de operaciones. — Asociaciones patronales mutuas. — Descuentos al obrero. — Estadística del seguro.

DIVERSOS SISTEMAS. — Una ley de reparación de los accidentes del trabajo puede limitarse pura y exclusivamente a determinar la responsabilidad patronal o puede, avanzando en el terreno de las mayores garantías positivas establecer, a cargo del patrón, la obligación de precaverse contra la posibilidad del riesgo, poniéndole a cubierto de sus consecuencias. En el primer caso nos encontramos en presencia del sistema del seguro facultativo. En el segundo, frente del seguro obligatorio. El seguro facultativo, comporta la más amplia libertad patronal. Deja a cargo de la empresa el escogimiento y el cálculo de los arbitrios mediante los cuales, producido el accidente, hará frente a la carga que el pago de la indemnización pecuniaria y el suministro de la asistencia médica y farmacéutica suponen. El seguro obligatorio es todo lo contrario. Inspírase en el propósito de tutela efectiva que todas las leyes obreras reconocen como base. No sólo prevee la posibilidad del riesgo — previsión

Infojus

perfectamente justificada por las cifras de la estadística — sino que prevee la imposibilidad del patrón o de ciertos patronos para hacer frente a las consecuencias que el accidente provoca. Le obliga, entonces, a tomar anticipadamente un seguro que le ponga a cubierto de tales riesgos. Parece justo decir, sin embargo, que este espíritu de previsión evidenciado por las leyes que aceptan el sistema del seguro obligatorio se orienta más en el sentido de garantizar la situación del obrero que la del patrón. Es evidente, sin embargo, que el seguro contra los infortunios del trabajo conviene en la mayoría de los casos al patrón, en la misma medida en que puede convenir un seguro contra incendio a un comerciante o un seguro contra granizo a un agricultor. La mejor demostración de esta conveniencia reside en el progreso que el seguro facultativo ha hecho entre nosotros.

SISTEMAS DE EUROPA. — El sistema respecto del seguro seguido por las leyes del mundo entero lejos de ser único demuestra una diversidad de tipos dentro de una misma tendencia. Comenzando por Europa nos encontramos con los siguientes sistemas:

1.º Sistema de seguro obligatorio en determinadas instituciones. Entran dentro de este grupo: Noruega, con su Oficina de Seguro del Estado para todas las industrias, Suiza, con un fondo nacional para el seguro de accidentes mantenido por la Confederación, Luxemburgo, Hungría y Austria estableciendo el seguro obligatorio en asociaciones mutuas controladas por el Estado, lo mismo que Rusia, Alemania y Grecia. Unas veces estas asociaciones se organizan de acuerdo con las necesidades territoriales. Otras veces, se organizan prescindiendo de esta consideración y teniendo en cuenta las ramas de la industria. Sólo Alemania y Grecia figuran en el último plan o sistema.

2.º Sistema de seguro obligatorio pero, con posibilidad de elegir la institución. En este grupo queda incluida Italia, Holanda y Finlandia. Dentro de este grupo están las leyes que establecen en libre competencia una Caja del Estado frente a las compañías particulares o que no establecen ninguna Caja del Estado frente a las instituciones comerciales. Italia tiene su Institución Nacional de Seguro Industrial. Holanda, el Banco Real de Seguros.

3.º Sistema de seguro voluntario. Entran en este grupo las leyes de Suecia, Francia, Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña y España.

SISTEMA LATINO.— El sistema adoptado por la ley chilena es exactamente igual al nuestro. Se admite en ella el seguro facultativo ya sea en una asociación mutua o en una sociedad “chilena” de seguros que reúna ciertas condiciones de garantía que la ley no especifica y que deja a cargo del reglamento. El sistema de la ley del Perú difiere del nuestro aun cuando acepta el principio del seguro facultativo. La novedad consiste en que la misma ley dispone que el P. E. formará una compañía de seguros garantizándoles el interés del 8 o|o anual sobre un capital de 20.000 libras que se invertirá exclusivamente en asegurar contra accidentes del trabajo. Esta compañía oficial no podrá rehusar ningún seguro de los que soliciten los empresarios en favor de sus obreros o éstos directamente. Se exoneró del pago de los impuestos y contribuciones locales, departamentales y municipales los actos de constitución y funcionamiento de las compañías de seguros contra accidentes, los de las secciones de igual naturaleza en las compañías de seguros sobre otros riesgos y las pólizas y todos los documentos que ella otorguen. Respecto de la póliza hace mención de que ella no es endosable ni podrá darse

en prenda ni ser materia de embargo; pero ella produce acción ejecutiva ya a favor de la víctima o de los interesados en las indemnizaciones, ya a favor del empresario que las hubiese cubierto directamente. A pesar de todas estas disposiciones, la ley no exonera al patrón asegurado.

La República Oriental del Uruguay no tiene una ley de indemnización de los accidentes del trabajo, aun cuando tiene una ley sobre prevención de accidentes, sancionada con fecha 15 de Julio de 1914. Pero, en materia de seguro de accidentes, se vale del Banco de Seguros del Estado, creado por ley de 27 de Diciembre de 1911. Ese Banco adquirió las carteras de las compañías particulares que trabajaban en Montevideo bajo el mismo sistema de las compañías argentinas. En Abril 8 de 1914, el P. E. por intermedio del Ministerio de Hacienda dictó un decreto, basándose en la carta orgánica de la ley de creación del Banco de Seguros que autoriza el monopolio oficial en esta clase de operaciones y prohibió, en todo el territorio uruguayo, "efectuar y tramitar en cualquier forma operaciones de seguros sobre el riesgo de accidentes del trabajo, reputándose como sin valor y como no existentes las pólizas o contratos que a dicho riesgo se refieran".

La ley de Méjico, o mejor dicho la que rige solamente en la provincia o estado de Nueva León (9 de Noviembre de 1906) no contiene ninguna disposición especial sobre seguro. La de Venezuela (23 de Febrero de 1906) se refiere únicamente a los accidentes que puedan ocurrir en las minas y respecto al seguro nada dice.

LAS LEYES DE ESTADOS UNIDOS. — Tienen los Estados Unidos, como se sabe, una legislación bastante completa en materia de accidentes del trabajo aun cuando reina entre sus leyes una diversidad bastante visible. En la

actualidad, son 24 las leyes que rigen y en lo que respecta al punto que estudiamos sus sistemas son distintos. Diez leyes fueron dictadas en 1911, siete de las cuales se limitaban a establecer la obligación patronal de indemnizar el accidente en tanto que las tres restantes establecían un sistema de seguro. En 1912, se dictaron 3 leyes de la primera clase y 1 de la segunda. A estas últimas se agregaron 2 en 1913. En Oregón, se sigue el sistema argentino. En California, existe una caja de seguro creada por el Estado y puesta bajo su control, pero el seguro es voluntario. En Connecticut, el seguro puede ser tomado en mutualidades patronales, lo mismo que en Yowa. En Maryland, los patrones que tengan más de 1.500 obreros a su servicio pueden establecer un fondo propio de seguros, solicitado por ellos y por sus trabajadores. En Massachusetts, deben tomar un seguro ya sea en la Caja de Seguros del Estado o ya en una compañía particular autorizada. En Michigan, el patrón debe dar pruebas de su solvencia financiera o asegurarse en una compañía, en una asociación mutua patronal o en la Caja de Seguros del Estado. En Nevada, es obligatorio el seguro en una Caja del Estado. Pueden verse en el Boletín N.º 126 del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, las diversas cuestiones de orden constitucional que la obligación del seguro ha provocado y las sentencias a que esta parte de la ley ha dado margen. Ha habido un Estado que en la misma ley ha previsto la posibilidad de su inconstitucionalidad y ha adoptado, en consecuencia, las providencias del caso por si ello llegase a ocurrir.

SISTEMA DE NUESTRA LEY. — Nuestra ley acepta el principio del seguro facultativo. Ella fija las responsabilidades que del accidente emergen, las expresa claramente, concreta los montos de las indemnizaciones en

una tarifa, pero deja librado a la libertad del empresario tomar o no tomar un seguro. Este sistema, seguido por Bélgica, España, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Grecia, Rusia, Italia, Finlandia y Holanda es, seguramente, el que más conviene a nuestra ley en el primer momento de su aparición. Sostenemos, en la legislación obrera, la eficacia del criterio progresivo y pensamos que para que las leyes que protegen al trabajador se traduzcan en resultados eficaces, es menester que ellas sigan un camino que, partiendo de lo más simple y sencillo llegue a lo más complejo y complicado. El seguro obligatorio no puede, a nuestro juicio, constituir la iniciación de una ley de accidentes en la República Argentina. El seguro obligatorio puede regir y rige en Alemania, en Austria, en Hungría, en Luxemburgo, en Noruega, en Servia y en Suiza; pero, seguramente, era menester un cierto tiempo previo para que actuase con éxito en nuestro país, como no podrán imperar debidamente, por razones derivadas de la particularidad del medio, otras instituciones sociales que tan buen resultado producen en el Continente de Europa, en Estados Unidos o en Nueva Zelandia. No hay duda respecto a que el sistema del seguro obligatorio es conveniente, tanto para el patrón como para el obrero. La duda aparece cuando se trata de establecer si su implantación es posible en un país en el que, como el nuestro, no pocas de las industrias se ejercitan en pleno campo, lejos de todo centro poblado. El industrial de Buenos Aires, de Avellaneda, de Rosario o de Bahía Blanca encontrará inmediatamente, en condiciones fáciles y mediante el abono de premios bajos, una póliza que cubra el riesgo de sus obreros. La situación será muy distinta cuando, el que recurra al seguro, sea un industrial de los obrajes del Chaco o de los yerbales del Alto Paraná. Las condiciones del trabajo y las exigencias naturales del control

elearían notablemente los costos del servicio a cargo de la compañía aseguradora. El resultado sería una elevación de primas traducida en un castigo a la industria. Justo es, sin embargo, disminuir el valor de esta objeción recordando que el seguro obrero contra los accidentes que pueden ocurrir al personal de las máquinas trilladoras ha alcanzado un gran desarrollo en el país en el transcurso de los últimos años, a pesar de ser un seguro sin control, con más dificultades que ventajas y hecho a primas elevadas.

Entendemos, pues, que la ley ha hecho bien en iniciarse con el sistema del seguro facultativo; pero entendemos, también, que la experimentación del tiempo que lleva en uso aconsejan cambiar el sistema e ir al seguro obligatorio. La objeción relativa a la falta de compañías en todas las zonas del país, podría obviarse reproduciendo el artículo 30 del proyecto del Departamento Nacional del Trabajo (1907) que decía así: "Si por no haber compañías de seguro contra accidentes que operen en la localidad, el patrón no pudiera cumplir la obligación de asegurar a sus obreros y empleados, el P. E. de la Nación, en la Capital y en los territorios nacionales y los gobiernos de provincias en sus respectivas jurisdicciones, determinarán la clase de garantía que ha de substituir al seguro y el modo de hacerlas efectivas".

DISCUSIÓN PARLAMENTARIA. — Entre nosotros no se ha llegado al sistema del seguro facultativo sino después de una larga discusión de ideas. En el proyecto del doctor Palacios, se escogía el sistema del seguro obligatorio. Lo mismo ocurría en el del Departamento Nacional del Trabajo, en el de la Unión Industrial Argentina y en el del doctor Araya. En los restantes proyectos, el seguro era facultativo, tal como lo es ahora.

Uno de los hechos más característicos de nuestro ambiente del trabajo está constituido por el desarrollo que el seguro espontáneo había adquirido con anterioridad a la sanción de la ley actual. Sin que ninguna disposición legal lo exigiera, los patrones y empresarios de la República, pero muy especialmente los de la Capital Federal, habíanse habituado a tomar pólizas que colectivamente cubrían los posibles infortunos de los obreros a su servicio. Ocho años antes de la sanción de la ley 9688, al presentar el doctor Matienzo, presidente entonces del Departamento Nacional del Trabajo, su proyecto de ley de accidentes con la base del seguro obligatorio, pudo fundar el sistema con los argumentos que a continuación se señalan: "Los usos de la industria se han adelantado en nuestro país a la legislación sobre accidentes del trabajo. El número de patrones que reconocen espontáneamente su obligación de indemnizar a los obreros incapacitados por esos accidentes, aumenta constante y considerablemente. En la actualidad, hay en la ciudad de Buenos Aires varias compañías que aseguran contra esa clase de riesgos bajo la forma de seguro colectivo pagado por el patrono en favor de sus obreros y además contra la responsabilidad civil que por ellos les corresponde.

"En 30 de Junio último (referíase al año 1907) las cuatro compañías principales tenían en vigencia 942 pólizas de seguro colectivo en favor de 51.896 obreros cuyo salario anual asciende a \$ 36.683.000 papel o sea 16.140.520 oro, equivalentes a 80.702.600 francos. Cuando Francia dictó la ley de 1898, poniendo a cargo de los patrones la reparación de los accidentes del trabajo, sólo tenía seguros espontáneos por valor de 20.000.000 de francos. Estamos, pues, en condiciones más favorables para implantar el nuevo régimen y para hacer forzoso el aseguramiento, tanto más cuanto que,

los mismos industriales por el órgano de la Unión Industrial Argentina han manifestado su conformidad a este respecto, en comunicación dirigida al infrascripto con fecha 28 de Mayo de 1907". Desde 1907 en adelante, hasta el momento de sancionarse la ley que lleva el número 9688, las operaciones del seguro habían ido siempre en aumento. Así, por ejemplo, en 1912 (tres años antes de sancionada la ley) existían en vigor 5.990 pólizas de seguro colectivos que aseguraban a 162.775 obreros cuyos salarios asegurados ascendían a \$ 139.198.016. En ese mismo año ocurrieron 28.209 siniestros a dichos obreros asegurados. Los 17.686 siniestros liquidados representaron indemnizaciones por valor de \$ 1.079.739.

Con tales antecedentes no era de extrañar que al discutirse la ley se hiciera un debate en torno del carácter que, obligatorio o facultativo, debía revestir el seguro. El doctor Repetto, abogando por la implantación del seguro obligatorio, se expresó en estos términos: "El seguro obligatorio es considerado como un corolario lógico del riesgo profesional y representa una ventaja tanto para los obreros como para los patrones. Para que el obrero víctima de un accidente sea realmente indemnizado o tenga la seguridad de que va a serlo, es preciso que este obrero esté asegurado. No basta que la ley imponga al patrón la obligación de asegurarlo. Es preciso que la ley establezca un mecanismo que asegure efectivamente la indemnización para el caso de accidente, porque muy a menudo, a pesar de previsiones excelentes, bien intencionados y perfectamente articuladas y minuciosas de la ley, interviene un factor inesperado: la insolvencia de los patrones, que hace completamente ilusorias las garantías y las indemnizaciones de la ley. Todas las objeciones que se han hecho al seguro obligatorio y que se inspiran, casi todas, en el principio de la libertad individual, son objeciones deleznales que no

resisten absolutamente a la menor crítica ni al más leve análisis. Todas esas objeciones han sido ya refutadas, victoriosamente rebatidas por la experiencia de los seguros que se basan precisamente o que tienen un estricto carácter de obligatoriedad y que se citan todavía como los modelos del seguro en el mundo entero". Y terminaba con estas palabras: "Yo no quiero hacer una enumeración de todas las objeciones que se han hecho al seguro obligatorio ni quiero, tampoco, hacer la refutación de esas objeciones. Quiero, simplemente, dejar constancia de que casi todos los países civilizados del mundo tienden, cada vez más, a dar a su ley de accidentes del trabajo la base del seguro obligatorio".

El Dr. Bas hizo la refutación. Comenzó por manifestar que, dividiendo las naciones por grupos, encontraba implantado en el grupo anglo-sajón, formado por Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Australia, Países Bajos, Nueva Zelandia, etc., el principio de la absoluta libertad. Agregaba: "puedo afirmar que ninguno de los países que tienen establecido el seguro obligatorio lo ha hecho a base de compañías aseguradoras. Todos lo han impuesto cuando existían ya constituídas, sea instituciones gremiales capaces de responder por sí mismas y dentro de sus propios intereses a las cargas del seguro o cuando existían o se creaban instituciones del Estado, destinadas a hacer esos seguros". Recordando a estas últimas, el Dr. Bas citaba el instituto central de seguros de Noruega, la caja nacional de seguros contra accidentes del trabajo de Italia, el instituto federal del seguro, de Suiza y la caja nacional de seguros de la R. O. del Uruguay. Después de esta discusión, nuestro parlamento votó el seguro facultativo.

LA EXPERIENCIA. — Dejando ahora de lado el aspecto teórico de la discusión y la cuestión relativa a saber

si existe o no la posibilidad de implantar en toda la República el seguro obligatorio, cabe afirmar en una forma concreta que la experiencia de un año ha demostrado entre nosotros la indiscutible ventaja del seguro obligatorio. Refiérense estas ventajas: 1.º a la situación de la Administración frente a las obligaciones que la ley 9688 le crea; y 2.º a la situación del obrero accidentado. Como antes hemos visto, la ley que comentamos es, al mismo tiempo que una ley declarativa de derechos, una ley administrativa. Cuando el obrero no está asegurado, las relaciones de la Administración con los numerosos patrones son difíciles. Estos, las más de las veces, cumplen sus obligaciones con los obreros, pero descuidan hacer lo propio con las que tienen para con la Administración. Desde el punto de vista del poder público toda obligación trae aparejada una sanción o pena. El castigo es el medio único de hacer efectivas las leyes. Como antes hemos dicho, la ley 9688 consigna una serie de obligaciones pero omite la indicación de las penas correspondientes a su no cumplimiento. En cambio, cuando el obrero está asegurado, las relaciones no son ya entre la administración y el patrón sino entre la administración y la compañía aseguradora, de lo que resulta que no sólo estas relaciones se facilitan sino que las obligaciones de la ley se cumplen en su totalidad. Cuando la administración concede a las compañías la autorización necesaria para trabajar en el ramo de seguros obreros, lo hace con la condición expresa de que han de cumplir en un todo las obligaciones de ley. Para el caso de no cumplimiento queda creada una sanción: el retiro de la autorización.

El obrero asegurado tiene, frente a la compañía aseguradora, seguridades que no siempre tiene frente a su patrón. Con la compañía aseguradora no tiene ninguna relación de dependencia, razón por la cual puede exigir

la plenitud de su derecho. Con su patrón, colocado en un plano de inferioridad, la situación real es otra. El caso de obreros que por no perder su puesto se contentan con una liquidación del siniestro inferior a la que en realidad les corresponde es, sin duda, más general de lo que puede creerse. La compañía, controlada en todos sus actos por el P. E. liquida y paga inmediatamente. El patrón liquida y demora el pago, sobre todo cuando el siniestro da origen a una indemnización de importancia y se trata de un industrial de contados recursos. La compañía es siempre solvente y no siempre lo es el pequeño patrón. Pero existe, a nuestro juicio, un argumento más decisivo que todos los expresados: nos referimos a la obligación de la asistencia médica y farmacéutica. Cuando el obrero está asegurado, recibe estos cuidados en el acto de parte de la compañía aseguradora que tiene gran interés económico en atenderlo pronto y en curarlo bien. La situación inversa se produce, en algunos casos, cuando el obrero no está asegurado. El patrón se desentiende de su curación que se efectúa gratuitamente, o mejor dicho a costa del erario municipal, en alguno de los establecimientos públicos hospitalarios.

Creemos que aunque es conveniente no es posible sancionar el seguro obligatorio de todo el país. La solución puede estar, entonces, en la adopción de un criterio intermedio. La ley ha podido, en efecto, dejar librado al P. E. la indicación de las localidades en que el seguro obligatorio es factible, sancionando para el resto del país el seguro facultativo. A medida que las localidades y centros de población fueran colocándose dentro de aquella posibilidad, el P. E. las iría incluyendo en el grupo. Sería este un sistema progresivo y diferencial que en vez de detener el progreso marcharía a su lado, sin servirle de obstáculo.

ELIMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRONAL. — En rigor, el sistema del seguro facultativo no significa otra cosa que la oposición al sistema del seguro obligatorio. En nuestra ley, además de ese carácter, origina consecuencias distintas según sea la clase de compañía en que el industrial ha tomado su seguro. Tenemos, pues, en verdad, un régimen mixto, derivado del principio de libertad que informa al artículo 7.º de la ley. Sabemos ya que el patrón: 1.º, puede asegurar; y 2.º, puede no asegurar. Sepamos ahora que el patrón que asegura: 1.º, puede hacerlo en una compañía especialmente reconocida por el P. E.; y 2.º, puede hacerlo en una compañía, sociedad o empresa no reconocida a tales efectos por la administración. En uno y otro caso los efectos son absolutamente distintos. Si la compañía está reconocida, la responsabilidad patronal desaparece en absoluto. Como si el patrón no existiera para nada, las relaciones que del accidente emergen se discuten entre el obrero y la compañía. Si la compañía no está reconocida se produce la situación inversa. Las relaciones son siempre entre el obrero y el patrón, sin perjuicio de los derechos y acciones de este último contra la compañía. En el primer caso, la responsabilidad patronal desaparece. En el segundo, subsiste en toda su integridad.

De estas conclusiones a las que se llega por el análisis del artículo 7.º se desprende otras dos: 1.º la de que una compañía, aun cuando goce ya de la personería jurídica, necesita una autorización especial del P. E. para trabajar en seguros substituyendo la responsabilidad patronal; y 2.º que una compañía puede, sin esa autorización, trabajar en seguros pero no substituir la responsabilidad del industrial. Este sistema de libertad que deja frente a frente dos clases de compañías, las autorizadas y las no autorizadas, nos parece inconveniente. Por la naturaleza del ramo en que operan preferimos el

sistema restrictivo. Es de desear, en efecto, que ninguna compañía de seguros pueda operar en el renglón de los accidentes del trabajo sin una autorización especial que supone el estudio de su póliza y el control de la corrección de sus procederes.

REQUISITOS DE LAS COMPAÑÍAS DE SEGURO. — La importancia de los efectos jurídicos que ocasiona el decreto del P. E. reconociendo a las compañías para trabajar en el ramo de seguro obrero, exige que se llenen ciertos requisitos. Encontramos la enunciación de estos requisitos en el artículo 20 de la ley, ampliado con las especificaciones del artículo 138 del decreto reglamentario. Ellos son los siguientes:

1.º Hacer un depósito de cincuenta mil pesos moneda nacional en el Banco de la Nación, en títulos de la deuda pública, el que no podrá ser retirado mientras existan en el país seguros a cargo de la compañía. Aun cuando la ley no lo establece, entiéndese fácilmente que este depósito tiene el carácter y todos los efectos de una garantía efectiva afectada a las operaciones sociales. No puede decirse que el monto de este depósito sea elevado. Al contrario, puede afirmarse que es reducido, sobre todo en presencia de una catástrofe o caso de siniestro originador de varias pérdidas de vida. Sin embargo, esta posible crítica a los recaudos que la ley toma desaparece en parte si se tiene en cuenta que no es ésta la única garantía establecida. Veremos en seguida, en efecto, que anualmente las compañías deben efectuar una reserva del 30 o|o del monto total del seguro realizado. Cumplidos ambos requisitos, la garantía no aparece como insuficiente. Para ciertas compañías y en otros ramos del seguro general la garantía es notoriamente inferior. En Francia, la garantía no puede nunca ser menor de 400.000 francos.

2.º Verificar las indemnizaciones de acuerdo con la escala de la ley. Este requisito, como todos los que el artículo 20 consigna, es esencial. Como hemos visto ya, nuestra ley, al igual que todas las leyes del mundo, es tarifada en el sentido de que para cada caso de accidente fija un monto de indemnización conocido de antemano. Exígesse, pues, como plausible recaudo, que ninguna compañía reconocida abone indemnizaciones menores. Asignamos a esta cláusula un sentido tan absoluto que negamos la posibilidad de una combinación entre la compañía y el patrón por la que la primera dejase a cargo del último el pago al obrero accidentado de las diferencias entre las indemnizaciones fijadas por la ley y las que la compañía reconoce por sus pólizas. El monto de la indemnización es de orden público y su alteración en menos resulta contraria al bien entendido interés social.

3.º Constituir reservas. Procurando la mayor suma de garantías para los intereses identificados en uno solo del patrón y del obrero, entiende la ley que el depósito previo de \$ 50.000 en títulos de la deuda pública no es suficiente. Obliga, entonces, a las compañías especialmente autorizadas a constituir las reservas de capitales que en atención al monto de los seguros realizados fijen los reglamentos decretados por el P. E. El principio de las reservas es inherente a toda operación de seguro y no podrá faltar, en consecuencia, en las que al infortunio obrero se refieren. La claridad de esta cláusula queda, sin embargo, un tanto oscurecida por su concordante del inciso 4.º del artículo 138. Léese en él, en efecto, que las compañías deben "constituir por acumulación anual una reserva del 30 o|o del monto total del seguro realizado que arroje el balance de cada ejercicio". El seguro realizado puede referirse o a los montos de los salarios colectivos asegurados o a los montos de las pri-

mas por tal concepto cobradas. ¿A cuál de estas dos sumas se refiere la reserva del 30 o/o? Pensamos que no se refiere sino a las primas o premios cobrados. La reserva sobre los salarios asegurados sería, además de excesiva, anticientífica. Una compañía que ha asegurado salarios por valor de un millón de pesos en industrias sujetas a graves y continuos riesgos — estibadores o albañiles, por ejemplo — quedaría con la misma garantía de otra compañía que ha asegurado otro millón de pesos de salarios correspondientes a una industria de riesgos eventuales. Parece más correcto entender que la reserva ha de efectuarse sobre el valor de las primas cobradas ya que éstas, en sí mismas, son una medida de la posibilidad del riesgo con las que están relacionadas. Lo que aparece en el decreto sin un sentido preciso es el término de “acumulativa”, aplicada a la reserva. Si la reserva ha de hacerse al finalizar cada ejercicio, la acumulación no puede producirse nunca. Si se entendiera que cada reserva es independiente de la anterior y que las unas deben sumarse a las otras, se llegaría, al final de tres o cuatro años a una reserva infinitamente superior a las responsabilidades existentes, aumentada siempre aquélla con el depósito previo de \$ 50.000 que no puede retirarse mientras existan en el país seguros a cargo de la compañía. Teniendo en cuenta que la póliza de seguro es anual — salvo en las operaciones sobre personal de trilladoras en que el término es menor aun — puede sostenerse que la reserva es también anual. La operación es, pues, cada año, distinta e independiente de la del año anterior. La reserva se aumenta o disminuye según que haya aumentado o disminuído el monto de las primas percibidas en el ejercicio a que la reserva corresponde.

4.º Exclusión de cláusulas de caducidad. Como ya hemos dicho, la ley 9688 es de orden público. El artículo

23 prohíbe y declara absolutamente nula toda cláusula que exima al patrón de responsabilidad por los accidentes o que en cualquier concepto resultase derogatoria de la ley. Sentado este principio general, era lógico prohibir que en las pólizas emitidas por las compañías pudiese hacerse lo que al patrón le estaba prohibido. Las cláusulas prohibidas en razón de establecer caducidades no son las que se refieren al patrón sino las que puedan referirse al obrero. Si el patrón no cumple los requisitos de póliza, si no abona, por ejemplo, los premios a su debido tiempo, claro es que para él la póliza caduca. Una estipulación semejante es perfectamente lógica y legal. Lo que la ley prohíbe es el establecimiento, en la póliza, de cláusulas de caducidad respecto del obrero o de sus derechos-habientes. Antes de sancionada la ley 9688 era frecuente, en las pólizas corrientes, ver cláusulas según las cuales las compañías de seguro no abonaban indemnizaciones cuando el obrero accidentado tenía 60 años de edad. Caducidades de esta índole son las que la ley prohíbe.

5.º Separación de operaciones. Busca la ley con esta cláusula dar a las operaciones del seguro obrero una absoluta independencia con las de otro género o índole que tenga a su cargo la empresa reconocida. Este propósito de individualización responde a fines y propósitos expresados en diversas partes de la ley. El mismo requisito de la reserva del 30 o/o a que acabamos de referirnos no podría cumplirse si las primas del seguro obrero ingresasen a la masa de las operaciones generales. Por otra parte, el propósito de la separación de la sección accidentes de las restantes secciones de una compañía comercial de seguros generales o de una empresa mutualista patronal, es concurrente a la posibilidad de hacer efectiva la disposición del artículo 21 según la cual, en caso de falencia de la compañía o asociación patronal

en la que se hubiesen constituido seguros obreros, los fondos destinados a su pago no entrarán en la masa común y volverán respectivamente al empresario que contrajo el seguro o pasarán a la Caja de Jubilaciones.

APROBACIÓN DE LA PÓLIZA. — Los requisitos que acabamos de enumerar son los que la ley consigna (art. 20). Hay algunos otros consignados en el decreto reglamentario (art. 138 a 144). Son los siguientes:

1.º Aprobación de la póliza. No basta que la compañía autorizada emita pólizas no contrarias a la ley. Es indispensable que sus pólizas, antes de ser emitidas con tal carácter, tengan la aprobación expresa del P. E. El examen previo de la póliza por el Departamento Nacional del Trabajo entraña un amplísimo derecho, no sujeto a otras condiciones que las que emergen de la moral administrativa. La póliza, que en las compañías no autorizadas no significa otra cosa que relaciones entre el patrón y el seguro, dejando subsistente la responsabilidad del primero, substituye a la ley misma y es la ley en las compañías reconocidas. El examen de su contenido debe ser, pues, riguroso, para eliminar no sólo lo que sea contrario a las disposiciones de la ley, sino también aquellas cláusulas en que la posibilidad de una doble interpretación, produzca una lesión al derecho del obrero.

En presencia del silencio de nuestra ley y de su decreto reglamentario es posible formular la cuestión de saber si la póliza debe cubrir todas las obligaciones de la ley o si es válida aun cuando sólo cubra algunas. ¿Puede una compañía cubrir sólo las indemnizaciones y no la asistencia médica y farmacéutica? ¿Puede cubrir los accidentes y excluir las enfermedades profesionales? ¿Puede, en una palabra, haber pólizas parciales por oposición a pólizas en las que la totalidad de los riesgos de la ley estén contemplados?

El punto es discutible. Por un lado puede afirmarse que, no estando el patrón obligado a asegurar nada no puede estar obligado a asegurar la totalidad de los riesgos. Al asegurarlos sólo en parte, ejercita un derecho. Aceptado por nuestra ley el principio del seguro facultativo, queda el industrial en el ejercicio de la más amplia y completa libertad de acción. Puede asegurar el accidente y no la enfermedad, la compensación pecuniaria y no la prestación de la asistencia médica, una parte del personal de su industria y no la totalidad del mismo. A este derecho indiscutible deben corresponder posibilidades equivalentes de parte de las compañías aseguradoras. Si así no fuese resultaría que el patrón, con derecho a un seguro parcial o incompleto, no encontraría compañía para efectuarlo.

Este argumento pierde, sin embargo, una parte de su valor cuando se considera que la aprobación de una póliza emitida por una compañía reconocida por la administración tiene por efecto eliminar la responsabilidad patronal. Si se acepta que dentro de nuestra ley caben las eliminaciones parciales, la cuestión está resuelta en el sentido de que las pólizas pueden ser parciales. A nuestro juicio, esta cuestión puede resolverse por una medida de transacción. La póliza deberá ser total, permitiéndose que sólo por medio de un endoso se derogasen, entre patrón y compañía, algunos riesgos o se admitiesen estipulaciones no contrarias a la ley pero no contenidas en las cláusulas generales de la póliza. En esta forma, la buena fe del patrón asegurado no sería burlada. El tendría plena conciencia y conocimiento de cuáles son las responsabilidades de que se descarga y cuáles las que quedarían pesando sobre él, a pesar de contratar el seguro con una compañía reconocida. En igualdad de condiciones se encuentra la cuestión de saber si una compañía puede en sus pólizas fijar un monto má-

ximo de responsabilidad para el caso de catástrofe o siniestro colectivo, dejando pendiente la responsabilidad patronal por la diferencia entre esa suma y la que representa el valor total de la indemnización que deba cubrirse. La exclusión nos parece aceptable. Ella figura en pólizas aceptadas por el Departamento Nacional del Trabajo.

PÓLIZA ÚNICA.— De la lectura de las observaciones que anteceden se desprende la existencia de un evidente silencio en la ley en lo que a la póliza respecta. En la práctica, ese vacío da margen a diversas cuestiones no resueltas. Antes de finalizar el primer año de vigencia de la ley diez han sido las compañías que han obtenido autorización especial para trabajar en el seguro obrero. Con diferencias mayores o menores, cada una de estas compañías ha presentado un modelo de póliza propia. Tenemos así, en vigencia, diez pólizas que, aunque idénticas naturalmente en el fondo, presentan variedades en sus detalles. Otro sería, sin embargo, el desiderátum. En beneficio de la administración, de los patrones y de los obreros, impónese la unificación de las pólizas. En vez de diez pólizas diversas, sólo una póliza, un modelo único aprobado e impuesto por el P. E. Estamos en vísperas de llegar a este desiderátum, no por la acción oficial, sino por la acción de las compañías de seguro que en estos momentos gestionan la unificación de las pólizas y la fijación de tarifas únicas que pongan término a la competencia inicial del primer momento.

CONTROL DE OPERACIONES.— Exígese, además, el requisito:

2.º Control. La administración que autoriza expresamente a una compañía a trabajar en seguros, no puede desvincularse de su marcha, del giro de sus operaciones

y de la forma de cumplimiento a la ley 9688. Si en lo general, por el hecho del acto administrativo del otorgamiento de la personería jurídica, la sociedad anónima queda sujeta a la fiscalización de la Inspección General de Justicia, en lo particular, cuando trabaja en accidentes, la inspección se realiza por el Departamento Nacional del Trabajo. Así, pues, todo pedido de una compañía para ser reconocida, supone, desde luego, la manifestación de voluntad de someterse a este control y vigilancia. La obligación que por la ley 8999 pesa sobre las compañías de seguros de suministrar toda clase de informes que el Departamento del Trabajo les solicite, queda concretada por la ley 9688. El artículo 140 de su reglamento, en efecto, establece que las compañías deben satisfacer todo pedido de justificativos e informes complementarios que les sean requeridos por la Administración con relación a su situación financiera y a sus operaciones. Estos pedidos pueden producirse de oficio o bien como consecuencia del derecho que el artículo 136 concede a los obreros para iniciar ante el Departamento Nacional del Trabajo reclamaciones administrativas contra la compañía aseguradora que no cumple con la indemnización. Actúa así el Departamento entre el beneficiario del seguro y la compañía reconocida en un carácter de fiscal, que no es el de amigable componedor con que, de acuerdo con el art. 113, interviene entre el obrero y el patrón con el propósito de evitar que las divergencias de apreciación o la controversia de hechos se traduzcan en litis judiciales. Cuando como consecuencia del diario ejercicio de este control se comprueben irregularidades que impliquen omisiones de sus deberes, el Departamento Nacional del Trabajo podrá solicitar del P. E. el retiro de la autorización expresamente conferida. Este resultado se traduciría en una pena administrativa, independiente de los restantes que a la com-

pañía pueden comprender. Esta penalidad, demasiado grave por las consecuencias que origina, es la única que nuestra ley consagra. Si con anterioridad hemos hecho notar la falta de penas para los patrones en la ley 9688, debemos ahora recalcar el cargo en las que a las compañías respecta. Para las pequeñas infracciones que ellas pueden cometer, no hay penas señaladas. Una escala de multas pecuniarias hubiera salvado la omisión.

ASOCIACIONES PATRONALES MÚTUAS. — La substitución de la obligación patronal puede realizarse, de acuerdo con nuestra ley (art. 7) por medio de dos clases de organismos que, aunque diversos en su origen y tendencias producen, sin embargo, el mismo efecto legal desde el punto de vista de liberar al patrón de las cargas que la ley le impone. Estos organismos son: 1.º, la compañía mercantil de seguros; y 2.º, la caja de asociación patronal. Las disposiciones de la ley son comunes para uno y otro organismo; y evidentemente, en esta equiparación absoluta, existe un error. Las cajas patronales de seguro han debido merecer más atención de parte de nuestro legislador que se ha limitado a equipararlas en absoluto y totalmente con la sociedad anónima de seguros que, desvinculada a la industria no persigue otro propósito que el del lucro o ganancia. Este olvido de la ley actual es menos perdonable pues que, en proyectos anteriores, las cajas patronales han sido tomadas en consideración por la importancia que realmente tienen desde el punto de vista del interés del obrero y del patrón. Así, en el proyecto de 1904 (ley nacional del trabajo) se consignaba el derecho de los patrones para establecer cajas comunes de previsión, con el objeto de asegurarse contra los riesgos de accidentes y asumir en común, substituyéndose a las compañías o a las cajas de seguro que se estableciesen bajo cualquier denominación, el ser-

vicio de las rentas, así como la constitución y gestión de los capitales requeridos para dichos servicios. En el mismo proyecto se establecía que la incorporación o participación de una empresa en una caja común de previsión, reconocida, tenía por objeto transferir a ésta las obligaciones de indemnización. No deja de ser curioso que en el proyecto de ley de la sociedad patronal Unión Industrial Argentina (1906) este asunto no fuese presentado con mayor atención. Apenas si decía, en efecto, que los empresarios podrían cumplir las obligaciones respecto del seguro en la forma de mutualidad patronal o seguros mutuos de patronos de una misma profesión o de una misma región, formadas en el país. En todos los restantes proyectos se aceptaba la existencia de la caja patronal pero sin establecer, respecto de su constitución y funcionamiento, reglas diversas que las indicadas para las compañías mercantiles de seguro.

Ninguna de estas cajas, hasta el presente, se ha constituido en la República Argentina. Sabemos ya que el industrial o toma un seguro colectivo para sus obreros o corre personalmente el riesgo, aun cuando a veces hace ingresar en su participación a los obreros a su cargo por medio de sociedades de socorros mutuos que algún día deberán ser legisladas. Así, pues, entre nosotros el pago de la indemnización grava más al industrial que a la industria, en razón de una ausencia absoluta de mutualidad corporativa. Sabemos que una cosa muy distinta ocurre en ciertos países de Europa y muy especialmente en Alemania, donde cada industrial es miembro de la caja que corresponde a su industria y donde todas estas cajas se encuentran bajo el control del Estado, representado por la Oficina Imperial de Seguros. El consejo de administración de cada corporación realiza medidas de tres órdenes: 1.º, dicta los reglamentos indicando las medidas que los asociados deben implantar en sus

talleres a los efectos de prevenir los accidentes y reducir éstos a un mínimo; 2.º, fija, de acuerdo con la tarifa legal, la indemnización que en cada caso debe pagarse a cada obrero víctima de un accidente. Su decisión puede ser apelada ante un tribunal arbitral; y 3.º, reparte cada año el monto de las cargas del ejercicio, entre todos los miembros de la corporación, de acuerdo con el número de obreros que cada uno de ellos ocupa, el monto del salario pagado y otras circunstancias. Fácilmente se admite que este sistema tiene por objeto substituir la responsabilidad individual de cada patrón por la responsabilidad colectiva de la corporación industrial bajo el control del Estado. En un sistema así, el engranaje de la Caja de Garantías de nuestra ley, está completamente de más, pues el caso de insolvencia patronal no habrá de presentarse.

La importancia que estas cajas han adquirido y los servicios que prestan, justifican nuestra crítica a la ley 9688 por la poca importancia que les concede y por la equiparación absoluta que de ellas hace con las compañías comerciales de seguro, de las que tanto se diferencian, sin embargo.

DESCUENTOS AL OBRERO. — ¿Puede el patrón hacer contribuir a sus obreros, con participaciones de sus salarios, a costear el importe total o parcial de la póliza de seguro tomada por él para cubrir los riesgos que puedan ocurrir a los segundos? La ley guarda silencio. El decreto reglamentario hace lo propio. La prohibición se encuentra consignada expresamente en numerosas leyes extranjeras y penada con multa pecuniaria su infracción. En varios proyectos argentinos, anteriores a la sanción de la ley actual, el caso fué tomado en cuenta. Así, por ejemplo, en el proyecto del Dr. Araya (art. 18) se establecía que el patrón o empresa que haga contribuir

a sus obreros o empleados en el pago de la prima del seguro, abonará a éstos el décuplo de la contribución a que les ha obligado.

El silencio de la ley no puede interpretarse en sentido desfavorable del obrero. Es evidente que si el obrero ha de costearse el seguro, la ley está demás. El propósito de la ley es crear una responsabilidad pecuniaria patronal y es indiscutible que esa responsabilidad no existe cuando el patrón la traspasa al obrero y la hace pesar sobre su salario. Pensamos, pues, que dentro del espíritu de la ley no cabe ni es admisible semejante posibilidad.

El hecho, sin embargo, existe; y existe porque no hay prohibición bajo pena de multa, única prohibición que sería eficaz. En determinadas empresas se descuenta a los obreros una cantidad fija o una suma equivalente a un tanto por ciento de sus salarios. Fórmase así un fondo al que contribuye también el patrón y en cuya administración, en cierta forma, interviene también el obrero y sus representantes. En rigor, este fondo no se destina a pagar indemnizaciones de accidentes del trabajo; pero se destina a gastos de asistencia médica y a otras clases de subsidios. Ninguna ley existe respecto de estas asociaciones, en las que el obrero no entra voluntariamente, sino por obligación. Es de desear, pues, que en la anunciada ley sobre integridad del salario se corrija y salve esta omisión de la ley 9688.

ESTADÍSTICA DEL SEGURO. — La estadística relativa al año 1916 (primer año de la experimentación de la ley de accidentes) demuestra el gran impulso que el seguro voluntario ha cobrado entre nosotros. Durante ese año las compañías de seguro actuaron en dos períodos distintos: con anterioridad a la fecha en que fueran autorizadas por el P. E. y con posterioridad a esa fecha.

Esta situación no volverá a repetirse en el futuro.

Antes de ser autorizadas, 10 compañías de seguros emitieron para la Capital Federal 971 pólizas que cubrían aproximadamente a 29.130 obreros, cuyos salarios ascendían a \$ 30.306.639. Para provincias y territorios, emitieron 121 pólizas que cubrían a 13.449 obreros con salarios de \$ 8.925.214. Por las pólizas emitidas para la Capital Federal percibieron \$ 450.997, y por las pólizas emitidas para provincias y territorios pesos 200.268, por igual concepto. Esas pólizas dieron lugar al pago de las siguientes indemnizaciones en la Capital Federal: casos de muerte, \$ 86.215; incapacidad parcial permanente, \$ 40.459; incapacidad temporaria, pesos 100.553.

Para provincias y territorios se pagaron: casos de muerte, \$ 35.430; incapacidad parcial permanente, pesos 28.176; incapacidad temporaria, \$ 65.010.

Con posterioridad a las autorizaciones y siempre dentro del año 1916 esas mismas 10 compañías tuvieron el siguiente movimiento: Para la Capital Federal emitieron 1585 pólizas que cubrían a 57.380 obreros, cuyos salarios eran de \$ 53.007.208. En concepto de primas cobraron \$ 800.637. Para provincias y territorios emitieron 4.795 pólizas que cubrían a 99.224 obreros con salario de \$ 36.501.577. Las primas cobradas por estas pólizas ascendieron a \$ 1.085.279. Las indemnizaciones pagadas con pólizas emitidas después de la autorización, en la Capital Federal, fueron: casos de muerte \$ 60.680; incapacidades parciales permanentes, 23.260 pesos e incapacidades temporarias, \$ 73.299. Para las provincias y territorios pagaron: casos de muerte, pesos 29.329; incapacidad parcial permanente, \$ 12.438 e incapacidades temporarias, \$ 41.803.

Tenemos, pues, en resumen que en 1916, sólo 10 compañías emitieron 7.472 pólizas que cubrían a 199.233

obreros cuyos salarios aproximativamente fueron calculadas en \$ 128.740.639 y satisficieron indemnizaciones por valor de \$ 596.647. De esta suma corresponden \$ 211.654 a casos mortales; \$ 104.335 a incapacidades permanentes y \$ 280.658 a incapacidades temporarias.

Por las cifras que anteceden puede medirse el grado de desarrollo que en la República Argentina ha adquirido el seguro facultativo. Todo hace esperar que en el año 1917 las cifras de este seguro superen a las de 1916 que dejamos transcriptas.



CAPITULO VII

Asistencia médica

Obligaciones esenciales de la ley.— Situación en la práctica.— Leyes de Chile y Perú.— Disposiciones de la ley.— Discusión parlamentaria.— Asistencia inmediata y ordinaria.— Presunción.— Ingreso a un hospital.— Elección de médico.— Aviso a la autoridad.— Certificados.— Dificultades.— Amplitud de la obligación.— Cesación de la asistencia.— Demanda por asistencia.— Reglamentación provincial.

OBLIGACIONES ESENCIALES DE LA LEY.— Dos son las obligaciones esenciales que la ley 9688 pone a cargo del patrón. Refiérese la primera de ellas al suministro de la asistencia médica y farmacéutica. La segunda, al pago de la indemnización proveniente del accidente y en relación a la gravedad del daño causado. La primera obligación es inherente al accidente mismo y su cumplimiento aparece como de importancia capital. Lo primero que un obrero accidentado necesita, en efecto, son cuidados médicos y asistencia farmacéutica. La indemnización pecuniaria serviría de poco si ella hubiese de ser consumida, en manos del obrero, en el pago de los gastos, crecidos siempre, de médico y botica. Por otra parte, sería siempre posible que el obrero diese a ese dinero otro destino y que su vida — que interesa desde luego a la ley más que la indemnización a recibir — corriese un serio peligro. Por estas y otras razones fáciles de alcanzar, la ley 9688 y su decreto reglamentario

han establecido minuciosamente las diversa cuestiones y casos a que la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos pueden dar lugar.

SITUACIÓN EN LA PRÁCTICA. — Digamos, desde luego, que esta parte de la ley no es, desgraciadamente, la que mejor se cumple. Los obreros de la ciudad de Buenos Aires — y como ellos los del resto de la República — pueden a este fin dividirse en dos grandes grupos. El primero de ellos se encuentra constituido por los obreros asegurados en compañías legalmente reconocidas. El segundo está formado por los obreros no asegurados, esto es, por los obreros cuyos patrones corren los riesgos del accidente que puede sobrevenirles. La situación de los obreros asegurados, desde el punto de vista de la asistencia médica, no deja nada que desear. Al subrogar las compañías de seguros la obligación patronal, lo hacen en todo la extensión de la ley, esto es, tomando a su cargo lo mismo el pago de la indemnización que los cuidados médicos. Como esta doble función queda controlada por el Departamento Nacional del Trabajo, hay la posibilidad de que se cumpla en la mejor forma posible. Cabe afirmar, por otra parte, que en la práctica se cumple satisfactoriamente pues, aparte de otras razones, nadie está más interesado que la misma compañía en suministrar al accidentado una buena asistencia a fin de que recobre cuanto antes la capacidad para volver al trabajo y quede, después de la asistencia, en las condiciones más normales posibles, pues así reduce la compañía el monto de sus obligaciones con respecto a la incapacidad proveniente. Se ha llegado así, entre nosotros, a adoptar por parte de las compañías de seguros el tipo del sanatorio, en el que internan a sus enfermos graves, con consultorios externos en los que prestan asistencia a los accidentados a quienes no es necesario

internar. No faltan compañías que llevan la asistencia médica al obrero a su propio domicilio.

La segunda categoría de obreros, la que está constituida por los no asegurados, se halla en condiciones bien diversas. Lo más general es que, producido el accidente, no presten en forma sus patrones la asistencia médica a que por la ley están obligados. Las más de las veces el obrero accidentado debe recurrir a un hospital donde se le atiende y cura gratuitamente. Resulta así que el erario municipal se recarga con gastos que deben correr por cuenta del patrón. Explícase que antes de la sanción de la ley 9688 los hospitales municipales, por simple razón de asistencia social, prestasen a los obreros accidentados, sin cargo al patrón, los cuidados que su estado requiriesen. En la actualidad, esa gratuidad no tiene ninguna razón de ser; y la Municipalidad ejercitaría un perfecto derecho cobrando a los patrones los gastos de la asistencia prestada a sus obreros por causa de accidente.

Existe, todavía, un tercer grupo de obreros, constituido por aquellos que pertenecen a grandes empresas que corren por su cuenta los riesgos de la ley 9688 y que tienen organizado un buen servicio de asistencia médica, con facultativos a sueldo. Los frigoríficos, los ferrocarriles, los tranvías, se encuentran en estas condiciones. Algunas de estas empresas tienen sociedades constituidas por sus propios obreros pero, más o menos, dirigidas y administradas por los patrones. Es del fondo común de esas sociedades de donde se pagan los gastos originados por la prestación del servicio médico y farmacéutico. Resulta así, lo que no es justo, que una parte de la obligación que la ley pone a cargo del patrón es soportada por los obreros bajo una forma de mutualismo que ha podido ser muy plausible con anterioridad a la sanción de la ley de accidentes pero que ahora carece

de razón de ser. Faltan en nuestra legislación disposiciones aplicables a estas asociaciones que llegan a manejar cuantiosas sumas de dinero; y al amparo de esta falta de legislación, se cometen abusos. Uno de ellos consiste en el enunciado. Otro, en el carácter obligatorio con que a los obreros se impone tal ingreso a ellas.

Lo que acabamos de exponer respecto a la situación del obrero asegurado frente a la asistencia médica, constituye un argumento poderoso a favor de la implantación del seguro obligatorio.

LEYES DE CHILE Y PERÚ. — La obligación de asistir al accidentado es común a todas las leyes de accidentes. La ley de Chile (art. 5.º) establece que el patrono pagará la asistencia médica y los gastos de botica de la víctima hasta que ésta se encuentre, según informe médico, en condiciones de volver al trabajo o comprendida en alguno de los casos de incapacidad permanente. A este efecto, el empresario podrá, durante el tratamiento del obrero o empleado, designar un médico que informe sobre su estado. Esta designación, aprobada por el juez del lugar en que acaeció el suceso, permitirá a dicho médico visitar a la víctima del accidente en presencia del médico que le asista, las veces que estime necesario. Si el empleado u obrero se negase a recibir la visita del médico designado, se suspenderá, por resolución del juez, el pago de la indemnización. La víctima puede hacer la elección del médico y de la farmacia, pero en este caso el patrón sólo está obligado a sufragar los gastos de asistencia que el juez determine prudencialmente, según la naturaleza del accidente. Si el obrero fuese asistido en un hospital, el empresario deberá contribuir al sostenimiento de los gastos del establecimiento con la cantidad que fijen los reglamentos y hasta tres pesos por día.

La ley del Perú es igualmente detallista sobre esta materia respecto de la cual tan parca se muestra nuestra ley. Ella consagra la obligación de la asistencia "inmediata" en cualquier clase de accidente. Es el empresario el que tiene derecho de hacer la designación de médico y de farmacia, que sólo podrá hacer el obrero en caso de que el patrón no ejercite tal facultad. Las personas que en tales casos presten asistencia, tienen acción directa contra el patrón. La curiosidad de esta ley está en que admite el cese de la obligación patronal cuando el patrón entrega, para la curación del obrero, una cantidad fija, señalada por un arancel especial hecha por el P. E. Se corre así el peligro de que el obrero gaste ese dinero en otros fines que el de su curación, que es el que la ley persigue ante todo.

DISPOSICIONES DE LA LEY. — Refiérese nuestra ley en dos partes a la prestación de la asistencia. El artículo 26 establece que "en los accidentes producidos sin causa legal excusable para el empresario, él mismo está obligado a facilitar gratuitamente la asistencia médica y farmacéutica a la víctima hasta que se halle en condiciones de volver al trabajo, fallezca o se declare incapacitado permanentemente y siempre que aquélla acepte recibir la asistencia por facultativos designados por el patrón". Es este el artículo principal, del que derivan los numerosos artículos que en el decreto reglamentario se consignan (arts. 14, 15, 26, 28, 20, 30, 31, 32, 33, 34 y 35). El segundo artículo de la ley que se refiere a asistencia médica, es puramente de detalle. Leemos, en efecto, (art. 30) que "el Poder Ejecutivo reglamentará la forma en que los empresarios o patrones pueden verificar la asistencia o vigilar el estado de las víctimas de los accidentes por medio de facultativos que ellos mismos designen".

DISCUSIÓN PARLAMENTARIA. — El artículo 26, que acabamos de transcribir, dió margen a una larga discusión (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión de septiembre 27 de 1915, pág. 1006). En substitución del artículo que actualmente rige, el diputado Repetto presentó uno concebido así: “Hasta tanto se haya declarado el carácter permanente o no de la incapacidad, sea total o parcial, o haya ocurrido el fallecimiento del obrero lesionado, el patrón o empresario abonará a la víctima la mitad del salario y correrá con todos los gastos de asistencia médica y farmacéutica”. Al fundarlo, dijo su autor: “El objeto que me guía al proponer este artículo, es asegurar a los obreros el subsidio pecuniario que les es indispensable para vivir, mientras se establece la responsabilidad patronal y se hace efectiva la indemnización y asegurar también la asistencia médica y farmacéutica que les es absolutamente indispensable. Creo que si no se establece en la ley que discutimos un artículo como éste, ella resultará completamente ilusoria, pues no habrá socorro de ninguna clase antes de que los tribunales establezcan la responsabilidad del patrón y fijen el monto de la indemnización respectiva”. Por intermedio del doctor Bas, la comisión redactora del proyecto, dedujo oposición a la propuesta del Dr. Repetto. El mismo Dr. Bas sentó un distingo, al hablar de una asistencia “inmediata” y de otra asistencia “gratuita” y reiteró el pensamiento de que la asistencia médica gratuita no debe prestarse sino cuando, en la producción del accidente, existe responsabilidad patronal. Votado el artículo fué aceptado el de la comisión, sin otro cambio que la supresión de la frase “desde que ocurre el accidente”. Propuso entonces el Dr. de Tomaso un nuevo artículo estableciendo que “la asistencia médica y farmacéutica se prestará desde que ocurra el accidente y será descontada al obrero o devuelta por éste en caso

de que el patrón sea eximido de responsabilidad". Votado, fué rechazado. La discusión continuó todavía, pero sin ningún efecto en lo que se refiere a la modificación del despacho de la comisión. El principio sentado, pues, no sólo en el texto expreso de la ley sino en el largo debate que lo precedió, es el de que la asistencia médica y farmacéutica la debe el patrón sólo en el caso de que el accidente dé lugar, por parte del obrero, al cobro de una indemnización, esto es, cuando no puede alegarse excepción de responsabilidad patronal. En términos muy parecidos se expresaban los anteriores proyectos presentados a nuestro congreso.

ASISTENCIA INMEDIATA Y ORDINARIA. — La obligación más inmediata es la de proporcionar a la víctima, sin demora alguna — nos dice el artículo 14 del decreto reglamentario — la asistencia médica y farmacéutica. Esta primer asistencia, conocida con el nombre de inmediata o de primera intención, puede ser dada o por el médico del patrón, o por un médico oficial o por médicos particulares que no son ni oficiales ni designados por el patrón. La obligación del patrón asegurado consiste en poner inmediatamente a su obrero accidentado bajo los cuidados médicos de la compañía en la que ha tomado su seguro, dando aviso del siniestro. Pero, si el caso es de urgencia de tal modo que la prestación de tales servicios no pueda ser demorada, el patrón puede requerir los auxilios sanitarios más próximos. En la generalidad de los casos, entre nosotros, se recurre a la Asistencia Pública que realiza el servicio gratuitamente. Si se requiriese un médico particular él tendría derecho para cobrar del patrón o de la compañía aseguradora, según el caso, la cuenta de sus honorarios. Falta entre nosotros — y esta ausencia se presta a grandes abusos — la tarifa oficial de honorarios médicos que la ley francesa fija.

Fuera de la asistencia inmediata, que es la urgente e indispensable del primer momento, la asistencia continuada, ordinaria y regular, está a cargo del patrón. Encontramos sentado este principio, en una forma categórica, en el artículo 15, ya citado, del reglamento. Tal disposición se explica fácilmente. Si la ley pone a cargo del patrón la asistencia médica y farmacéutica, justo es que sea él quien personalmente y consultando sus propios intereses, se ocupe de su suministro. Lejos de ser indiferente, interesa mucho al patrón saber en qué forma y con qué extensión se presta ese servicio, pues en no pocas ocasiones de la forma en que se preste depende la calificación final de la incapacidad resultante y en consecuencia el monto de la incapacidad que debe abonar.

PRESUNCIÓN.— En el párrafo que antecede quedan expuestos los dos principios fundamentales que rigen esta materia. En la práctica, sin embargo, la prestación de la asistencia médica da origen a una crecida cantidad de diversas situaciones, algunas de las cuales encuentran solución en el decreto reglamentario. Otras, escapan a sus previsiones que, naturalmente, no pueden abarcar la universalidad de los hechos y casos que pueden producirse.

El artículo 28 crea una presunción desfavorable al patrón. Convendrá, pues, que éste tenga en cuenta que el simple hecho de una omisión puede perjudicar su situación. El artículo de la referencia establece, en efecto, "que si el patrón para los efectos de la dirección de la asistencia médica y certificación de los hechos, designara facultativos, comunicará al Departamento Nacional del Trabajo el nombre de los designados y sus domicilios, en un plazo que no exceda de 48 horas. Si no se hiciera la designación, se entenderá que los facultativos que asistan al lesionado tienen implícitamente la representa-

ción del patrón para establecer el carácter y duración de la lesión”.

INGRESO A UN HOSPITAL. — Otra situación puede ser la del obrero accidentado que ingresa a un hospital, no ya para la prestación de la asistencia inmediata o del primer momento, sino de la asistencia posterior. Encontrándose el obrero en un establecimiento oficial, bajo la dirección de médicos que en manera alguna dependen del patrón, le resultaría a este último muy difícil conocer el curso de la dolencia y lo acertado de su tratamiento. En previsión de este caso consígnase en el reglamento el artículo 29, según el cual, “si el lesionado ingresase a un hospital, a los facultativos designados por el patrón se les reconocerá el derecho de visitar a la víctima. El mismo derecho tendrá el médico del Departamento Nacional del Trabajo”. Como única observación a este artículo debe decirse que el Departamento Nacional del Trabajo carece de médico, a pesar de haberlo tenido cuando no era necesario. En la actualidad se vale de los servicios que le prestan los facultativos de la oficina de reconocimientos médicos del Departamento Nacional de Higiene.

ELECCIÓN DE MÉDICO. — De lo que anteriormente hemos expuesto se deduce que la ley argentina no reconoce al accidentado el derecho de elegir médico para que éste le suministre, por cuenta del patrón, la asistencia médica necesaria. Este principio de la elección se encuentra en la ley francesa cuando establece que “la víctima puede siempre elegir su médico y su farmacéutico. En este caso, el empresario no queda obligado por los gastos de médico y farmacia sino hasta la concurrencia de la suma fijada por el juez de paz del cantón donde ha ocurrido el accidente, conforme a una tarifa establecida por de-

creto del Ministerio de Comercio, de acuerdo con el dictamen de una comisión especial que comprenda a los representantes de sindicatos de médicos o de farmacéuticos, a los sindicatos profesionales obreros y patronales, sociedades de seguros contra los accidentes del trabajo y sindicatos de garantía, la que no podrá ser modificada sino con intervalos de dos años". Insistimos en manifestar que un principio semejante no existe reconocido ni por nuestra ley ni por el respectivo decreto reglamentario. El obrero no puede elegir su médico, salvo el caso, naturalmente, de que el patrón deje de cumplir su obligación de suministrarlo inmediatamente. Si así no lo hiciera, el lesionado tiene un derecho incuestionable a hacerse suministrar la asistencia médica y farmacéutica requerida por su estado. En tales casos, los médicos y farmacéuticos que le han atendido tienen una acción directa contra el patrón para ejercitar el cobro de sus honorarios.

AVISO A LA AUTORIDAD. — Sabemos que, ocurrido un accidente, la primer obligación que llamaríamos de carácter administrativo consiste en poner el hecho en conocimiento de las autoridades. Es lo que se conoce con el nombre de denuncia del accidente, y a la que se refiere el artículo 25 de la ley. Inmediatamente de llenada esta obligación, créase otra por el artículo 36 del decreto reglamentario en el que se establece que "si a los cuatro días del accidente la víctima no hubiese vuelto al trabajo, el patrón deberá entregar al Departamento Nacional del Trabajo, mediante recibo, un certificado del médico indicando el estado de la víctima, las consecuencias probables del accidente y la época en la cual será posible conocer el resultado definitivo". Es ésta, también, una de las obligaciones que carece de sanción y que corrobora la crítica que hemos formulado con anterioridad a la defi-

ciencia del sistema de penas adoptado por nuestra ley. En rigor, esta obligación no es llenada sino por las compañías de seguro reconocidas, en razón del control que sobre ellas ejercita el Departamento Nacional del Trabajo. El no cumplimiento de esta obligación puede, en la generalidad de los casos, corroborar la presunción creada por el artículo 28 del decreto reglamentario antes transcrito, según el cual cuando el patrón no designa facultativos se entiende que los que asisten al lesionado tienen implícitamente la representación del patrón para establecer el carácter y la duración de la lesión.

CERTIFICADOS. — No se reduce la misión de los facultativos a suministrar la asistencia médica necesaria. Deben, además, dar una serie de certificados e informaciones entre las cuales el artículo 30 del reglamento consigna las siguientes:

1.º En cuanto se produzca el accidente, la de hallarse el obrero incapacitado para el trabajo. Esta certificación, en primer término, beneficia al patrón. Sabido es, en efecto, que no existe derecho a indemnización si el accidente no crea una incapacidad y si esa misma no tiene una duración de más de seis días hábiles (artículo 3.º de la ley).

2.º En cuanto se obtenga la curación, el médico debe librar un certificado en el que conste que el obrero se encuentra en condiciones de volver al trabajo. Este certificado, conocido con el nombre de certificado de alta, permite conocer la duración, en días, de la incapacidad creada por el accidente, ya que la fecha de su producción queda constatada por el parte de denuncia. Cuando se trata de una simple incapacidad temporal, el monto de la indemnización a recibir queda indicado por la diferencia de días que ambas fechas señalan. Con alguna frecuencia, existe una oposición de parte del acci-

dentado, a aceptar la constancia de este certificado. Hemos de ver luego cuál es el procedimiento que el mismo decreto reglamentario fija para dirimir esta contienda.

3.º En cuanto se obtenga curación, resultando incapacidad, la categoría en que esta incapacidad se coloque. También este certificado tiene por objeto establecer el monto de la indemnización que el obrero debe recibir.

4.º En caso de muerte, la certificación de defunción. Con mucha frecuencia, se agrega a este certificado el resultado de la autopsia que los jueces de instrucción ordenan practicar en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 222 del Código de Procedimientos en lo Criminal. Todas estas actuaciones relacionadas con la incapacidad resultante se agregan al expediente administrativo que en el Departamento Nacional del Trabajo se forma, a los efectos de que, en el momento oportuno, tengan los interesados a la vista todos los datos pertinentes a sus derechos y a sus obligaciones.

DIFICULTADES. — En el curso de la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos es frecuente la ocurrencia de un sinnúmero de cuestiones. El reglamento prevé varias de ellas, en artículos que estudiaremos en el capítulo relacionado con la indemnización, pero otras necesariamente, escapan a soluciones previstas de antemano. La línea de conducta que en tal emergencia deben seguir las partes, no puede ser otra que la de poner en conocimiento del Departamento Nacional del Trabajo todos los hechos y situaciones que se vayan originando a fin de que las cuestiones planteadas sean luego resueltas por esta autoridad o queden en su poder los antecedentes para el caso en que la contienda pase a los jueces. No hay que olvidar, en efecto, que el artículo 38 establece que “el Departamento Nacional del Trabajo suministrará a los jueces, cada vez que le sean requeridos,

los informes y documentos pertinentes a cada accidente del trabajo”.

Con alguna frecuencia, el obrero accidentado permanece en su domicilio omitiendo dar aviso al patrón del accidente que le ha ocurrido, ya sea por ignorancia de la ley ya por considerar sin importancia de ninguna clase a la lesión recibida. Suele ocurrir entonces que al cabo de un tiempo, agravado el mal, las consecuencias de la incapacidad sean mayores, perjudicando al mismo tiempo al patrón y al obrero. Otras veces, el accidentado descuida el tratamiento, abandona el sanatorio o deja de concurrir al consultorio del médico que le atiende o se rehusa terminantemente a intervenciones quirúrgicas que el facultativo estima indispensables. Estas diversas ocurrencias no están, naturalmente, previstas en la ley que legisla para casos generales y no para casos particulares. Ocurridos tales hechos, lo único que puede indicarse es la conveniencia de ponerlos, por escrito, en conocimiento del Departamento Nacional del Trabajo, a fin de que adopte las medidas del caso. Ni el obrero tiene por qué soportar los errores y la desatención del médico que el patrón le suministra ni el patrón tiene por qué hacerlo respecto de los hechos del obrero contrarios a la mayor eficacia de la prestación de la asistencia médica y farmacéutica. La ley de California (1913) establece (art. 16) la pérdida de la indemnización cuando se pruebe que el obrero se negó a recibir tratamiento médico.

AMPLITUD DE LA OBLIGACIÓN.— La asistencia médica y farmacéutica a que se refiere la ley abarca un contenido amplísimo y supone el pago, por cuenta del patrón, de todos los gastos que sea menester realizar para prestarla en debida forma. Así, pues, bajo ninguna forma o concepto, ha de retenerse, de la indemnización corres-

pondiente, ninguna suma por pago de gasto hecho para proporcionar tales cuidados que deberán prestarse en la mejor forma posible o, como dice la ley de Connecticut (1913, art. 7) "en la forma que prevalece en la misma localidad para el tratamiento de casos análogos de personas sujetas a una misma condición social". Pero nuestro Departamento del Trabajo ha entendido que la adquisición de ciertos aparatos ortopédicos no es obligatoria para el patrón. El caso fué presentado por un obrero que a raíz de un accidente perdió un pie. El patrón le suministró toda clase de asistencia farmacéutica y quirúrgica y le abonó la indemnización pero descontando de ello el importe de un pie mecánico que, con consentimiento escrito del obrero adquirió para él. El descuento fué juzgado lícito.

CESACIÓN DE LA ASISTENCIA. — Nuestra ley es amplísima en el sentido de no fijar términos especiales para la cesación de la obligación patronal. Las leyes norteamericanas, por regla general, limitan extraordinariamente esta obligación. Así, en Connecticut, la asistencia sólo se presta durante los primeros treinta días, en California, durante noventa, en Texas sólo durante una semana y durante tres en Nebraska. En otros Estados, la asistencia se limita a un máximo por razones de su costo: en New Jersey, 50 dollars, en Ohio a 200 y en Oregon a 250 dollars. En otros estados se limita por razón de tener o no tener herederos el accidentado. Desde este punto de vista nuestra ley no admite distinciones, ni por razón de monto ni por razón de tiempo. El patrón presta la asistencia médica y farmacéutica hasta que ocurra una de estas tres situaciones: 1.^a, fallecimiento del obrero; 2.^a, curación en condiciones de volver al trabajo y 3.^a, declaración de incapacidad permanente.

Infojus

DEMANDA POR ASISTENCIA. — Los derechos que la ley 9688 acuerda se hacen efectivos por medio de acciones que de la misma ley derivan. No hay duda de que el obrero puede demandar a su patrón por el pago de la indemnización correspondiente. ¿Podrá demandarlo, también, para que haga efectiva la obligación que la ley le impone respecto del suministro de la asistencia médica y farmacéutica? Entendemos que sí. El obrero accidentado, para quien el patrón no cumple tales obligaciones, no está obligado a esperar el término de su curación para iniciar el juicio acumulando en la demanda el monto de la indemnización y los gastos de médico y farmacia. La suposición de que el obrero no tenga recursos propios para atender su curación, es perfectamente lógica y en presencia de una obligación tan clara como la que la ley impone al patrón, el juez no debe vacilar en intimar a éste la inmediata entrega de una prudencial suma de dinero para hacer frente a sus gastos de curación. Claro es que se frustrarían todos los beneficios de tal demanda si el juez entrase a estudiar a fondo las causas del accidente y las excepciones patronales respecto a su irresponsabilidad, en el caso de que ellas fuesen planteadas; pero en los casos en que tales excepciones no pudiesen ser articulados o que, desde luego, por información sumaria se viese que ellas son maliciosas, la condena a entregar una suma de dinero sería perfectamente justificada y arreglada a derecho. No basta que el obrero desatendido por un patrón busque un médico. Es menester, también, que tenga los recursos necesarios para adquirir los medicamentos que tal médico indique, y esos recursos no puede darlos sino el patrón ya que el accidente ha impedido el cobro del jornal.

REGLAMENTACIÓN PROVINCIAL. — La reglamentación de la Provincia de Buenos Aires, a nuestro modo de ver,

altera el sentido y el texto expreso de la ley cuando (art. 45) establece que “el obrero tendrá la libre elección del médico”. Ciertamente es que, para evitar posibles abusos, establece en el mismo artículo que “el patrón sólo responderá por los honorarios que corresponda según la tarifa que a este efecto formulará la Dirección General de Salubridad”. A pesar de esa valla — y la tarifa, hasta ahora, no ha sido dictada — el decreto crea un derecho al obrero que la ley no le reconoce. Las compañías de seguro de la capital, en una extensa nota (Abril de 1917) pasada al Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, impugnando el punto en cuestión se expresaban así: “El art. 45 que autoriza la libre elección de médico y el art. 47 que parece prevee una discusión entre ambos médicos (sin saberse cuál es el otro) lo mismo que el art. 48 que da al médico la facultad de establecer el carácter y duración de la lesión, son contrarios a lo dispuesto por el art. 26 de la ley. La asistencia médica y farmacéutica, como parte integrante del riesgo industrial, se da a condición de que la tome el obrero, como lo dice el mismo art. 26, siempre que acepte recibir la asistencia por facultativos designados por el patrón. Jurídicamente, el artículo 45 se aparta de la situación prevista y establecida por el artículo 26 de la ley que sólo declara a cargo del patrón la asistencia médica y farmacéutica, cuando la víctima del accidente acepta las que el patrón le provee, sin perjuicio de que el obrero quede en amplia libertad para curarse a su costo por quien lo desee. Prácticamente no puede pretenderse que el obrero lesionado en Bahía Blanca pueda servirse, a costa del patrón o de los aseguradores, del facultativo más afamado de la Capital Federal para hacerse una sutura de piel en la palma de la mano, corriendo por cuenta del patrón o asegurador el viaje del afamado facultativo y los días de permanencia en Bahía Blanca. Por

estas razones jurídicas y prácticas deberá salvarse las dificultades que la letra del artículo 45 origina con respecto a lo dispuesto por el art. 26 de la ley". Salvada la exageración que esta crítica contiene, el principio que en ella se sostiene es exacto. A nuestro juicio, el reglamento de la Provincia de Buenos Aires ha ido más allá de la ley, aun cuando en el mismo reglamento se adoptan prudentes medidas destinadas a evitar posibles abusos.



CAPITULO VIII

La indemnización

Caracteres generales. — Sistema de renta o capital. — Leyes Latino-Americanas. — Proyectos anteriores. — Discusión parlamentaria. — Un defecto capital. — Contradicciones. — Sistema indirecto o mixto. — Reglamento de la Provincia de Buenos Aires. — Definición de renta. — Interpretación oficial. — Resultados prácticos. — Dos proyectos de reforma. — Conclusión.

CARACTERES GENERALES. — La ley 9688 tiene tres propósitos principales: 1.º el de obligar a reparar, por medio de una indemnización que debe pagarse en dinero efectivo, cada accidente del trabajo; 2.º, obligar a los patronos a suministrar a sus obreros accidentados asistencia médica y farmacéutica; y 3.º, evitar en lo posible, por la adopción de medidas de prevención, la producción de accidentes del trabajo. A los fines de la indemnización, la ley toma una doble base de cálculo, pues tiene en cuenta: 1.º, las consecuencias producidas por el accidente; y 2.º, el monto del salario ganado por la víctima. La indemnización es, pues, cierta cantidad en dinero efectivo que el patrón está obligado a abonar a su obrero lesionado, cada vez que le ocurra un accidente del trabajo o contraiga una enfermedad profesional de la que sea legalmente responsable, calculada de acuerdo con el salario y la incapacidad pero nunca superior a la suma de \$ 6.000 ni inferior, en caso de muerte, a pe-

Infojus

sos 1.500. Ella constituye un bien, pero no un bien del derecho común, sino un bien extraordinario, que aparece rodeado de privilegios pero también de limitaciones. No puede ser (art. 13) objeto de embargo, cesión, transacción o renuncia y goza de todas las franquicias y privilegios que las leyes civiles y comerciales acuerdan al crédito por alimentos. No siempre la indemnización es la suma que el patrón debe al obrero o a sus herederos, pues cuando el obrero ha fallecido y no deja herederos, el patrón no queda libertado de su obligación, pues la indemnización se debe siempre, ingresando a caja de garantía para satisfacer otras indemnizaciones que la insolvencia patronal dejó sin pagar. No es una suma variable, indeterminada de antemano, como la que se refiere a los daños y perjuicios en cuya apreciación es menester tener en cuenta el daño producido y el lucro cesante. Es, por el contrario, una cantidad fija, tarifada, conocida con anterioridad al accidente, prevista, en consecuencia, por el patrón, en sus gastos generales de producción y sustituible, en su beneficio, por el importe de la prima correspondiente a la póliza de seguro colectiva que puede obtener.

SISTEMA DE RENTA O CAPITAL. — Surge una primera cuestión. La indemnización ¿debe entregarse en forma de capital o en forma de renta? En la práctica, se ha seguido uno y otro sistema, más o menos en forma indistinta. La elección de uno de estos sistemas, sin embargo, con un criterio único e invariable, puede ser fuente de errores. No hay duda de que si el sucesor del obrero muerto por accidente es vicioso, incapaz o imprevisor, la indemnización durará poco en sus manos. Consumida ella, ese heredero continuará pesando sobre la sociedad y no se habrá obtenido ningún provecho — y sí un daño real — con dejar en su poder una suma cre-

cida de dinero, que no ha querido o podido manejar. Si, por el contrario, el accidentado o sus herederos tienen aptitudes, es evidente que esa suma podrá permitirles mejorar su situación económica, adquirir una propiedad o un negocio, establecer un taller e ingresar en la categoría del pequeño capitalista, que es el anhelo de la mayor parte de los trabajadores. Es ésta la opinión de Sachet cuando, después de examinar los sistemas que a este respecto siguen las legislaciones de Europa, se expresa en los siguientes términos: "Cada uno de estos sistemas tiene sus ventajas y sus inconvenientes. No hay duda de que para un obrero imprevisor, perezoso, desprovisto de iniciativa o inclinado a gastar, la renta ofrece una mayor seguridad. A la inversa, un capital en manos de un hombre activo y emprendedor, se convertirá en un resorte poderoso que le permitirá crearse una nueva posición, muchas veces más remuneradora que aquélla a la cual su incapacidad parcial le ha obligado a renunciar". Las palabras transcriptas no tienen, sin embargo, una aplicación exacta entre nosotros. Veremos, en efecto, que cuando se trata de incapacidades parciales no se paga renta, sino capital. El pago en forma de renta queda reservado para los casos de muerte o de incapacidad absoluta y permanente, equiparada a la situación de muerte.

LEYES LATINO-AMERICANAS.— Era de suponer que las leyes de la América Latina se hubiesen iniciado con el sistema más sencillo, esto es, con el pago de la indemnización en forma de capital. No ha sido así, sin embargo, y el sistema de la renta ha sido seguido por la ley Argentina, por la de Chile y por la del Perú. Esta última habla de una renta vitalicia como indemnización en los casos mortales, en los de incapacidad absoluta y permanente, en los de incapacidad parcial y permanente,

Infojus

pero no en los casos de incapacidad absoluta y temporal y parcial y temporal. Esta ley autoriza, sin embargo, la liberación del patrón, por la entrega a la Caja de depósitos de una suma determinada. La ley chilena se refiere igualmente a una pensión vitalicia para todos los casos de incapacidades, salvo la temporal y la parcial permanente. Estas rentas anuales se pagan por duodécimas partes a los beneficiarios el primer día de cada mes. El Banco de Seguros de Estado del Uruguay paga las indemnizaciones en forma de capital.

PROYECTOS ANTERIORES. — En nuestros proyectos anteriores a la sanción de la ley 9688 se han seguido, indistintamente, los dos sistemas. En el que presentaron los diputados Avellaneda y Roldán (1902) la indemnización se entregaba en forma de capital, con la particularidad de que, en caso de muerte, el monto de la entrega variaba según la categoría de los herederos que el causante dejaba. Así, la indemnización era igual al salario medio de dos años cuando el accidentado dejaba viuda e hijos o nietos y sólo igual al salario de diez meses si dejaba padres o abuelos y no viuda ni descendientes y fueran aquellos sexagenarios y carentes de recursos. En el proyecto de Ley Nacional del Trabajo (6 de Mayo de 1904) se adoptaba, también, el principio de la entrega de la indemnización en forma de capital y de acuerdo con una escala movable que tomaba en consideración la clase y número de los herederos, como en el proyecto anteriormente citado. Este sistema lo vemos reproducido en el proyecto de la Unión Industrial Argentina. El sistema de la renta aparece por vez primera en el proyecto del Dr. Palacios (Mayo 8 de 1907) en el que se establecía que en caso de muerte la indemnización consistía en una renta vitalicia igual al 20 o/o del salario anual de la víctima, para el cónyuge sobreviviente y para los hijos le-

gítimos o naturales huérfanos de padre o madre y menores de 16 años, una renta calculada sobre el salario anual de la víctima, a razón del 15 0|0 del salario cuando no hay más que un hijo; del 25 0|0 si son dos; del 35 0|0 si son tres y del 40 0|0 si son cuatro o más. En el proyecto del Departamento Nacional del Trabajo (Septiembre 16 de 1907) se vuelve al sistema de la entrega de indemnización en forma de capital. Este mismo sistema se mantiene en el del Dr. Escobar (6 de Mayo de 1910). En el proyecto del Dr. Araya se escoge el sistema de la renta, siempre en relación con la condición de los herederos que la víctima ha dejado.

DISCUSIÓN PARLAMENTARIA. — Nuestra ley acepta el sistema de la renta. La discusión parlamentaria es, a este respecto, claramente ilustrativa de la mente de la ley, pues pone de relieve las vacilaciones que al aceptar ese sistema los propios autores de la ley tuvieron. Al discutirse el artículo 9.º en el que se establece que “sólo se entenderá que los patrones, compañías aseguradoras o sociedades patronales llenan las obligaciones que por razón de accidente les incumben de acuerdo con la presente ley, depositando a nombre de la víctima o de sus derecho-habientes el valor de la indemnización en una sección especial que se establecerá bajo la dependencia y dirección de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la que invirtiendo el importe de dichas indemnizaciones en títulos de crédito de la Nación, entregará mensualmente a los interesados las rentas que a ellos corresponda”, el diputado Dr. Padilla planteó claramente la cuestión. Entendía él que con ese sistema se iba a hacer “una cosa que no va a satisfacer ni puede en manera alguna satisfacer los propósitos mismos de la ley” y presentaba, gráficamente, el siguiente ejemplo: “Yo quiero ponerme en el mejor de los casos, decía. De

acuerdo con la ley, si percibieran \$ 6.000, invertidos estos en títulos de renta, significan \$ 300 al año o sean \$ 20 mensuales, más o menos. Creo que con esa suma no se conseguirá absolutamente nada. Hay otros casos, por ejemplo, el caso de un obrero que percibe \$ 1.40⁹ por día. Tendríamos, al año, una suma de \$ 1.400. Si esa suma se invierte en títulos para darle la renta, la cantidad es mucho más insignificante todavía, porque sería \$ 70 u \$ 80 por año. Creo que con esto no se satisface absolutamente ninguna necesidad. Yo propongo que se haga aquí lo que ya se ha hecho, creo que por una ley especial, con motivo de los accidentes del Riachuelo: que la suma se entregue a los que tienen derecho a la indemnización, para que la invierta en la forma en que lo conceptúen más conveniente”.

Las palabras del Dr. Padilla no pueden ser más categóricas. Previniendo lo que con posterioridad a la ley ha ocurrido quería que el sistema de renta, cuyos resultados indicaba con cifras precisas, se cambiase por el de capital. El modelo que indicaba, no podía ser más preciso. La ley núm. 9085, de 18 de Junio de 1913, dictada a raíz de una dolorosa catástrofe ocurrida en los talleres de marina del Riachuelo, autorizaba al P. E. a efectuar la entrega directa de las indemnizaciones a las familias de los fallecidos, por simple vía administrativa.

El Dr. Bas no se mostró muy partidario del sistema de la renta, que la ley ha mantenido, originando quejas generales de parte de la población obrera y haciendo de ella su punto vulnerable. Contestando a las palabras antes transcriptas, dijo, en efecto, el Dr. Bas: “El precepto del artículo 9.º, contenido en el despacho de la comisión, responde, como lo advertirá la Honorable Cámara, a un principio de verdadera previsión: se evita así que el dinero que se pudiera dar por razón de indemnización de accidente del trabajo, se invierta indebidamen-

te; y que en un momento dado, esas mismas personas, sus herederos, esos niños, queden incapaces de poder subvenir a sus propias necesidades y sin recursos". Dijo que se podía mantener el despacho de la comisión armonizándolo con el pensamiento del Dr. Padilla "mediante un agregado que dijera, por ejemplo, que los jueces podrán resolver la entrega de la indemnización por la caja a los interesados cuando, a su juicio, esa entrega beneficiará realmente a los mismos". "Por ejemplo — agregaba — en el caso de que se tratara de una viuda, yo creo que podría convenirle que los \$ 6.000 depositados en la caja por muerte de su esposo le fuesen entregados para la compra de una casa u otra colocación beneficiosa". Como se ve, el Dr. Bas está de acuerdo con el Dr. Padilla. Tan es así, que agrega: "Este artículo está inspirado en muchas disposiciones análogas, que han venido a armonizar los dos conceptos: la necesidad de que la indemnización responda a un beneficio positivo para el que la recibe y en segundo lugar a aliviar a la sociedad de la carga que significa una persona inválida, que gasta todo lo que tiene y constituye un gravamen para ella".

Terminó el Dr. Bas pidiendo al Dr. Padilla que propusiese un agregado, en el sentido de que la caja entregase, en ciertos casos, capital y no renta. El Dr. Padilla aceptó, pero el agregado no fué propuesto, pasando la discusión a otro punto y votándose el artículo 9 en la forma en que más arriba lo hemos dejado transcrito.

Hemos creído conveniente transcribir en extenso este debate (Septiembre 27 de 1915) para dejar demostradas las siguientes afirmaciones: 1.º, que nuestra ley se decide por el sistema de constitución de renta en vez del de entrega directa de capital; 2.º, que por sistema de renta se ha entendido, simplemente, la entrega del interés que producen los títulos comprados con la indemnización depositada; 3.º, que el mismo autor del proyecto con-

venía en que el sistema de renta, por él propuesto, podía ser cambiado por el de entrega de capital; y 4.º que este cambio no se realizó debido a que el Dr. Padilla olvidó presentar la proposición.

UN DEFECTO CAPITAL. — Nuestra ley tiene muchas imperfecciones. La mayor parte de ellas han sido salvadas en la práctica por la buena voluntad de las personas llamadas a aplicarla de tal modo que, a pesar de todo, la ley se cumple proporcionando una buena cantidad de beneficios a la población obrera. El punto de la entrega de la indemnización en forma de renta constituye el más grave de sus inconvenientes. En teoría, el sistema podrá ser bueno. En la práctica, resulta malo, más que nada por lo insignificante del interés ($\$ 5.60$ o|o) que los títulos producen. Cuando la viuda y los hijos menores de la víctima reciben por mes, en conjunto, una renta de $\$ 12$ o $\$ 16$, puede afirmarse que no reciben nada que tenga la virtud de mejorar la condición en que se encuentran. Una renta tan insignificante está lejos de reemplazar, ni siquiera aproximadamente, el ingreso que en forma de salario el jefe de familia aportaba a su hogar antes de su fallecimiento. Con la renta, la familia continúa siendo tan desvalida como antes; pasa las mayores miserias, teniendo depositado, a su nombre, un buen capital que haría su felicidad y al que no pueden tocar. Es, exactamente, la repetición del suplicio de Tántalo, en una de sus más crueles formas de manifestación.

Este sistema, sin producir ninguna de las ventajas que al adoptarlo se anunciaron, está originando males cuya gravedad conviene puntualizar. En las clases obreras cunde la idea de que el Estado les confisca un patrimonio que legítimamente les corresponde. Fomentase así una creencia que resta buena parte de su prestigio a una ley que, como la de accidentes, tan buenos frutos debía

dar y, por ende, a toda la legislación social. Sin desear caer en la nota dramática, diremos que hemos presenciado el caso de una desgraciada viuda a cuyo nombre se había hecho un depósito de \$ 3.000. Desalojada judicialmente por falta de pago de alquileres y con una hijita enferma de gravedad, proponía perder los \$ 3.000 del depósito a condición de que se le entregasen solamente \$ 500. He aquí, pues, el caso de una persona poseedora de \$ 3.000 y sin embargo, colocada dentro de la crítica situación de una pordiosera.

Este mal sistema está dando origen a una artimaña poco honesta de parte de los patrones y, sin embargo, beneficiosa para los obreros y perfectamente legal. Cuando el patrón debe depositar \$ 4.000, ofrece entregar al contado sólo la mitad. La víctima, colocada en el trance de elegir la renta de \$ 4.000 o el inmediato recibo en mano propia de \$ 2.000, opta por lo último y el patrón salda su deuda con sólo la mitad de lo que legalmente le corresponde abonar. Se simula entonces un juicio por indemnización bajo los principios del derecho común, que se transa con la presentación del primer escrito de demanda. Otras veces, ni siquiera se recurre a este simulacro. Basta que la víctima manifieste que se acoge a la disposición del artículo 17, según la cual, el obrero puede optar entre la acción especial de indemnización que la ley 9688 le confiere o la que pudiera corresponderle por el derecho común. Se da así, pues, el caso, de que los obreros renuncien a una ley precisamente dictada para beneficiarlos. Excusado es decir que la única causa de renuncia estriba en el sistema de renta que la ley equivocadamente ha escogido.

Si se quiere salvar a la ley es indispensable una reforma inmediata, volviendo lisa y llanamente al sistema del capital de la derogada ley N.º 9085. Este sistema era, por otra parte, el que unánimemente regía en nuestras

compañías de seguro cuando ellas realizaban este comercio con anterioridad a la sanción de la ley 9688. La caja, para la realización de su función de convertir el dinero que le entregan en títulos y pagar las rentas, debe desaparecer. Debe quedar como oficina de control, al solo efecto de recibir las indemnizaciones, verificar si su monto concuerda con el salario de la víctima y las disposiciones de la ley y entregarlas inmediatamente a los herederos llamados a beneficiar de ellas. Si estos herederos malgastan estas sumas, tanto peor para ellos. Ni todos las han de malgastar ni a título de este perjuicio se puede obligar a los prudentes y previsores a vivir de la renta de un dinero que legítimamente les pertenece. El Estado cumple su misión dictando una ley de justicia en virtud de la cual todo accidente debe ser indemnizado. No tiene por qué llevar su tutela a funciones extremas de fiscalización, respecto a la forma en que esa indemnización será empleada o respecto al destino que se le dará. En el peor de los casos, para hacer aceptable el sistema de la renta, se ha debido y podido escoger un aliciente superior al menguado 5.60 o/o. Si el propósito de la renta es hacer que con ella viva la familia del muerto, no se ha conseguido, pues la renta que se paga no puede ser más insignificante.

CONTRADICCIONES. — Hemos creído que este artículo 9.º, que determina el pago en forma de renta, es una creación de última hora. Hemos supuesto que, listo el proyecto de ley, alguno de sus autores, en el seno de la comisión, ha expresado sus dudas respecto a los perjuicios probables de la entrega de la indemnización en forma de capital y que, para salvar tal situación, se ha injertado a último momento este artículo 9.º, que no guarda ninguna relación con el resto del articulado de la ley.

No sólo no hay armonía, sino que existen discrepan-

cias notables. Una de ellas queda en evidencia con la lectura del inciso 1.º, del artículo 8. Establécese en este inciso quiénes son las personas que deben ser consideradas como herederos; y a continuación se dice que “la indemnización se reputará como bien ganancial y se distribuirá entre los derecho-habientes en la proporción y forma establecida para ellos por el Código Civil”.

Hay, pues, a nuestro juicio, una discrepancia absoluta entre lo que dispone el artículo 8 y lo que establece el artículo 9. Por el artículo 8.º se manda “distribuir” la indemnización entre los herederos de la víctima, como si fuese un bien ganancial. Por el artículo 9 se manda “depositar” la indemnización en la Caja, para que ésta sólo distribuya rentas. Si llegamos al artículo 10, encontramos otra contradicción. Hablando de los fondos de la caja de garantías establece que ellos servirán para “pagar” las indemnizaciones que dejaron de “abonarse” por insolvencia del patrón.

Así, pues, en el concepto de la ley, unas veces la indemnización es un capital y otras sólo es una renta.

SISTEMA INDIRECTO O MIXTO. — Esta confusión aumenta con la lectura de un breve cambio de ideas producido, durante la discusión parlamentaria, entre los diputados Bas y Repetto. Este cambio de ideas se produjo precisamente al discutirse el art. 8 que considera a la indemnización como un capital. El Dr. Repetto dijo así: “Es sabido que hay dos sistemas de indemnización: entregar una suma de dinero o la renta equivalente. Yo creo que podríamos adoptar un procedimiento que tuviera las virtudes de ambos y sería éste: aceptar en principio el sistema de la renta, tal como lo establecen los proyectos de ley del ex diputado Palacios y del diputado Araya y la legislación de la mayor parte de los países. Pero si en algún caso particular se encuentra que hay ventajas en

adoptar la reversibilidad de la renta, se podía disponer la transformación de la renta en su capital correspondiente. Yo creo que la comisión no debe tener ningún inconveniente en aceptar este procedimiento que reúne, como he dicho, las ventajas del sistema de la renta y del sistema del capital". El Dr. Bas contestó con estas palabras: "La comisión no puede aceptar la indicación del señor diputado de que el sistema de indemnización por capital se sustituya por el sistema de la renta. Este último exige como condición indispensable e ineludible para su implantación, la existencia del seguro obligatorio, a base de instituciones gremiales permanentes o de instituciones del Estado. Es tan exacto esto que, informándose la comisión de las distintas sociedades de seguros particulares que hoy existen, manifestaron ellas que les sería completamente imposible aceptar responsabilidades en forma de renta y que únicamente podrían continuar haciéndolo en forma de cuota única. Por eso, la comisión consecuente con su principio que la cámara ha consagrado ya del seguro facultativo, no puede aceptar el sistema de la renta y pide que se vote como ella lo ha propuesto". Hasta aquí, las palabras transcritas no hacen otra cosa que aumentar la confusión. ¿Cómo puede la comisión oponerse a un sistema de renta, cuando precisamente ese sistema de renta es el que ella propone? La explicación de esta contradicción puede encontrarse en las palabras finales del Dr. Bas: "Ahora, el artículo 9 de la ley establece indirectamente un sistema de renta, por cuanto el valor de la indemnización debe depositarse en la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones, quien entregará la renta a los causa-habientes de la víctima o a la misma, en caso de simples lesiones temporales o permanentes".

De las palabras que anteceden, se desprende que el sistema calificado de renta indirecta no es sino un sis-

tema mixto: el patrón paga en capital a la caja y éste paga en renta al obrero.

REGLAMENTO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. — Al amparo de la deficiencia legal que comentamos la reglamentación de la Provincia de Buenos Aires ha modificado la ley en una forma que puede ser curiosa pero que, ciertamente, no es legal. De la ley y de su discusión se desprende en una forma que no deja lugar a dudas que, en caso de muerte del accidentado sus herederos no reciben sino el interés que la indemnización depositada produzca. La Provincia de Buenos Aires ha entendido que tal determinación no marca un criterio inflexible o una regla sin excepciones. A su juicio, en determinados casos, se puede entregar el capital y no la renta. Así, el art. 38 establece “que cuando la indemnización provenga de un accidente que haya producido la muerte del obrero o empleado o su incapacidad absoluta y permanente, su importe se reputará bien ganancial y se distribuirá entre los parientes de la víctima que beneficia esta ley, en la proporción y forma establecida por el Código Civil”.

Para evitar simulaciones, el reglamento agrega el siguiente párrafo: “Subsistirá en estos casos, para los patrones o compañías y sociedades aseguradoras, la obligación del depósito a que se refiere el artículo 9.º de la ley y 37 de este Reglamento, correspondiendo a la apreciación de los Jueces o del Departamento del Trabajo, determinar si la indemnización deberá distribuirse conforme al segundo párrafo del inciso *a* del artículo 8.º de la ley, o colocarse su importe en títulos de crédito de la Nación o de la Provincia, según lo prescribe el artículo 9.º de la misma”.

Sentado el principio de la posibilidad de entregar la indemnización en forma de capital y no de renta, era

menester fijar un criterio a manera de regla para decidir en qué caso se entregaría en una forma y en cuáles en otra. Ese criterio lo encontramos en el artículo 39, que dice así: "Serán causas determinantes de la entrega del capital de la indemnización: la exigüidad de éste; la existencia de una ventaja comprobada, de invertir el capital en la adquisición de una casa o de un negocio o industria; el número de hijos del causante, la edad de los mismos, las necesidades de su educación, y otras circunstancias que deberán apreciarse en cada caso".

No hay duda de que estas disposiciones son muy justas y muy razonables; pero, evidentemente, ellas determinan una cosa bien diversa de lo que determina la ley. Los errores de ésta no pueden ser salvados por un decreto, sino por medio de otra ley.

DEFINICIÓN DE RENTA. — En ninguno de los artículos de la ley encontramos una definición de lo que debe entenderse por renta. La discusión parlamentaria, sin embargo, no nos deja ninguna duda sobre el particular. Renta, en la ley, no es otra cosa que el interés que producen los títulos en cuya compra la caja invierte el monto de las indemnizaciones que los patrones o las compañías aseguradoras depositan en ella. Con el dinero que tal procedencia tiene, la caja de accidentes compra títulos del crédito Argentino interno, de la ley 8121, que producen un interés del 5.60 o/o. El interés es la renta a que la ley 9688 se refiere.

El Dr. Augusto Bunge, en su folleto "La Indemnización por Accidentes del Trabajo", reconoce que "la ley nada dice sobre el principio al cual deberá atenerse el cálculo de la pensión; y eso es muy importante. Si la caja se limita a abonar, bajo forma de renta, los intereses correspondientes al capital que se le entrega, esa renta sería miserable. Por cuatro mil pesos que repre-

sentarán en la práctica un máximo y un caso excepcional, serían a lo más veinte pesos mensuales. Semejante sistema significaría además una verdadera defraudación a la víctima, pues el capital quedaría entonces “reservado” en beneficio exclusivo de la caja y ese capital es propiedad de la víctima”. Para el Dr. Bunge el sistema debe ser el de las pensiones con capital “alienado”, en el que se calcula el monto de las pensiones de manera que, de acuerdo con los años de vida que tienen las víctimas por delante, según el promedio deducido de una tabla de mortalidad, el capital y sus intereses son consumidos gradualmente juntos. “Este es el único sistema equitativo en las condiciones de la ley; pero sólo se podría aplicar englobando todas las indemnizaciones depositadas en la caja en un fondo común de pensiones, es decir, sobre las bases técnicas de un seguro de pensiones de invalidez costado por esos depósitos. De otra manera, se haría un verdadero despojo a las víctimas de accidentes, sin ventaja para nadie, y las pensiones serían ridículas en la casi totalidad de los casos”. Después de lo que hemos dicho en párrafos anteriores, innecesario es decir que estamos de acuerdo con la crítica que el Dr. Bunge formula al sistema de la ley; pero estamos, también, en desacuerdo respecto a que la ley se haya querido referir, cuando habla de rentas, a otra cosa que al modesto interés producido por los títulos. Las palabras del Dr. Padilla, antes transcriptas y en presencia de las cuales vaciló el Dr. Bas, son una prueba categórica de que la interpretación del Dr. Bunge, por más beneficiosa que sea para los obreros, no encuadra dentro de la ley 9688. Interpretar una ley, no es hacer una ley nueva.

El Dr. Bunge se pregunta “qué se hace del capital representado por cada indemnización cuando, una vez que la víctima a quien corresponde o su viuda ha muerto o llegado a mayor edad los hijos menores, ya que no

deben un peso de intereses a nadie". La pregunta, dentro del sistema de renta que la ley escoge, no puede ser más lógica ni más desgraciada la contestación. Con ese capital, por ahora, no se hace absolutamente nada. No lo gasta la caja ni lo consume. Lo deja de lado, esperando que una reforma de la ley venga a salvar el silencio en que se ha incurrido. La situación presente merece del Dr. Bunge el siguiente símil: "Si, al salir a la calle, un automóvil me atropella e invalida para siempre por culpa del chauffeur, y su patrón es solvente, el código civil me da derecho a una indemnización de diez, veinte o cien mil pesos, según el caso. Una vez que el juez me acuerda la indemnización, el patrón del chauffeur tiene que depositar su importe en el Banco de la Nación. Y el mismo día, mediante una tirita de papel con mi firma, puedo retirar la suma íntegra si así me place. ¿Podemos imaginarnos que el gerente del banco me saliera con el cuento de que me pagará mensualmente, con toda puntualidad, los intereses de la indemnización que me ha sido acordada, pero no el capital mismo, pues piensa reservarlo para, cuando yo me muera, repartírselo entre él y sus amigos del personal del banco bajo forma de sueldos y sobresueldos?"

INTERPRETACIÓN OFICIAL. — El Departamento Nacional del Trabajo, antes de proceder a redactar el reglamento de la ley, solicitó la opinión de diversas asociaciones gremiales respecto de las medidas de prevención e higiene que convenía adoptar. El Comité Pro Reglamentación del Trabajo, yendo más allá del punto consultado, presentó un proyecto extenso en el que varios de sus artículos e referían a este debatido asunto de la renta. En el proyecto de referencia, se decía así:

"Con el importe de las indemnizaciones depositadas en la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones se formará

un fondo titulado de "*pensiones obreras por invalidez-accidentes*" del cual se invertirá en títulos de crédito nacional la proporción máxima que hiciere posible el pago mensual de las rentas. Las rentas correspondientes a las indemnizaciones acordadas a las víctimas o a sus herederos, serán calculadas según la técnica del seguro sobre las bases siguientes:

a) El importe de la indemnización acordada se considerará *capital alienado*, de manera que la renta a pagar debe consumirlo gradualmente, a la par de sus intereses;

b) El tipo de interés será el promedio de los intereses percibidos por el fondo de pensiones;

c) Para calcular las rentas de los herederos, la tabla de mortalidad será la que se deduzca del último censo de la ciudad de Buenos Aires y del promedio de mortalidad de los tres años anterior, actual y posterior al mismo, corrigiendo las cifras en lo posible con las del movimiento de entradas y salidas de personas;

d) Para calcular las rentas de las víctimas se utilizará una tabla de mortalidad, sin distinción de sexo, de los permanentemente invalidados por accidente en alguno de los países en que el seguro respectivo rige desde hace más de diez años, de preferencia una alemana, en la forma que prescribe el artículo siguiente".

El Departamento Nacional del Trabajo no pudo tomar en cuenta este proyecto en razón de que él se aparta del sistema indicado por la ley. Para el Departamento Nacional del Trabajo como para los Departamentos de Provincias que hasta ahora han reglamentado la ley, "renta" no tiene otro significado que "interés". La reglamentación de la Provincia de Buenos Aires que en muchos casos va más allá de la ley, no ha llegado a adoptar la teoría del Dr. Bunge. En la exposición de motivos que precede a dicha reglamentación (nota de 12 de Mayo de 1917) se lee el siguiente párrafo: "La Direc-

ción del Departamento no ha podido hacer otra cosa que respetar los términos de la ley y reglamentarla tal cual ha sido sancionada. Crear el sistema de la renta vitalicia, dando a una sola palabra de la ley una significación que no tuvo en cuenta el Congreso al dictarla, sería hacer una reglamentación abusiva. Interpretar no es legislar” La Caja de Accidentes, como veremos después, paga como renta lo que es interés del capital depositado. La interpretación ha sido, pues, unánime en este sentido de parte de las autoridades.

RESULTADOS PRÁCTICOS.— No parece que fuese necesario presentar una demostración de hecho respecto de la crítica que dejamos formulada al sistema de renta de nuestra ley. Lo haremos, sin embargo, con el propósito de dejar mejor demostrada la razón de esta crítica. Tomamos como base de nuestro cálculo las primeras 45 indemnizaciones por casos mortales depositadas en la Caja de Accidentes. El importe de esas 45 indemnizaciones produce un total de \$ 2.139 como renta trimestral. Resulta así que cada una de las familias beneficiadas recibe, término medio, una renta mensual de \$ 15. En presencia de esta cifra cabe nuevamente afirmar que el sistema de nuestra ley no tiene la virtud de reparar, en el hogar obrero, los efectos económicos que la desaparición del jefe de familia, muerto por el accidente, ha provocado. Cuando se dice que una viuda y varios hijos reciben mensualmente \$ 15 para vivir, se afirma la existencia de una situación que no puede continuar. Sabemos que el mayor depósito no puede exceder de la suma de \$ 6.000. A este máximo corresponde una renta trimestral de \$ 83. A la indemnización mínima (\$ 1.500) corresponde una renta trimestral de \$ 20. Si en vez del sistema de la renta se hubiese escogido el de la entrega en capital, las familias de los muertos hubiesen recibido

en vez de los intereses que dejamos señalados, sumas en efectivo con un promedio que oscila alrededor de pesos 3.550.

DOS PROYECTOS DE REFORMA. — Dos han sido los proyectos de reformas a la ley presentados hasta ahora a la consideración del parlamento. Uno de ellos (Junio 26 de 1916) pertenece al señor diputado Bunge. El otro (mensaje de Junio 22 de 1916) es de iniciativa del P. E. No sólo en ambos se deroga el actual sistema de la renta, sino que uno de ellos, el último de los nombrados, no tiene otro objeto que el de su derogación. Por el último de los nombrados se crea una "comisión deliberativa" compuesta por el presidente de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, por el presidente del Departamento Nacional del Trabajo, por el presidente de la Caja de Ahorro Postal y por dos industriales y dos obreros. A cargo de esta comisión queda el deliberar, con los antecedentes personales de cada caso a la vista, si la indemnización deberá entregarse en forma de capital o en forma de renta. En el mensaje con que se acompañaba el proyecto se indican los malos resultados de la práctica de la ley en razón del sistema escogido. "Es cierto — se dice — que con el indicado sistema se consigue evitar el imprudente derroche de los fondos de la indemnización pero no se asegura la ventaja de satisfacer las necesidades del obrero afectado de invalidez permanente o de su familia cuando el accidente es fatal. La eficacia y el éxito de la ley estarían en conciliar los dos propósitos, sin menoscabo de ninguno". Y confirmando lo que en párrafos anteriores hemos expuesto, agregaba: "Hay, además, una razón fundamental en apoyo de la reforma que motiva este mensaje y es la que ofrece la misma conducta que los obreros han comenzado a observar, aceptando a los patrones una suma conveni-

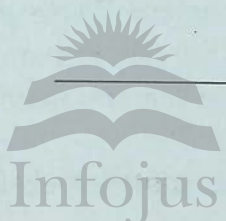
da en concepto de daños y perjuicios antes de exponerse a recibir la escasa renta que la caja les daría si el ingreso de la indemnización se efectuara en ella. Se comprende desde luego que la generalización de esa práctica acabaría por derogar tácitamente la ley de la referencia, malogrando los móviles que la informan y dejando sin amparo intereses dignos de toda protección”.

El proyecto del diputado Bunge se inspira en las ideas que anteriormente hemos transcripto. Critica el proyecto del Departamento del Trabajo de crear una “comisión deliberativa” por creer que tal tutela es contraria a la dignidad individual. “Ese consejo — dice — debe resolver si las víctimas de accidentes tienen capacidad suficiente para administrar la indemnización, de manera que los presupone menores bajo su control”. No sólo el autor de este proyecto olvida que el régimen de la entrega de la indemnización en forma de renta y no de capital supone siempre esa tutela y ese control, sino que acepta, en su articulado de reformas, que se pagará “la renta, salvo que la autoridad judicial compruebe ser más ventajosa para los interesados la entrega directa, para invertirla en la compra de una casa o en la instalación de una industria o negocio”, es decir, acepta el control y la tutela judicial. La única forma de suprimir todo control y toda tutela estriba en aceptar, como sistema, el de la entrega de la indemnización en forma de capital.

En el discurso con que el Dr. Bunge fundó su proyecto persiste en su idea de que el P. E. ha interpretado mal la ley y que ella se refiere a rentas vitalicias y no al interés de capital. Hemos visto ya, que esta crítica no tiene razón de ser en cuanto se dirige al P. E. El defecto es de la ley y no del reglamento que no podía, naturalmente, alterar su erróneo sistema.

CONCLUSIÓN. — Habrá notado el lector que en este

capítulo hemos extremado la crítica a la ley. En la hora actual, la ley 9688 está realizando un gran bien a los obreros, sin ocasionar ningún perjuicio a los patronos que la cumplen en forma que satisface. Su punto vulnerable, su talón de Aquiles, estriba en este desgraciado sistema de renta, capaz de hacer fracasar a la ley entera, rodeándola del mayor desprestigio. Es indudable que nuestra ley tiene, como todas las leyes de accidentes del mundo, una buena cantidad de defectos, errores, contradicciones y vacíos. Con un poco de buena voluntad y una inteligente aplicación, todos esos escollos se van pasando. Lo que no se puede salvar, lo que aparece sin remedio, es este artículo 9, tan lleno de dificultades, tan poco armonizado con el resto de la ley, tan propicio para las críticas recias. Una parte del error que contiene, ha podido ser salvado en la práctica, haciendo que no se depositen en la caja, para dar renta, sino las indemnizaciones que corresponden a casos de muerte y de incapacidad total y permanente, aun cuando la letra del artículo no admitiría tal interpretación. Otra parte de su error constitucional — el de crear una sola caja para todo el país — ha sido también prácticamente resuelto pues, pasando por alto la letra del artículo 9.º y la discusión parlamentaria que lo ilustra, las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires — únicas que hasta ahora la ha reglamentado — han creado sus cajas provinciales. Pero queda de pie, sin posible arreglo, el sistema de la renta. Sólo una reforma de la ley podrá eliminarlo o reformarlo, en el sentido de que realmente signifique un beneficio para la familia obrera.



CAPITULO IX

Pago de la indemnización

Generalidades. — Diversas consecuencias del accidente. — Situaciones particulares. — Principios generales. — Casos mortales. — Incapacidad absoluta. — Incapacidad parcial. — Crítica. — Reglamentación de la Provincia de Buenos Aires. — Consideraciones sobre la tarifa. — Incapacidad temporal. — Pago de la indemnización. — Términos para el pago. — Los beneficiarios. — Crítica. — Derecho de acrecer. — Persistencia del derecho civil. — Sucesores en el extranjero. — Derecho internacional obrero. — Leyes de Estados Unidos.

GENERALIDADES. — En el capítulo que antecede hemos estudiado todo lo relacionado con la indemnización. En el presente nos ocuparemos de las reglas que la ley fija para determinar los montos de las diversas indemnizaciones y de las personas llamadas, también por la ley, a disfrutar de ellas.

La determinación de una indemnización es siempre, en cualquier ley que se considere, un procedimiento más o menos arbitrario, dimanado de un criterio puramente circunstancial. Si las leyes no admitiesen el principio del riesgo profesional, es seguro que el criterio para fijar las indemnizaciones se orientaría hacia otros principios. Pero la adopción del riesgo profesional influye directamente en el monto de las indemnizaciones. Es así que, refiriéndose a este punto, Sachet ha podido decir: “Los redactores de nuestra ley ha partido del siguiente razonamiento: sobre las cinco causas productoras

ras de accidentes, la equidad y el derecho obligan al patrón a reparar integralmente las consecuencias de su propia falta y las de los casos fortuitos, a la víctima a soportar también aquellos que derivan de su propia falta y las que son casos de fuerza mayor y, en fin, ordenan colocar por partes iguales, a cargo del patrón y del obrero, las consecuencias debidas a causas desconocidas. Y bien: establezcamos una tarifa (forfait). Decidamos que todos los accidentes, salvo los de fuerza mayor que son extraños al trabajo, darán derecho a una reparación, no integral sino parcial, y que el monto será anticipadamente fijado según una tarifa y proporcionalmente al monto del salario, de manera que se pueda prevenir toda discusión. En otros términos: limitemos los daños y perjuicios a los que el obrero tiene derecho en caso de falta del patrón o caso fortuito, y démosle, en cambio, el derecho a una indemnización en los accidentes debidos a su falta, lo mismo que en todos aquellos accidentes cuyas causas permanecen indeterminadas. Tal ha sido, en substancia, la obra del legislador". Estas palabras, aplicables a todas las leyes que se inspiran en el principio del riesgo profesional, pueden servir de prólogo al presente capítulo y dejar explicado por qué, cuando un obrero muere por consecuencia de un accidente del tráfico es acreedor a una indemnización común y por qué se paga otra muy diversa en su monto si muere víctima de un accidente del trabajo, aun cuando en ambos casos no exista sino una misma consecuencia: la privación de una vida.

DIVERSAS CONSECUENCIAS DEL ACCIDENTE. — Cualquiera que sea el sistema que se adopte para establecer los montos de las indemnizaciones, deberá apoyarse en dos puntos de referencia: el salario de la víctima y las consecuencias físicas (grado de incapacidad) producido por

el accidente. De acuerdo con nuestra ley, un accidente no puede producir sino una de estas cuatro consecuencias: 1.º, la muerte; 2.º, una incapacidad absoluta y permanente para el trabajo; 3.º, una incapacidad parcial y permanente; y 4.º, una incapacidad temporal. Con excepción del caso de muerte, los restantes necesitan definición. Los encontramos en el decreto reglamentario. La ley, sobre este particular, no puede ser más parca. Deja a cargo del P. E. (art. 12) "determinar las lesiones que deban conceptuarse como incapacidades parciales, teniendo en cuenta, en caso de concurrencia de dos o más lesiones, la edad de la víctima y su sexo". En el reglamento encontramos (art. 39) una definición general cuando nos dice que son incapacidades absolutas las que impiden todo género de trabajo e incapacidades parciales las que impiden el trabajo a que se dedica el obrero pero no otro.

La incapacidad absoluta permanente queda equiparada al caso de muerte. Entraña, en efecto, una especie de muerte civil del obrero, a los efectos del ejercicio de su profesión o trabajo. Taxativamente, estos casos aparecen señalados en el artículo 54 del reglamento. Son los siguientes:

a) La pérdida total, o en sus partes esenciales, de las dos extremidades superiores, las dos inferiores, o de una extremidad superior y otra inferior, conceptuándose para este fin la mano y el pie.

b) La lesión funcional del aparato locomotor, que puede reputarse en sus consecuencias análoga a la mutilación de las extremidades, en las mismas condiciones indicadas en el apartado a).

c) La pérdida de los dos ojos, entendida como anulación del órgano o pérdida total de la fuerza visual.

d) La pérdida de un ojo, con disminución importante de la fuerza visual en el otro.

e) La enajenación mental incurable.

f) Las lesiones orgánicas o funcionales del cerebro y de los aparatos circulatorio y respiratorio, ocasionada directa o indirectamente por la acción mecánica o tóxica del accidente y que se reputan incurables.

g) Las hernias inguinales o crurales, simples o dobles.

En algunos casos, sin embargo, las simples incapacidades parciales pueden considerarse como absolutas. El artículo 56 del reglamento nos dice cuáles son esos casos:

1.º Cuando, además de la lesión de un miembro definidora de la incapacidad parcial, existieran por causa del accidente lesiones en los otros miembros, que valuadas en conjunto las lesiones corporales sumen, en totalidad un 50 por ciento de disminución de capacidad para el trabajo.

2.º Cuando esa disminución de capacidad por lesiones conjuntas sumen un 42 por ciento y el obrero fuese mayor de cincuenta años.

3.º Cuando esa disminución de capacidad por lesiones conjuntas formen un 36 por ciento y el obrero fuese mayor de sesenta años.

4.º En los tres casos que quedan consignados, las sumas se disminuirán en un 2 por ciento, tratándose de una mujer.

Como vemos, el sexo y la edad tienen un significado en la caracterización de las lesiones. Respecto de la edad, debemos decir que hay algunos motivos, aunque no bien definidos hasta ahora, para temer que los hombres de cierta edad, por razón de las disposiciones de la ley de accidentes, se vean dificultados para encontrar trabajo. Cuando la ley fué dictada, regían en la República pólizas de seguro facultativo una de cuyas cláusulas establecía que las compañías no respondían de accidentes ocurridos a obreros de más de 55 ó 60 años de edad. En la actualidad, esas cláusulas han sido borradas de las pó-

lizas correspondientes a las compañías reconocidas; pero algunas empresas ferrocarrileras se niegan a tomar obreros a su servicio cuando su edad pasa de los 50 años. Algo parecido ha sido constatado, en ciertos momentos, en los países que abonan una indemnización mayor a los casados que a los solteros. Los empresarios han preferido excluir en lo posible a los primeros y trabajar exclusivamente con los segundos. Aminoran, así, los gastos de indemnización.

Finalmente, la cuarta clase de incapacidad se denomina temporal. Es aquella que impide el trabajo por un cierto tiempo (más de seis días) pero que deja intacta en el lesionado, después de la curación, toda la aptitud para el trabajo que tenía con anterioridad al accidente. Es, de todos los casos, la más común y general.

SITUACIONES PARTICULARES. — En la práctica, uno de los inconvenientes de nuestra ley, probablemente común a todas, es el que se refiere a fijación de la incapacidad resultante, a la determinación de la fecha del alta del accidentado y a la curación del mismo durante el período en que es menester prestarle la asistencia médica y farmacéutica que la ley determina. Entre el patrón o la compañía aseguradora y el obrero, surgen una crecida cantidad de cuestiones. Demás está decir que muchas de ellas no encuentran solución de antemano determinada ni en los artículos de la ley ni en su decreto reglamentario. Será obra del tiempo fijar esas soluciones en la formación de una jurisprudencia judicial o administrativa, con el auxilio de la medicina legal, llamada a desempeñar un gran papel en esta parte de la ley.

Las cuestiones, como decimos, son casi infinitas. Algunas veces, el accidente sumamente insignificante en sí mismo, trae como consecuencia la muerte del obrero en razón de la existencia en éste de una enfermedad pre-

existente. Otras veces, un obrero, parcialmente incapacitado por un accidente anterior, sufre un segundo. Con alguna frecuencia, las heridas consecutivas a un accidente se agravan por circunstancias posteriores (contagio en los hospitales, tratamiento inadecuado, falta de cuidados, etc.). No pocas veces se presenta el caso del obrero que no quiere dejarse operar y que agrava, por esta circunstancia, las consecuencias de su estado o las prolonga por tiempo ilimitado. El estudio de éstos y de muchos otros casos que la práctica presenta escapan a nuestros conocimientos y dividen las opiniones aun de los especialistas. En tales circunstancias, lo mejor es dejar constancia de los sucesos, a medida que se van produciendo, en el expediente que respecto de cada accidentado inicia el Departamento Nacional del Trabajo. Las autoridades administrativas o en su caso las autoridades judiciales, fijarán a posteriori, con el detenido estudio de cada caso y los antecedentes reunidos en el mismo, las obligaciones del patrón. Para casos particulares no es posible adelantar reglas generales.

PRINCIPIOS GENERALES. — Encontramos en el decreto reglamentario, sin embargo, algunos de estos principios de aplicación común y de los que pueden obtenerse el sentido de la orientación general, aplicable a la dilucidación de casos particulares. Así, por ejemplo, el artículo 50 establece que “la curación del obrero lesionado será declarado por los facultativos con arreglo a las siguientes normas: *a*) curación sin incapacidad; *b*) curación con incapacidad. El artículo siguiente (51) fija dos criterios generales. Por regla general, las curaciones sin incapacidad serán declaradas desde que se haya obtenido la cicatrización de las lesiones, a no ser que después de esto se requiera un período de tratamiento para restablecer la fusión de las partes que fueron le-

sionadas. Por regla general (art. 52) las curaciones con incapacidad serán declaradas desde que se haya obtenido la cicatrización de las lesiones, resultando incapacidad manifiesta. Si la incapacidad resultante, en vez de orgánica fuese funcional, podrá esperarse, a petición del patrón, a que se restablezca la función durante el plazo señalado por la ley. Encontramos ese plazo en el artículo 8, inciso *d*), cuando, refiriéndose a la incapacidad temporal nos dice que “pasado el término de un año, la incapacidad se considerará como permanente desde el día del accidente, a los efectos de la indemnización, de la que deberán descontarse los valores entregados a título de salario durante aquel”. Si la curación se declara sin incapacidad, nos encontraremos en presencia de un caso de incapacidad temporal. Si se declara con incapacidad, de una manera definitiva, no queda sino que calificar esa incapacidad como absoluta o como parcial. Ya hemos visto en un párrafo anterior cuáles son absolutas y cuáles son parciales; y hemos visto, también, en qué condiciones las incapacidades parciales pueden calificarse como absolutas.

En diversos artículos (28, 29, 30, 31, 32) se ocupa el reglamento de la asistencia médica que es menester prestar al accidentado. Con frecuencia, surge una cuestión relacionada con la fecha del alta o con la calificación de la lesión. El interés del patrón — y de la compañía aseguradora — está en dar cuanto antes de alta al accidentado, evitándose así un mayor pago de medios jornales y de asistencia médica y farmacéutica. El interés del obrero puede estar, en ciertas ocasiones, en prolongar su incapacidad. La solución de estos casos se encuentra en los artículos 34 y 35 del reglamento. Dicen así: En caso de disconformidad, ya por no conceptuarse el obrero curado o por no estar conforme con la calificación de la inutilidad, el obrero podrá nombrar facultati-

vos para que, con intervención del médico inspector del Departamento Nacional del Trabajo y los del patrón, practiquen un nuevo reconocimiento, librando la certificación en que conste la conformidad de opiniones, documento que autorizarán con su firma todos los médicos actuantes.

Si tampoco pudiesen ponerse de acuerdo los expresados médicos se harán tres copias del documento: una para el patrón, otra para el obrero y la otra para el Departamento Nacional del Trabajo, en la Capital Federal; para el jefe de policía en los Territorios Federales, y para la autoridad que designe cada provincia en el territorio de las mismas.

El Departamento Nacional del Trabajo en la Capital, y las autoridades mencionadas en los Territorios Nacionales y en las provincias, remitirán copia de las certificaciones médicas y de todos los antecedentes relacionados con ellas al Departamento Nacional de Higiene, quien dictaminará definitivamente.

Hemos dicho ya que el Departamento Nacional del Trabajo carece de médico. Para estos actos se sirve de los facultativos de la Oficina de Reconocimientos Médicos del Departamento Nacional de Higiene, que actúan como médicos del Departamento del Trabajo.

CASOS MORTALES. — El caso de muerte del accidentado (muerte en el acto o muerte debida al accidente pero posterior al mismo) recibe en nuestra ley una solución sencilla. El patrón responsable satisface su obligación abonando: 1.º, los gastos de entierro, cuyo monto no deberá exceder de \$ 100; y 2.º, depositando a nombre de la familia de la víctima una suma igual al salario de los últimos mil días de trabajo, suma que en ningún caso podrá exceder de \$ 6.000, máximo admitido por la ley para cualquier indemnización. La suma de mil jor-

nales se hace efectiva por dos procedimientos. Si el obrero trabajó menos de mil días con ese patrón, se suma lo ganado con él y se divide por el número de días que trabajó multiplicándose por mil el resultado. Los datos respecto de número de días trabajados y de jornal ganado, se encuentran en el libro de sueldos y jornales. Cuando el obrero no tiene jornal sino que percibe un sueldo mensual, el divisor no debe ser treinta, pues el obrero, de acuerdo con las disposiciones de la ley 4661, tiene cuatro días de descanso obligatorio en el mes. Se aplica entonces la disposición del artículo 2.º del decreto de 20 de Julio de 1911 en el que se establece que "la prohibición del trabajo material por cuenta ajena no implica la disminución proporcional del salario convenido en la parte correspondiente a este período de descanso". La suma correspondiente a esta indemnización se deposita en la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, para ser invertida en títulos cuyo interés perciban los beneficiarios. La ley no fija término para este depósito. El reglamento fija este término en un mes, que debe entenderse a contar desde la fecha del accidente o de la del fallecimiento, en el caso en que ésta no siga inmediatamente a aquél. Depositada la suma en la Caja, se da aviso al Departamento Nacional del Trabajo.

INCAPACIDAD ABSOLUTA. — En caso de incapacidad absoluta y permanente para el trabajo corresponde a la víctima una indemnización exactamente igual a la fijada para caso de muerte. La justicia de esta equiparación puede ser, sin duda, discutida. Cuando el obrero fallece, la indemnización suple el salario que aportaba a la familia. Con ella debe vivir, pues, la viuda y los hijos. Cuando el obrero no fallece, la indemnización es la misma, a pesar de que, además de la familia, debe vivir de ella el mismo obrero imposibilitado para el trabajo. Aun

cuando en el primer momento, ello parece un absurdo, sería de equidad establecer para el caso de imposibilidad absoluta y permanente una indemnización superior al caso de muerte como lo hacen varias leyes norteamericanas. La importancia de esta observación queda disminuida por el hecho de que algunas veces la incapacidad no es tan total que impida en absoluto un trabajo elemental de parte del accidentado. Cuando un estibador ha perdido sus dos pies, está totalmente incapacitado para continuar en el ejercicio de su profesión; pero no lo está para iniciarse en el aprendizaje de ciertos oficios que sólo exigen destreza manual. El trabajo a domicilio puede ofrecer solución para éste y otros casos. Es por esto, en atención a los elementos con que se forma, que las naciones no se han atrevido a suprimir sino a reglamentar el trabajo de las llamadas "fábricas dispersas".

INCAPACIDAD PARCIAL. — En caso de incapacidad parcial y permanente, la indemnización será igual a mil veces la reducción diaria que haya sufrido el salario de la víctima a consecuencia del accidente. Esta clase de incapacidades adquieren una extremada variabilidad, como que se mueven dentro de una escala que va desde la pérdida de una pequeña parte de un órgano que acaso no tenga mayor importancia en la profesión habitual del accidentado hasta una pérdida casi completa de la aptitud profesional o de la capacidad económica del obrero. El accidentado, en consecuencia, no pierde, como en el caso de la incapacidad absoluta, una posibilidad total para ganarse su salario; pero pierde, por la menor capacidad en que se encuentra, una parte más o menos considerable de dicho salario. Las dificultades a que da lugar esta clase de incapacidad son muchas. Las principales, son las siguientes:

1.º Distinción entre una incapacidad absoluta y una

incapacidad parcial. La diferenciación no siempre es fácil de establecer. Es por eso que nuestro reglamento determina (art. 56) tres casos generales de incapacidades parciales que deben, sin embargo, ser consideradas como totales bajo el imperio de ciertas circunstancias.

2.º Distinción entre la incapacidad parcial y la simplemente temporal o pasajera cuando la primera no se manifiesta por formas externas perfectamente visibles.

3.º Dificultad de fijar indemnizaciones variables — pero al mismo tiempo fijas, que responden: *a)* a determinada pérdida; *b)* a la profesión del sujeto; *c)* a su edad; *d)* a su sexo.

El precepto de la ley (art. 8) para el cálculo de la indemnización, a pesar de que aspira a ser preciso, no lo es. En la práctica, daría origen a una serie de dificultades y aun de defraudaciones en perjuicio del interés del obrero. En muchos oficios, la pérdida de un órgano no tiene ninguna influencia, razón por la cual el patrón que continuase abonando al lesionado el mismo salario anterior, pretendería excepcionarse bajo el pretexto de que, no habiendo reducción de salario, no tendría obligación de pagar indemnización. Podría darse el caso, también, de que existiera realmente la reducción de salario pero que el industrial no la hiciese efectiva durante un cierto tiempo para librarse del pago de la indemnización y vencido el término de la prescripción del derecho del obrero dejase a éste en la calle, sin salario, sin indemnización y afectado de una incapacidad que evidentemente restringe su capacidad profesional o económica. Para prevenir estos hechos, el reglamento adopta un sistema de tarifa fija, que parte de la suposición de la reducción de salario que cada órgano trae aparejada y señala, en sumas fijas, el monto de esas reducciones. Es así que encontramos en el artículo 60 del decreto reglamentario el cuadro de valorización de la dis-

minución de capacidad para el trabajo que contiene las siguientes apreciaciones:

Pérdida total del brazo	derecho	60	ojo	del	salario
" " " "	izquierdo	60	"	"	"
" " " antebrazo	derecho	60	"	"	"
" " " "	izquierdo	60	"	"	"
" " de la mano	derecha	60	"	"	"
" " " "	izquierda	60	"	"	"
" " del pulgar	derecho	30	"	"	"
" " " "	izquierdo	30	"	"	"
" " " índice	derecho	24	"	"	"
" " " "	izquierdo	18	"	"	"
" " de la 2. ^a falange del pulgar	derecho	18	"	"	"
" " " " " "	izquierdo	9	"	"	"
" " " " " "	medio	9	"	"	"
" " del dedo de la mano	anular	9	"	"	"
" " " " " "	meñique	13	"	"	"
" " de una falange de cualquier dedo de la mano		6	"	"	"
Pérdida total de un muslo		60	"	"	"
" " una pierna		60	"	"	"
" " un pie		50	"	"	"
" " un dedo del pie		6	"	"	"
Ceguera de un ojo		42	"	"	"
Sordera total		42	"	"	"
" de un oído		12	"	"	"
Hernia inguinal o crural doble		18	"	"	"
" " " simple		12	"	"	"

La dificultad material de fijar la reducción diaria del salario, desaparece en presencia de esta tarifa que da como hecho el cálculo anticipado de esa reducción. Esta tarifa no importa una novedad entre nosotros. Antes de la sanción de la ley 9688, las compañías de seguro existentes entre nosotros pagaban las indemnizaciones parciales permanentes de acuerdo con una tarifa semejante aun cuando las proporciones fijadas eran, en algunos casos, menores que las que ahora se señalan. La ley 9085 (18 de Junio de 1913) se inspiraba en el mismo principio de una tarifa fija.

CRÍTICA. — El Dr. Augusto Bunge critica esta parte del decreto, por el carácter absoluto que a su juicio en-

cierra. Se expresa así: "El criterio científico de apreciación del grado de incapacidad debe tener en cuenta a la vez los factores subjetivos y objetivos. Es decir, por una parte, las aptitudes de la víctima para adaptarse a su nueva situación; por otra, las oportunidades de ocupación que encuentre a su alcance. La ley y la jurisprudencia alemanas distinguen por eso la *capacidad económica* y la *capacidad profesional*. Son muy raros los casos en que una persona queda física e intelectualmente incapacitada para todo trabajo. En general la incapacidad es sólo parcial, y lo que debe apreciarse ante todo es en qué medida la invalidez existente influye sobre la capacidad de ganancia profesional. Por ejemplo, un violinista que perdiera su pulgar izquierdo quedaría totalmente incapacitado para su profesión. En el albañil el caso es parecido. En cambio, la pérdida del pulgar deja la mayor parte de su capacidad profesional a los que se ocupan en trabajos de fuerza. La necesidad de guardar cama equivale a la incapacidad profesional total para un motorman o un maquinista; pero, aun debiendo guardar cama, la conserva en grado apreciable una bordadora o un copista. Un grado leve de disminución de la agudeza visual es de poca importancia para un cargador, y una incapacidad grave para un guarda agujas. Todos estos ejemplos son tomados de la experiencia alemana".

En presencia de esta crítica cabe formular un interrogante: las cifras del cuadro de valorización ¿son obligatorias o simplemente facultativas? En otros términos: el obrero que ha perdido un dedo ¿debe contentarse con la indemnización que señala la tarifa o puede exigir una mayor, basándose en que su pérdida económica es superior a ella y exigiendo, en consecuencia, al amparo de la ley una indemnización de mil veces la reducción del salario diario sufrida? No es fácil contestar este interrogante; pero, en verdad, el mayor número de

razones está en el sentido de que las cifras de la tarifa son obligatorias e invariables. La adopción de la tarifa tiene por objeto evitar cuestiones. Si a pesar de la tarifa ellas han de producirse, la tarifa estaría de más. Si es razonable que el dedo de un mecánico valga más que el de un carpintero, no es menos razonable que el de un barrendero vale menos que el de un carpintero. Si se permite al obrero, en ciertos casos, pedir más que lo que la tarifa señala ¿no habría que consentir, también, que en ciertos casos, el patrón pretendiese pagar menos que lo que ella indica? La tarifa tiene, a nuestro juicio, un carácter transaccional. Bien o mal inspirada, justa o injusta en sus montos, pone término a todas las difíciles cuestiones que surgen cuando, con el criterio del código civil, se trata de apreciar el monto de los daños y perjuicios. Pensamos, en consecuencia, que es obligatoria y que no es aceptable la regla del Dr. Bunge que dice así:

“Cuando por virtud de alguna circunstancia de orden personal o contingente, la víctima de un accidente no sufriera reducción en su salario o la sufriera en menor proporción que la disminución efectiva sufrida en su capacidad de ganancia, se fijará el grado de su incapacidad parcial en el de esta capacidad de ganancia, de acuerdo con la naturaleza de las lesiones y de las aptitudes de la víctima”.

Tales casos, serían casos de excepción y las leyes legislan para el caso general.

REGLAMENTACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
— El reglamento de la Provincia de Buenos Aires acepta los mismos porcentajes del reglamento nacional, pero los acepta como mínimos, es decir, con el carácter de variables y no con el de obligatorios. “Estos porcentajes — dice — se tendrán en cuenta como mínimo de indemn-

zación, desde un punto de vista general, pero la indemnización será fijada en cada caso teniendo en cuenta las condiciones personales del damnificado, su profesión, su edad, su sexo, sus diversas aptitudes para el trabajo y las oportunidades de utilizarlas”.

Este artículo mereció de las compañías de seguro la siguiente crítica:

“Jurídicamente es errónea esta disposición, puesto que el artículo 17 ha dejado en libertad al obrero para optar por la indemnización del derecho civil que es la que se fija por el juez en cada caso, atentas las circunstancias del hecho y el daño sufrido por la víctima. Esa es la indemnización variable. La que reconoce por fundamento la teoría del riesgo industrial, es la indemnización fija en relación al salario y teniendo en cuenta la lesión misma. Prácticamente es también de imposible cumplimiento tal disposición, porque las compañías de seguros no podrán jamás calcular sus primas en la forma matemática en que debe hacerse, si han de estar sometidas a la incertidumbre de la cantidad que en cada caso hubiera de fijarse, no menos y siempre más que la de la escala de indemnización”.

Por las razones antes expuestas, pensamos que esta crítica tiene fundamento. Convertir en movable la inmovilidad de la tarifa, equivale a dejar sin solución la dificultad que con ella ha querido subsanarse.

CONSIDERACIONES SOBRE LA TARIFA. — El sistema de la tarifa goza de gran prestigio. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos hace constar que “en la legislación dictada en 1913 el sistema de señalar una tarifa (schedule) de proporciones fijas para determinadas incapacidades parece haber estado en boga”. Las leyes norteamericanas que aceptan la tarifa, son más especificadas que la nuestra en el sentido de que contienen

más renglones previstos, es decir, solucionan de antemano un mayor número de cuestiones. Nuestro reglamento no se refiere sino a 21 situaciones, las mismas de la ley española. Estas situaciones son mucho más numerosas. En el sistema italiano se elevan a 30, a 54 en el francés y a 51 en la tabla rusa de 1904. Hay otras tablas o tarifas dadas por hombres de ciencia (Miller, Bähr, Thiem, Imbert, Oddo, Chavernac, etc.) en las que las especificaciones resultan más numerosas aun.

Nuestro reglamento, por la parquedad de los casos que contempla, deja en pie varias cuestiones no suficientemente aclaradas. Es una de ellas el caso que se refiere a la pérdida de la segunda falange de un dedo. El reglamento determina que la pérdida de una falange vale el 6 o|o y la de un dedo, compuesto de tres falanges, 24 o|o. Cuando se han perdido dos falanges ¿qué habrá que abonar? Pensar que habría que pagar 12 o|o (6 o|o más 6 o|o) sería un error. Resultaría, entonces, que la tercer falange remanente valdría, ella sola, lo que la suma de las otras dos, esto es, 12 o|o. Más acertado sería — y así lo ha entendido el Departamento — reconocer que, cuando se pierden dos de las tres falanges de un dedo la indemnización debe ser igual a las dos terceras partes de la indemnización correspondiente al dedo. Este es el criterio de algunas de las leyes norteamericanas. La de Ohio, por ejemplo, establece que la pérdida de una tercer falange de un dedo es igual a la pérdida de $\frac{1}{3}$ de ese dedo y que la de la segunda falange es igual a las $\frac{2}{3}$ del dedo. Pero la pérdida de más de la tercera y segunda falange, equivale a la pérdida del dedo entero. En rigor, el dedo entero no ha desaparecido desde que siempre queda un resto; pero, evidentemente, la aptitud funcional de ese dedo no existe. Un brazo rígido y sin movimiento es un brazo que orgánicamente existe. A los efectos de la ley de accidentes,

es un brazo inexistente porque su aptitud funcional ha desaparecido.

La aptitud funcional es susceptible de divisibilidad. Cuando existe la pérdida íntegra de un brazo, no puede existir duda, pues la tarifa indica que ese brazo vale un 60 o|o de mil jornales. Pero, si en vez de perderse íntegramente la aptitud funcional de ese brazo, sólo se pierde una quinta o una sexta parte de la misma ¿cuál será el monto de la indemnización? El decreto no lo dice; pero puede pensarse que la indemnización debe ser igual a la quinta o a la sexta parte de la que corresponde al brazo íntegro. La divisibilidad de la aptitud funcional ha sido también aceptada aunque con reservas por el Departamento del Trabajo, basándose en el espíritu de la disposición de la ley sobre indemnizaciones por incapacidades parciales permanentes. Lo que se paga es mil veces la reducción diaria del salario sufrido por el obrero y es evidente que esa reducción no puede considerarse la misma cuando se ha perdido todo un brazo o sólo algunos movimientos de ese brazo. No se nos oculta, sin embargo, que para ciertas profesiones esta divisibilidad no es posible. En verdad, en los trabajos que exigen fuerza muscular, la pérdida de la media fuerza del brazo equivale a la pérdida del brazo entero.

De lo expuesto se deduce la conveniencia de ampliar los casos y de fijar mayores reglas en la tarifa de las indemnizaciones de incapacidades parciales permanentes.

INCAPACIDAD TEMPORAL. — Finalmente, la incapacidad temporal producida por el accidente determinará una indemnización igual a la mitad de su salario medio diario desde el día del accidente hasta el día en que la víctima se halle en condiciones de volver al trabajo, calculándose aquél por lo ganado durante los últimos doce meses. Pasado el término de un año, la incapacidad se considerará

como permanente desde el día del accidente, a los efectos de la indemnización, de la que deberán descontarse los valores entregados a título de salario durante aquél.

El criterio de la fijación del medio salario es tan arbitrario como cualquier otro. Es evidente que si trabajando, el obrero necesita íntegramente su salario para su subsistencia y la de su familia, lo necesita con mayor razón cuando se encuentra afectado de un accidente, pues sus gastos aumentan. Parece que el principio del salario íntegro no se adopta por dos motivos que difícilmente podrán ser calificados de dos razones: 1.º, para evitar las simulaciones que, al decir de muchos (opinión que no participamos en absoluto) son más frecuente de lo que se cree; y 2.º para evitar a la industria gastos excesivos, pues el accidente con incapacidad temporaria es, afortunadamente, el que predomina. Algunas casas de la Capital Federal — no muchas — abonan a sus obreros el salario íntegro. En la práctica, no han constatado mayores casos de simulación. El principio del medio salario es común a todos los proyectos argentinos pero no a la legislación extranjera. Las leyes de Alemania y de Austria no hacen distinción entre la incapacidad permanente y la incapacidad temporal.

PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN. — Si nos atuviésemos estrictamente a las disposiciones de la ley, llegaríamos a la conclusión de que toda indemnización por accidente del trabajo debe ser pagada por medio de un depósito hecho en la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones. Tal es, en efecto, el texto del artículo 9.º, el más justamente criticado de toda la ley. El pago en dicha institución, de acuerdo siempre con dicho artículo, no tiene otra finalidad que la conversión del capital en títulos, a los efectos del pago en forma de renta. Pero en la práctica, resulta que las rentas destinadas al pago de ciertas

indemnizaciones serían tan insignificantes, que el adjetivo de ridículas les cuadra perfectamente. Sabemos ya que la renta del 5.60 o|o no significa ningún auxilio eficaz ni aun en casos de mayor depósito de indemnización, esto es, en los casos de muerte y de incapacidad absoluta y permanente, que le está equiparada. ¿Qué significará, pues, esta renta en casos de indemnizaciones menores? Si suponemos el caso de un obrero con salario de \$ 3, víctima de un accidente de cuyas resultas ha perdido una falange, tendríamos: 1.º, que indemnizado en forma de capital recibiría una suma de \$ 180; y 2.º, que depositado ese capital en caja e invertido en títulos, sería indemnizado con la suma de \$ 0.75. Decir esto, equivale demostrar el absurdo del sistema. El artículo 9.º no puede, pues, ser tomado al pie de la letra. Es menester interpretarlo teniendo en cuenta que el propósito fundamental de la ley es llevar un beneficio o una compensación al obrero accidentado o su familia, que soporta las consecuencias del accidente sufrido. Así, pues, desde un principio se ha entendido que a pesar de la rigidez del artículo 9 deben existir dos formas de pago: indemnizaciones entregadas como capital e indemnizaciones entregadas como renta. ¿Cuáles serían las primeras? Puede sostenerse que en tal categoría sólo deberán figurar el caso de muerte. La práctica, sin embargo, extiende esta calificación al caso de incapacidad absoluta y permanente. ¿Cuáles serán las segundas? Las que corresponden a incapacidades parciales y temporarias. Ahora bien: si por la ley la Caja no tiene otra función que la de banquero, esto es, la de recibir un capital, invertirlo en títulos y pagar las rentas que tales títulos producen, es lo indicado excluir del depósito en la caja las indemnizaciones que se pagan en capital. Depositar \$ 100 pesos en la Caja para que la Caja los entregue directamente al obrero es crear una nueva com-

plicación administrativa. Exigir — pues ya hemos visto que la Caja ejercita jurisdicción en todo el territorio del país — que un patrón radicado en Jujuy gire \$ 100 a la Caja, en Buenos Aires, para que éste, a su vez, los gire al obrero accidentado que está en Jujuy, al lado de su patrón, equivale a fomentar un expediente innecesario, que en el mejor de los casos originará pérdida de tiempo. El depósito en la Caja tiene una razón cuando ese depósito ha de convertirse en renta. Cuando no ha de tener ese destino, nos parece innecesario. La entrega directa de patrón a obrero, nos parece mejor.

Esta entrega directa tiene, sin embargo, un inconveniente o, acaso, dos. En primer término es posible que el patrón no pague la indemnización. En segundo lugar, es posible que la pague en una cantidad menor que la que fija la ley. El depósito en la Caja tendrá, entonces, la ventaja de un control porque la Caja, como hemos dicho ya antes, pasa el depósito a informe del Departamento del Trabajo quien, con los antecedentes que obran ya en su poder, se expide aceptando o impugnando el monto de lo depositado. Así, pues, desde el punto de vista del control, el depósito en la Caja sería beneficioso. En cuanto a la primer suposición — la de que el patrón no pague — nada tiene la Caja que hacer. Queda a cargo del obrero iniciar el juicio para hacer efectivo el derecho que le reconoce la ley.

No hay que hacerse ilusiones, sin embargo, sobre la eficacia absoluta de un control administrativo riguroso sobre cada acto patronal relacionado con la ley de accidentes ni hay que olvidar que el obrero no es ni un menor de edad ni un incapacido para no poder controlar él mismo la integridad de sus derechos. Aun dentro del control más eficaz, las posibilidades de fraude son infinitas. Si realmente el patrón quiere defraudar al obrero y éste consiente en ello por la fuerza de las circuns-

tancias, ningún control evitará el concierto de las dos voluntades. Si el obrero no consiente en ello, el control está de más. Lo que realmente evitaría el depósito, serían los fraudes hechos por ignorancia del obrero. El remedio está en difundir la ley, en hacer que todos la conozcan, convirtiendo a cada obrero en un control de sus propios intereses.

La reglamentación de la Provincia de Buenos Aires (Marzo 14 de 1917) contraria, a nuestro juicio a la ley 9688, salva a su modo las dificultades de este artículo 9.º, el más vulnerable de la ley. Establece (art. 37) que toda suma que los patrones deban a sus empleados u obreros por concepto de indemnización, a excepción de los pagos debidos por incapacidad parcial transitoria, deberá ser depositada en algunas de las sucursales del Banco de la Nación o de la Provincia para ser transferidas a la Casa Central en La Plata de esta última institución bancaria. Y agrega que "todo pago hecho en otra forma no exonerará a los patrones de las obligaciones que les incumbe por ley". Pero ¿cuál sería, en presencia de la ley o del decreto, nacional o provincial, la situación del patrón que ha pagado directamente y que ha pagado bien, pero que no lo ha hecho por intermedio de la Caja? ¿Se le podrá obligar a pagar de nuevo? Evidentemente, no. La obligación fundamental que por ley tiene un patrón es la de pagar la indemnización correspondiente al siniestro. Si lo ha hecho, debe tener recibo en forma del accidentado. El único que tiene personería para demandar el pago de la indemnización, es éste. Si lo demanda, so pretexto de que el pago no se ha hecho por intermedio de la caja, cometería un hecho doloso, casi una tentativa de estafa, pues pretendería obtener dos indemnizaciones por un solo accidente. Su demanda, por otra parte, no prosperaría ante la excepción de pago que formularía el patrón. Claro es que la situación sería diversa si el pa-

trón hubiese pagado a herederos que no lo son o hubiese excluído a alguno de ellos. En ese caso se trataría de un pago indebido o mal hecho, que no extinguiría sus obligaciones. Pero es evidente que existe conveniencia para el patrón en pagar por intermedio de la Caja: 1.º, porque la no impugnación administrativa del depósito tiene los caracteres de un visto bueno; 2.º, porque se elimina de la tarea — que arroja sobre la Caja — de determinar quiénes son los herederos y en qué proporción deben beneficiar; y 3.º, porque queda a su favor una constancia, un recibo oficial, de pago hecho y de obligación concluida.

Las dificultades que hemos expuesto en este párrafo nos convencen, una vez más, de que la fuente de todos los errores de la ley se encuentra en su artículo 9.º.

TÉRMINOS PARA EL PAGO. — Hemos visto dónde y cómo se paga. Pero ¿cuando debe pagarse? Los términos son diversos. Ellos varían según la clase de indemnización a que el accidente da origen. Para el caso de muerte, la ley guarda silencio; pero el decreto reglamentario establece que el depósito se efectuará dentro de los treinta días de ocurrido el accidente. Debe entenderse este término sólo para los casos en que el accidente y la muerte hayan sido simultáneos o casi simultáneos. En caso contrario, los treinta días son no desde la fecha del accidente sino desde la del fallecimiento de la víctima.

Si la incapacidad es temporal, el obrero tiene derecho a medio salario después del sexto día. Ni la ley ni el decreto reglamentario fijan los plazos para este pago, aun cuando el segundo (art. 16) establece como regla general que “desde” que ocurre un accidente el patrón está obligado a pagar el medio salario. En la práctica se ha entendido — y en esto se sigue el ejemplo de leyes extranjeras — que el patrón debe pagar los medios salarios

por semanas, quincenas o meses, según que a sus obreros abonasen sus sueldos por meses, semanas o quincenas. El obrero no está obligado a esperar el alta para recibir de un solo golpe la indemnización. En una incapacidad de meses, esto equivaldría a crearle una situación económica imposible.

En el caso de incapacidad absoluta, es menester que ella sea declarada. Antes de la declaración, el obrero debe percibir su medio salario. Treinta días después de la declaración, el patrón debe efectuar el depósito, descontando las sumas que a título de medio salario le haya entregado.

Si la incapacidad es parcial, el derecho al medio salario es inmediato; pero el depósito puede no ser hecho (silencio de la ley y del decreto) hasta después de 30 días de la definitiva declaración de incapacidad. Sabemos ya (art. 8, inc. *d*) que el obrero afectado de incapacidad temporal no está obligado a vivir eternamente en este estado. Pasado el término de un año la incapacidad temporal se considerará como permanente desde el día del accidente a los efectos de la indemnización.

LOS BENEFICIARIOS. — No nos queda ya por ver sino a quien o a quienes beneficia la indemnización. También en esto, se constata el carácter de excepción de nuestra ley de accidentes sobre el derecho común. Esta ley que no rige para toda clase de trabajos y que no protege sino a los obreros que perciben un determinado salario; que crea una indemnización que, por las limitaciones que la rodean deja de ser un bien cualquiera y que crea procedimientos especiales, se aparta, también, del concepto que la familia tiene en el derecho civil y a los efectos de la sucesión crea y define una familia especial. La familia, a los efectos de la indemnización del accidente, no es la familia del derecho civil. Es más restringida y

esta restricción deriva: 1.º, de una menor extensión en los grados de parentesco; 2.º, de la edad de algunos de los llamados a beneficiar; 3.º, de la situación económica de algunos de los herederos; y 4.º, de encontrarse o no en el país, en el momento de ocurrir el accidente, los llamados a beneficiar de la indemnización. Se entiende por familia, en efecto, (art. 8.º) al cónyuge superstite y a los hijos menores de la víctima. Los nietos hasta la edad de diez y seis años, los ascendientes y los hermanos hasta la misma edad arriba expresada se considerarán comprendidos en ella tan sólo si a la fecha del accidente vivían bajo el amparo y con el trabajo de la víctima". En realidad, pues, la familia del obrero muerto, no está compuesta sino por su esposa y por sus hijos menores. Para que se consideren formando parte de la misma a los padres, a los nietos o a los hermanos, es menester que éstos reúnan ciertas condiciones. Fuera de los indicados, ningún otro pariente tiene derecho a participar de la indemnización. El concepto de la familia, como se ve, no puede ser más restringido. Es, sin embargo, un concepto común a todas las legislaciones extranjeras y a nuestros anteriores proyectos.

En estos últimos, las variaciones del concepto han sido más o menos acentuadas. La limitación de considerar hijos sólo a los menores de 16 años, es casi general. Desde este punto de vista, la ley vigente es más generosa, pues ha borrado ese límite. Entre esos proyectos, por la extensión del concepto de familia, sobresale el del Dr. Matienzo que da una definición de familia digna de ser meditada. "Se entiende por familia — decía — el cónyuge superstite y los descendientes, ascendientes o hermanos que fueran herederos en el momento de la muerte de la víctima del accidente". En el proyecto de los doctores Avellaneda y Roldán, las limitaciones eran mayores. Los hermanos estaban excluidos, los ascen-

dientes debían ser sexagenarios y los descendientes menores de 16 años. En el de la Unión Industrial Argentina, los padres debían tener como requisito el de estar incapacitados para el trabajo.

La reducción de la familia, en el concepto de las leyes de accidentes, es universal. Pero ¿cuál puede ser la razón de esa restricción? Se argumenta sobre la especialidad de la ley, sobre el carácter excepcional de la misma, sobre el principio transaccional que encierra y, sobre todo, con su propósito económico de reparar en el hogar obrero la ausencia de salario que representa la pérdida del jefe de familia. Todo esto es exacto; pero, a consecuencia de estos caracteres que evidentemente tiene ¿es menester excluir a otros herederos del derecho civil e imponer, a los que se aceptan, cierta clase de condiciones y de requisitos? El punto es muy dudoso y la razón dada, bastante discutible. En su *Curso de Derecho Industrial Argentino*, con su reconocida autoridad sobre la materia, se expresa así el Dr. Mario Rivarola: “Originariamente, antes de la vigencia de la ley y en los primeros tiempos del seguro entre nosotros, las pólizas daban derecho para percibir la indemnización a los herederos legales de la víctima; pero esta convención amplia se redujo sucesivamente a los ascendientes y descendientes y luego a los mismos cuando tuviesen derecho a la prestación de alimentos”.

Dentro del sistema argentino puede encontrarse otro argumento justificante de esta restricción: la existencia de la Caja de Garantía, con una simpática misión de solidaridad social a desempeñar. Veremos, en efecto, que en ella se depositan las indemnizaciones que correspondan por causa de fallecimiento de la víctima que no deja herederos en las condiciones arriba expuestas y que esas indemnizaciones se vierten allí para hacer efectivas las que por insolvencia dejan de pagar ciertos patrones.

CRÍTICA. — A pesar de todo conviene formular una crítica severa al concepto de familia consignado en nuestra ley. Sus autores, demasiado preocupados con la imitación de modelos extranjeros, han caído en el olvido de que nuestro país vive especialmente de la inmigración. La constitución de la familia resulta, en la mayoría de los casos, incompleta. Faltan, las más de las veces, parientes en grado inmediato que puedan tomar a su cargo a ciertos miembros de la familia de la víctima que por nuestra ley están excluidos del beneficio de participar en la indemnización. Así, por ejemplo, encontramos injusto que los hermanos no sean considerados sino hasta la edad de 16 años. Es muy posible que aun después de esa edad, el hermano de la víctima necesite un socorro, por ejemplo cuando se trata de un incapacitado física o moralmente. La práctica, en poco tiempo de vigencia que lleva la ley nos ha dado numerosos ejemplos, en familias de emigrantes, del abandono en que quedan ahora cierta clase de parientes que antes vivían de la ayuda parcial o casi total prestada por la víctima desaparecida en el accidente.

El límite de 16 años impuesto a los nietos concuerda con el límite que la ley 5291 fija para el trabajo de menores. Llegado el nieto a esa edad puede emprender, sin restricción ninguna, cualquier trabajo o actividad. Puede suponerse, en consecuencia, que el socorro le es innecesario.

DERECHO DE ACRECER. — El derecho de acrecer no está consignado por la ley. Cuando, en el goce de la renta, fallece uno de los herederos, su porción no acrece a los restantes, cada uno de los cuales continúa percibiendo exactamente la misma renta que antes percibía. La ley guarda silencio sobre el destino que debe darse a su porción, circunstancia que no debe extrañarnos, desde

que tampoco dice una sola palabra respecto de lo que debe hacerse con los fondos que pertenecen a los hijos, cuando llegan a la mayor edad o a los nietos o hermanos, cuando cumplen los diez y seis años. Existe así, pues, en la Caja de Accidentes un capital sin dueño y sin destino. La tesis de que ese capital pase a Caja de Garantía no puede sostenerse, porque dicho fondo está compuesto por renglones en los que no figura para nada este dinero sin dueño a que hacemos referencia. La permanencia del mismo en Caja de Accidentes tampoco tiene razón de ser, pues la caja no hace sino pagar rentas y, en los casos indicados, esta función ha cesado. He aquí, pues, un olvido fundamental de la ley que no podrá ser salvado sino mediante una ley aclaratoria.

PERSISTENCIA DEL DERECHO CIVIL. — El artículo 8.º nos dice que “la indemnización se reputará como bien ganancial y se distribuirá entre los derecho-habientes en la proporción y forma establecida para ellos por el Código Civil”. El derecho común queda, pues, nuevamente en vigencia, frente a la ley de accidentes, en todo lo que esta ley no lo modifica. Todas las cuestiones hereditarias, no legisladas especialmente por la ley 9688, se juzgan por el Código Civil. Si la ley de accidentes no dice una palabra respecto del caso de la mujer divorciada o separada de cuerpo, del matrimonio efectuado con posterioridad al accidente pero con anterioridad a la muerte del lesionado, de la situación de hijos provenientes de dos matrimonios, de la calificación de legítimos, naturales o reconocidos y de tantas otras cuestiones que pueden presentarse, es porque ello deja la solución de todas estas cuestiones a la legislación común que en esta parte no modifica ni siquiera toca para nada. Este criterio de nuestra ley no es el criterio de todas las legislaciones extranjeras ni tampoco el de todos nuestros anteriores pro-

yectos en algunos de los cuales se daban soluciones para los diversos casos que podían presentarse.

Este criterio es, sin embargo, el más aceptable. La sanción de una ley de accidentes, esto es, de una ley cuyo propósito único responde a la idea de reparar por medio de una indemnización pecuniaria, los efectos de un siniestro ocurrido durante la prestación del trabajo, no puede ser ocasión para modificar las disposiciones de fondo del derecho civil respecto de la organización de la familia y del régimen hereditario. Encontramos en este artículo, una vez más, la confirmación de nuestra opinión — tan contraria a otra opinión mucho más generalizada — de que la ley de accidentes no “modifica” al derecho común. Le subtrae la solución de ciertos casos, para juzgarlos de otra manera, más de acuerdo con las necesidades creadas por el desarrollo de la industria; pero lo deja de pie, en la integridad de su restante articulado. Es más: el accidentado puede prescindir de esta ley y colocar su caso — cuando así convenga más a sus intereses — dentro de la protección del derecho común. Es el derecho de opción que le reconoce el artículo 17.

SUCESORES EN EL EXTRANJERO. — Llegamos, ahora, a una disposición de carácter general, aplicable, sin excepción, a todos los herederos. A los efectos de beneficiar de la ley no basta que los sucesores estén dentro de la enumeración y de las condiciones de herederos que acabamos de estudiar. Es menester, además, reunir una condición de hecho: en el momento de producirse el accidente, deben residir en el país. Si así no fuera, no tendrían derecho a beneficiar de la indemnización que, pagada sin embargo por el patrón, ingresa a Caja de Garantía. Es el artículo 14 el que consigna esta disposición cuando nos dice que “el obrero víctima de un accidente que ori-

gine una incapacidad transitoria para el trabajo, perderá el derecho a continuar percibiendo la parte de salario que le acuerda la ley, desde el día en que se ausente del país y los sucesores del obrero extranjero, no percibirán ninguna indemnización si en el momento del accidente no residieran en el país y sólo en los casos de reciprocidad establecidos por acuerdos o tratados internacionales”.

Este principio de la residencia de los herederos del accidentado es común a las legislaciones europeas y ha dado, precisamente, origen a la formación del derecho internacional privado sobre cuestiones obreras, traducéndose en la práctica por la conclusión de tratados a base de reciprocidad. Pero, entendemos, que en este caso no hemos podido adoptar sin grandes reservas el modelo europeo. La República Argentina, en efecto, recibe anualmente una gran cantidad de inmigrantes de Europa; pero no envía, a Europa, ninguna corriente de inmigración. La reciprocidad, medida por la utilidad, será imposible. Medida por otros factores de conveniencia política, puede ser aceptable.

El artículo que citamos, único de la ley 9688 que ha sido llevado por inconstitucional a los tribunales, sugiere numerosas observaciones. Su sanción no presentaría mayores dificultades de orden jurídico si se limitase a decir que en tales casos, esto es, cuando los herederos no están en el país, el patrón no debe pagar indemnización. Puede, en efecto, aceptarse la ficción de que siendo la indemnización una reparación hecha a los herederos del muerto en reemplazo de la ayuda pecuniaria que con su salario aquél les llevaba, el alejamiento de los herederos en país extraño hace suponer la independencia económica de aquéllos y, en consecuencia, la falta de objeto de la indemnización. Con todo, esto no sería sino una ficción, desde que es sabido que el inmigrante radicado en el país auxilia, por medio de giros periódicos,

las más de las veces, a los miembros de la familia de la que se ha separado. Pero eso no es todo. La gravedad mayor de la cuestión radica en que, esa indemnización de que no benefician los herederos debe ser pagada por el patrón a la Caja de Garantía. Se modifica así, pues, fundamentalmente, una práctica de nuestras compañías de seguro anterior a la sanción de la ley. De acuerdo con estipulaciones de sus pólizas, ellas no pagaban, en caso de muerte, sino cuando los herederos estaban en el país. Ahora, en caso de accidente, hay que pagar siempre, haya o no herederos en condiciones de ley. Si los herederos existen, ellos disfrutarán de la indemnización. Si no existen, los bienes van al fondo de garantías. Ya sabemos que la misión de esta caja consiste en pagar las indemnizaciones que dejaron de abonarse por insolvencia absoluta de los patrones, judicialmente declarada, y siempre que la víctima hubiera realizado todas las diligencias necesarias. Sólo el móvil de esta Caja puede justificar, en nuestro sentir, la existencia de la disposición a que nos referimos.

Es evidente que "la obligación de pagar sumas a consecuencia de un contrato no puede beneficiar sino a las partes del mismo, a sus derecho-habientes por sucesión o a los terceros que aquellos hubiesen designado. La ley no puede substituirse a la voluntad de las partes para imponerle a una de ellas una obligación que beneficie a terceros mencionados. Semejante obligación no podrá justificarse tampoco considerando la indemnización de la disposición entendida como bien mostrenco. La obligación de indemnizar es posterior a la muerte o accidente referido por el obrero. Si éste ha fallecido y no tiene derecho-habientes, esa obligación no puede nacer por falta de sujeto". (L. Lagos García y G. E. Ferrer, Revista jurídica, N.º 33). Y los mismos autores, agregan más adelante, insistiendo en la inconstitucionalidad

de esta disposición que “admitiendo que el riesgo profesional sea el fundamento de la obligación que pesa sobre el industrial, porque éste crea un organismo peligroso que funciona en su interés, siendo justo en consecuencia que pague los daños que ocasiona en su funcionamiento, ¿cómo justificar con esta teoría la obligación que impone la ley argentina? Se dirá que es necesario garantizar la indemnización de otros obreros cuyos patrones han quebrado o son insolventes y no pueden indemnizarlos en los accidentes que sufrieren ¿pero qué obligación tiene el patrón respecto de obreros que no están bajo su servicio, con los cuales no ha contraído obligación de ninguna especie, dado que ellos no contrataron con él, no usaron sus instrumentos de trabajo, ni estuvieron bajo su vigilancia, y que son extraños, en una palabra, al organismo de trabajo creado por aquél?”

Es evidente que la cuestión planteada es de difícil solución. El principio de la Caja de Garantía ha dado, en Francia, lugar a críticas serias. Sachet, por ejemplo, se expresa así: “La obligación del seguro debe ser el extremo límite de las disposiciones de la ley en materia de garantías. Las obligaciones impuestas al Estado o a la colectividad, más allá de ese límite, entran en el terreno del socialismo. El socialismo reposa sobre la idea de que la colectividad debe garantizar el bienestar del individuo; según que esa colectividad sea el Estado, la comuna o tal grupo, el socialismo se llama socialismo de Estado, socialismo comunal o socialismo de tal grupo. Al individuo lesionado en un accidente, la ley no sólo le reconoce el derecho a ser indemnizado por su patrón, sino que le agrega la garantía de toda la industria francesa. Si esto no es socialismo de Estado, no se podrá negar que no sea socialismo industrial”.

Pero, si encaramos la cuestión desde otro punto de vista, vemos que la ley obliga a los patrones a indemnizar

zar todo accidente del trabajo. Desde el momento en que el accidente ocurre, el obrero tiene un derecho: el de recibir una indemnización. . El que tiene un derecho tiene también la trasmisión de ese derecho. Si muere sin herederos, la trasmisión queda hecha al Estado, exactamente como ocurre con los bienes vacantes a que se refiere nuestro derecho civil. Es exacto que el muerto no ha estado nunca en posesión de la indemnización, en cuanto ésta es dinero que no le ha sido entregado materialmente; pero no es menos exacto, que desde el momento en que le ha ocurrido el accidente ha estado en posesión del derecho de ser indemnizado y ese es el derecho que trasmite a la Caja y que la Caja ejercita y traduce en forma de pago de la indemnización correspondiente a ese derecho. En el haber hereditario no sólo entran los bienes, sino también los derechos; y la sucesión es, según nuestro Código Civil, la trasmisión de los derechos que componen la herencia de una persona muerta a la persona que sobrevive, a la cual la ley o el testador llaman para recibirla y que, en el caso presente, llamado por la ley, es la Caja de Garantía. El error de las argumentaciones que anteceden puede consistir en creer que es la muerte, la que da origen al derecho de la indemnización. El derecho a ser indemnizado no surge de la muerte. Surge del accidente, que es la causa de la muerte y, en consecuencia, anterior a ella y, por lo tanto, trasmisible. El obrero no tiene derecho a una indemnización porque ha muerto. Tiene derecho a ella porque ha sufrido un accidente que debe ser indemnizado. A su vez, el patrón tiene la obligación de pagar una indemnización, no porque el obrero muerto haya dejado herederos, sino porque el obrero ha sufrido un accidente. Hacer efectiva esa indemnización en la persona de los herederos legales del extinto o en la Caja de Garantía, le debe ser indiferente. El destino que esa

Caja dé a su dinero podría o no ser una manifestación de socialismo. Tampoco eso le interesa y tal consideración no puede ser invocada por él para librarse de una obligación legal.

Por otra parte, será cerrar los ojos a la evidencia negar la existencia de una solidaridad de hecho entre el grupo patronal y el grupo obrero. Cuando el Estado dicta la ley de accidentes o la que reglamenta el trabajo de las mujeres o de los niños o la de pensiones a ferroviarios, lo hace tomando en cuenta esa solidaridad y lo hace a manera de reglamentación de contrato colectivo de trabajo que es, precisamente, la derogación del contrato individual. De un lado considera a toda la industria y del otro a todos los obreros. Las disputas o cuestiones entre un patrón y un obrero, las deja librada al derecho común. Las cuestiones entre la industria y los obreros las resuelve por medio de esta nueva legislación, que es de carácter político-administrativa, que encuadra dentro de sus posibilidades legales y que permite al Estado realizar una parte de los fines de su creación.

Esta es la argumentación a que puede recurrirse a falta de otra mejor para encontrar una explicación de este principio de nuestra ley en virtud del cual un patrón debe abonar la indemnización aun cuando el muerto no haya dejado herederos. ¿Satisfará esta argumentación? Ella es discutible y pueden oponérsele dos objeciones: 1.º, que puede ser aceptada para el derecho común, pero no para una ley de accidentes y 2.º que el único propósito de una ley de accidentes es el de "reparar" a los herederos del muerto la situación en que quedan. Si no hay herederos no hay reparación. No puede, en consecuencia, aplicarse al caso de una ley de accidentes.

Buscando una explicación a esta obligación de indemnizar cuando no existen herederos, se da una que, en verdad, no satisface más que las otras. Se dice que la muerte

de un obrero significa siempre la destrucción de un factor económico, de un valor de la economía política. El industrial a cuyo servicio se pierde esa fuerza, está obligado a entregar a la sociedad, en forma de indemnización, un valor equivalente al valor destruido. La doctrina no deja de ser ingeniosa; pero en verdad, es poco conforme a la dignidad humana ver en el obrero sólo un bien de la circulación económica.

DERECHO INTERNACIONAL OBRERO. — La situación de los sucesores que por residir en el extranjero se ven privados de participar en la indemnización, puede ser mejorada o corregida en “los casos de reciprocidad establecidos por acuerdos o tratados internacionales”. Esta última frase no figuraba en el despacho de la comisión. Fué agregada al artículo 14 durante la discusión parlamentaria. Tenemos, pues, en la ley de accidentes del trabajo una disposición concreta como base de la iniciación de nuestro derecho internacional obrero. Esta tendencia de la extraterritorialidad de las leyes obreras argentinas no constituye una novedad entre nosotros. En el Congreso Científico Pan-Americano de Chile, se adoptaron resoluciones muy plausibles sobre la materia. Desgraciadamente, ninguna de ellas fué posteriormente cumplida. En 1910, el diputado Dr. Saavedra Lamas, fundó en un extenso y documentado discurso un proyecto de ley tendiente a realizar convenciones sobre trabajo con Italia. La iniciativa no pasó más allá del discurso. Más tarde, el Dr. Justo propuso a la Cámara de Diputados la concertación de una acción conjunta entre los gobiernos de la Argentina, Paraguay y Brasil a beneficio de los numerosos obreros de estas tres nacionalidades que trabajan en los establecimientos yerbateros y obrajes de la zona del Alto Paraná. No se hizo nada. Una iniciativa semejante tuvo el Dr. Lobos en la Alta Comisión

Internacional de Legislación Uniforme que se congregó en Buenos Aires en 1916. Finalmente, el que estas líneas escribe, presentó un proyecto encauzado en las mismas ideas al Congreso Pan-Americano de Tucumán (1916).

A pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la ley 9688, no se ha hecho ninguna tentativa, por parte de las naciones que nos envían sus inmigrantes, para realizar una convención. El hecho no puede atribuirse sino al estado de guerra en que se encuentran. Pero, en verdad, esa disculpa no se explica en países americanos limítrofes con el nuestro. Suman millares los paraguayos que trabajan en Chaco, Formosa y Corrientes; son numerosos los uruguayos en el Litoral, muchísimos los chilenos en la región cordillerana y no escasos los brasileños en el Norte. Por regla general son individuos solteros — algunas veces, casados — que, dejando a sus familias en los países de origen, vienen a la Argentina en busca de trabajo o de mejor salario. Ocurrido el accidente, sus deudos quedan sin indemnización.

He aquí, pues, en este artículo de la ley que estudiamos, una posibilidad para crear vinculaciones nuevas. Claro está que si por los tratados se establece que los herederos en el extranjero reciben indemnización, habrá que buscar otro renglón para alimentar a la Caja de Garantía que vive ahora, exclusivamente, de esta clase de indemnizaciones. El único remedio será el de recurrir a un impuesto especial, como ocurre con la Caja de Francia.

LEYES DE ESTADOS UNIDOS. — El principio de la exclusión de los herederos no residentes, es común, como hemos dicho, a las legislaciones de Europa. Deseando comparar nuestra cláusula con la correspondiente de otro país de inmigración, hemos recurrido al examen de la legislación norteamericana y hemos tenido a la vista las leyes de accidentes de sus 26 estados que han legis-

lado hasta el presente. De este examen deducimos que lejos de haber un sistema y un solo criterio, existen varios. Son los siguientes: 1.º, leyes que no dicen nada sobre el particular (Yowa, Rode Island, Arizona, etc.); 2.º, leyes que los excluyen en absoluto (sólo la de New Hampshire y la de New Jersey); 3.º, leyes que los incluyen en absoluto (Michigan, Minnesota, Wiscousin, California, New York, West Virginia) y 4.º, leyes que los incluyen pero no en la misma situación que a los beneficiarios residentes: *a*) se les paga sólo la mitad de lo que había que pagarles si hubiesen estado en el territorio (Connecticut); *b*) sólo 750 dollars como máximo (Kansas); *c*) sólo se les paga en forma global (lump sum, en Zona del Canal); *d*) sólo al padre y madre y no a los restantes parientes (Washington). Kansas y Connecticut no consideran residentes en el extranjero a los parientes que residen en Canadá. La ley federal de accidentes del trabajo de Estados Unidos (Railway Employees Bill) limita el monto de la indemnización para el caso en que los beneficiarios no se encuentran en los Estados Unidos o en "países contiguos".

Como vemos, sólo dos Estados de la Unión aceptan el sistema exclusivo de la ley argentina. Los restantes, lo suavizan, seguramente bajo el imperio de los principios de una política de inmigración.



CAPITULO X

Caja de Accidentes y de Garantías

Funciones generales. — Discusión parlamentaria. — Unidad y pluralidad de cajas. — Funcionamiento de la Caja de Accidentes. — Caja de Garantía. — Un principio nuevo. — Poder de policía. — Funcionamiento de la Caja de Garantía. — Ministerio público de incapaces. — Casos de multas.

FUNCIONES GENERALES. — Hemos dicho antes de ahora que nuestra ley de accidentes del trabajo es, al mismo tiempo que una ley declarativa de derechos una ley esencialmente administrativa. Este último carácter se evidencia una vez más por la existencia de dos organismos administrativos que la ley crea y que desempeñan en la economía de la misma funciones de importancia. No se trata de organismos existentes con anterioridad a la ley y a los cuales, por su mandato, se asignan funciones nuevas. Se trata de organismos inexistentes con antelación a la sanción de la ley 9688 y que toman en ella, precisamente, su origen. Estos dos organismos son la Caja de Accidentes y la Caja de Garantía. La función principal de la primera se reduce a recibir en forma de capital, de parte de los patrones, las indemnizaciones que corresponden a los siniestros ocurridos a sus obreros, a invertir esas sumas en títulos y a pagar a los beneficiarios las rentas que a tales títulos corresponda. La función de la Caja de Garantía, taxativamente definida en los diversos incisos del art. 10, es mucho más vasta y compleja.

Es ella la encargada de recibir cierta clase de indemnizaciones, pero no para invertirlas en títulos y abonar las rentas a los beneficiarios sino para apropiárselas transitoriamente y pagar luego con ellas las indemnizaciones que los patrones insolventes dejaron de pagar a sus obreros siniestrados. Una y otra se encuentran bajo una sola dirección y a su vez bajo la dirección de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles. Conceptuamos que esto último puede considerarse como un error; y pensamos que ambas cajas han podido ser agregadas al Departamento Nacional del Trabajo. Cuando en el cumplimiento de una ley intervienen diversos organismos, colocados bajo autoridades y direcciones distintas, la función, a fuerza de revestir menos unidad, se hace más difusa y se torna más compleja. Encargado por su ley orgánica (N.º 8999, de 8 de octubre de 1912) del cumplimiento y vigilancia de las leyes obreras, realiza el Departamento Nacional del Trabajo en la de indemnización de accidentes, una vasta tarea, interviniendo en la denuncia y registro del siniestro, en los trámites sucesivos del mismo, en la obtención de las pruebas, en la conciliación o arreglo entre patrón y lesionado, en la aprobación de las pólizas de las compañías aseguradoras, en el control diario de sus operaciones, en las disputas sobre la calificación médica de la lesión, en la prevención del accidente y en las demandas contra los patrones que se niegan a abonar las indemnizaciones que les corresponden. Interviene, además, pasando a los representantes del ministerio fiscal, para que inicie el cobro judicial, aquellos casos en que las indemnizaciones deben pasar al fondo de garantía y los sumarios por infracción a la disposición de la ley a los efectos de la aplicación de multas que llevan igual destino. No habría, pues, ningún inconveniente, para agregar a sus funciones dentro de la ley 9688 las que realizan ahora la caja de accidentes y

la de garantía, con lo que se habría iniciado y concluído, dentro de una sola repartición, todo el proceso administrativo desde el momento en que se tiene conocimiento de un accidente hasta el instante en que se abona la indemnización que corresponde.

DISCUSIÓN PARLAMENTARIA. — Un punto que se presta a grandes discusiones — aun cuando, como veremos luego, en la práctica ha sido resuelto — es el que se refiere a saber si debe funcionar solamente una Caja de Accidentes del Trabajo (la que actualmente funciona en la Caja Nacional de Pensiones y de Jubilaciones Civiles) o si, conjuntamente con ella pueden y deben funcionar catorce cajas más, correspondientes a las catorce provincias. El artículo 9 de la ley, parece ser terminante a este respecto. Establece, en efecto, que “sólo se entenderá que los patrones, compañías aseguradoras o sociedades patronales llenan las obligaciones que por razones de accidentes les incumben de acuerdo con la presente ley, depositando a nombre de la víctima o de sus derechohabientes el valor de la indemnización en una sección especial que se establecerá bajo la dependencia y dirección de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones, la que, invirtiendo el importe de dichas indemnizaciones en títulos de crédito de la Nación, entregará mensualmente a los interesados las rentas que a ellos corresponda”. El artículo transcrito, como decíamos, parece terminante. No habla sino de una caja (la de accidentes del trabajo) como anexa a una sola y única institución (la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles). Ni en este artículo ni en ningún otro de la ley se menciona o se admite la posibilidad de existencia de cajas propias de cada provincia. En lo que respecta a los proyectos anteriores, cabe dejar constancia de que ninguno de ellos se refiere, para nada, a la Caja Nacional de Pensiones.

Sólo el del Dr. Araya hace alusión a una Caja Nacional de Seguros cuyas funciones no tienen ninguna analogía con las de la institución de previsión a que nos estamos refiriendo.

A pesar de la importancia que tal asunto encierra, no fué tocado ni desarrollado por el miembro informante en la sesión de 26 de septiembre de 1915 en que se trató la ley. En la siguiente sesión (28 de septiembre) el punto fué objeto de un cambio de ideas. Desgraciadamente, la discusión que al respecto se hizo está muy lejos de ser aclarativa del precepto legal que comentamos. Los que en ella tomaron parte, dieron la impresión de cierta inseguridad en sus convicciones; razón por la cual, a nuestro juicio, la duda queda de pie.

Como sabemos, este artículo 9.º, que aparece como una inspiración de último momento, como un agregado intercalado sin mayor concordancia con el resto de la economía de la ley, fué también discutido en lo que se refiere a la entrega de la indemnización en forma de renta por oposición a la entrega de la misma en forma de capital. Pero, refiriéndonos a la parte que ahora estudiamos, esto es, a la existencia de una o de quince cajas, los antecedentes de la discusión son los que siguen.

El diputado Arce se manifestó así:

“Si la comisión no propone una modificación a este artículo, en el sentido de aclarar la duda que me nace en este momento, de que no podría tener imperio esta disposición en las provincias al propio tiempo que en la capital federal y territorios nacionales, yo me veré obligado a votar en contra.

Creo que esto debiera quedar librado a la legislación de forma o sea al procedimiento que se adopte, en las distintas provincias, para aplicar la ley. No es posible que ésta disponga que el depósito debe ser hecho fatalmente en instituciones nacionales, por muy respetables

que sean, como la caja de jubilaciones y pensiones. Desde que eso, puede hacer el congreso para la capital federal y territorios nacionales, podrá hacerlo cada una de las provincias con las distintas instituciones de crédito, también muy respetables, que ellas tienen.

Yo quisiera que el distinguido miembro informante de la comisión me expresase, él que es un distinguido cultor del derecho público provincial, si es posible adoptar esta disposición con los caracteres de ley federal a que él se ha referido en el curso del debate en general, cuando se ha hablado de que esta ley es una ley nacional, con imperio en todas las provincias.

Si no, yo votaría en contra, por creer que eso no es posible que lo haga el Congreso, porque no se trata de un artículo incorporable al código civil sino de un artículo de una ley de procedimiento, ley que puede ser distinta en cada una de las provincias y porque también las leyes de éstas son distintas de la de la capital federal y territorios nacionales”.

La objeción estaba claramente expuesta y la disidencia, categóricamente expresada. La contestación del Dr. Bas, sin embargo, deja algo que desear desde el punto de vista de la aclaración a las preguntas que le fueron formuladas. Debe interpretarse, sin embargo, en el sentido, de que sólo se ha querido crear una Caja Nacional, quitando expresamente a las provincias la facultad de crear otras cajas suyas propias. Decía, en efecto, el Dr. Bas:

“El argumento del señor diputado me convence de que no tiene razón en la oposición que hace. No se trata de dictar una ley de procedimiento. Soy respetuoso como el que más del principio federalista y no he de votar jamás ninguna ley que signifique invadir por el Congreso facultades privativas de las provincias.

Por eso, como verán los señores diputados, cuando se

trata de reglamentar la acción de indemnización, la comisión se ha limitado a referir esa acción, en cuanto a la jurisdicción de la ley, a la capital y territorios nacionales, dejando lo demás a cada una de las respectivas provincias. Pero el concepto del artículo 9.º está muy lejos de ser una cuestión de procedimiento. Constituye una cuestión de fondo, de la esencia misma de la ley en lo que se refiere al propósito fundamental que ella tiene de que los dineros, que son producto de la indemnización por responsabilidad en los casos de accidente, vayan en realidad a constituir una mejora positiva para las personas beneficiadas por esta ley, asegurando así también que quienes la reciban no vendrán a constituir una carga para el Estado.

Así, pues, dentro del concepto de la ley, dentro del pensamiento de la comisión, y dentro de los principios de todas las legislaciones, ésta no es una cuestión de procedimiento. Pueden discutirse, como lo hacía el señor diputado Padilla, las ventajas de que se entregue el dinero o se deposite en una caja; pero no puede sostenerse que la disposición de la ley que ordena el depósito de esos fondos, a los objetos y con los propósitos señalados, constituya una cuestión de procedimiento.

Por consiguiente, la comisión mantiene su despacho en los términos en que está redactado y no estaría distante de aceptar algún agregado de acuerdo con las ideas que informan las palabras que antes expresada al respecto”.

El Dr. Arce cerró el debate con las palabras que a continuación se citan: .

“La discrepancia que yo establezco es que esa previsión a que se refiere el señor diputado y que es muy digna de ser tenida en cuenta, no puede ser motivo de legislación respectiva de las distintas provincias; es la jurisdicción privativa a que hace referencia el inciso II del artículo 67 de la constitución.

Siendo el señor diputado un distinguido comentador de estas cuestiones y yo un neófito en la materia, no obstante no aceptar la tesis del señor diputado no diré más desde que mi indicación no tiene apoyo, y me limitaré a votar en contra”.

Después de estas palabras, no se pronunciaron otros sobre el particular. El artículo 9.º fué votado y aprobado en la forma en que figura en la ley. Las provincias de Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Salta, Buenos Aires y Entre Ríos que hasta ahora han reglamentado la ley, han creado sus cajas propias. En la Caja Nacional no se depositan ahora sino las indemnizaciones correspondientes a los siniestros de la Capital Federal, territorios y provincias que no han reglamentado aun la ley 9688.

UNIDAD Y PLURALIDAD DE CAJAS. — Nuestra opinión es la de que de acuerdo con la ley y sus antecedentes parlamentarios antes transcritos sólo ha querido crearse una única Caja de Accidentes para realizar sus funciones en todo el territorio del país y anexa a ella una sola Caja de Garantía para llenar el doble propósito de costear los gastos de la anterior y hacer efectivas las obligaciones que dejaran de abonarse por insolvencia absoluta de los patrones judicialmente declarada y siempre que la víctima hubiese iniciado su acción en el término de un mes de encontrarse habilitada para ello, después del accidente, y realizado todas las diligencias conducentes a obtener la garantía de su derecho (art. 10). Pero, pensamos también, que semejante interpretación no cabe dentro de nuestro sistema político de gobierno y que ella no se aviene a la autonomía de las provincias. En la ley 9688, además de su carácter casi dominante de la ley administrativa, fácil es notar dos partes bien diversas. Una de ellas, es la parte de fondo, que la convierte en ley substantiva. Otra es la parte que se refiere al procedi-

miento, esto es, la parte adjetiva. Cuando la ley establece que los accidentes han de ser indemnizados, sienta una obligación de fondo, destinada a cumplirse con el máximo de su generalización, esto es, en todo el país. Cuando la misma ley establece que esa indemnización se ha de cumplir por la entrega de una renta y no por la del capital, sienta también un principio de fondo, extensivo a todo el país. Pero cuando establece dónde hay que pagar, entra la ley en el terreno del procedimiento, esto es, en lo que es privativo de la autoridad provincial. Así, pues, entre la ley 9688 y la Constitución parece que existe una contradicción. Pasando por encima de la ley, las provincias han creado sus cajas provinciales, procurándose así una solución de hecho. Pensamos que no han buscado la mejor solución. Hubiese sido preferible, en beneficio del derecho, que hubiesen ido por la vía legal en demanda de la inconstitucionalidad de esta parte de la ley, inspiradas en naciones que no tienen nuestro sistema de gobierno. No deja de ser curioso el criterio de nuestros legisladores, exteriorizado en una doble orientación dentro de una misma ley. Aceptan el principio de la única Caja Nacional pero rechazan la facultad del poder nacional (art. 29) para dictar medidas tendientes a prevenir los accidentes entendiendo que éstas, que constituyen la policía del trabajo, son materia del fuero provincial. Debates de esta naturaleza no han faltado en la discusión de ninguna de nuestras leyes obreras. Pueden leerse, especialmente, los que motivaron las leyes 4661, 5291 y 8999.

Parece evidente que lo más conveniente para el país es la existencia de una sola Caja de Accidentes y de una sola Caja o Fondo de Garantía, en la misma manera que para atender el servicio que demande la jubilación de los obreros ferroviarios se ha creado (ley 9653 de 30 de Junio de 1915) una caja única. El conflicto, por otra

parte, no aparece como irreductible, desde que a la solución de una caja nacional única puede llegarse por medio de arreglos con las provincias. Las oficinas de correos y telégrafos, diseminadas en todo el país, servirían perfectamente para el depósito de las indemnizaciones y para el pago de las rentas a los beneficiarios, lo mismo que las sucursales del Banco de la Nación Argentina.

FUNCIONAMIENTO DE LA CAJA DE ACCIDENTES.— El funcionamiento de la Caja de Accidentes es sencillo en extremo. Su organización fué aprobada por decreto del Ministerio del Interior, que lleva fecha de 24 de Julio de 1916, entrando a funcionar, por resolución de la junta, el 1.º de Agosto del mismo año. Depende del Ministerio del Interior, aun cuando la Caja de Pensiones y Jubilaciones Civiles de que forma parte depende del Ministerio de Hacienda. Esto no es una excepción, pues dentro de la misma se encuentra la de jubilación de ferroviarios, que depende del Ministerio de Obras Públicas. Para los asuntos internos tiene la Caja un jefe. Las resoluciones de carácter superior son dictadas por la junta de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, compuesta de su presidente propio, presidente de la Contaduría General de la Nación y presidente del Crédito Público. La junta delega en el presidente de la misma las funciones de trámite.

Como antes hemos dicho, limitase la caja a recibir el dinero de las indemnizaciones, invertirlo en títulos y abocar las rentas que ellos produzcan a los beneficiarios. El patrón o la compañía aseguradora se presentan a la Caja con un escrito pidiendo que se acepte el depósito de la indemnización. En el escrito deben indicar todos los datos relacionado con el accidente (fecha, lugar, consecuencias, origen) y los relacionados con la persona del

accidentado (edad, nacionalidad, estado, salario percibido). Si el accidente es de consecuencias fatales, el patrón debe indicar — siempre que lo sepa — el nombre, domicilio y edades de los herederos legales.

En el mismo instante en que se presenta este escrito y el dinero correspondiente al depósito, la caja adquiere títulos de crédito argentino interno, ley 8121, que producen un 5 0|0 de renta. Los beneficiarios, sin embargo, reciben algo más que este 5 0|0, llegando término medio a un 5.60 0|0, pues ordinariamente los títulos se compran al tipo de 89.50. A medida que la caja encuentra en venta títulos a precio barato, los va adquiriendo con los fondos que tiene disponibles de la Caja de Garantía, de tal manera que, desde el primer día del depósito, ellos están devengando interés para sus beneficiarios. Para evitar gastos de comisión, la compra se efectúa en el Banco de la Nación Argentina y no en la Bolsa de Comercio.

En el mismo día del depósito, la caja dirige notas a los presuntos herederos, cuando ellos han sido indicados, a los efectos de que presenten los documentos justificativos de su estado civil. En el mismo día se inicia, en el Boletín Judicial, la publicación de un edicto por el término de treinta días, a fin de que se presenten a hacer valer sus derechos las personas a quienes corresponda el disfruto de las rentas. Luego, el escrito del depósito es pasado al Departamento Nacional del Trabajo con dos objetos principales: 1.º, realizar el control sobre la suma depositada, a objeto de saber si ella corresponde realmente, de acuerdo con la lesión sufrida y el salario declarado, a la que, según los términos de la ley, debe ser depositada; y 2.º obtener nuevos o mayores datos respecto del estado civil del accidentado (caso de muerte) y de sus herederos. Todos estos datos se encuentran o deben encontrarse en el Departamento Nacional del Tra-

Infojus

bajo, pues es allí donde debe registrarse la denuncia del accidente, los certificados médicos que caracterizan el grado de incapacidad, y los trámites y gestiones realizados de oficio o por los herederos para obtener el depósito de la indemnización. Confrontados estos datos con los que obran en el escrito de depósito, el Departamento informa aconsejando la aprobación del depósito o su impugnación. En el primer caso, la Caja da como definitivamente aceptado el depósito y procede a su acreditación. En el segundo, se exige del depositante un depósito suplementario, por el monto de la diferencia anotada o denunciada por el Departamento del Trabajo. El caso de los depósitos impugnados es relativamente frecuente.

Llenados estos trámites, la Caja entra a averiguar quiénes son los herederos del extinto. Exige, para esto, los mismos documentos que exigiría un juez para una declaratoria. Exige, además, una declaración de la comisaría seccional o una información sumaria, a los efectos de constatar que estos herederos se encontraban en el país cuando ocurrió el accidente. Reunidos estos antecedentes, la caja procede a dividir la suma depositada, de acuerdo con la ley, entre los beneficiarios, como si fuese un bien hereditario; y paga trimestralmente, a cada uno de ellos, la renta que le corresponde. Cuando los herederos son madre e hijos acredita el capital por partes pero paga toda la renta a la madre, en razón de que ésta tiene el ejercicio de la patria potestad. Cuando uno de los beneficiarios fallece, su renta no acrece a la renta de los restantes. Cuando uno de los menores llega a la mayoría de edad, ocurre lo propio. Sobre estos dos puntos tan importantes la ley, seguramente por olvido, ha guardado silencio. La caja no se ha atrevido a apropiarse del capital de los herederos en tales condiciones. Lo único que hace es suspender el pago de la

renta a los herederos que van llegando a la mayor edad, pero dejándoles acreditada la parte de capital que les corresponde, hasta tanto una reforma de la ley diga lo que habrá que hacer.

Para el pago de las rentas, la Caja se vale indistintamente de las sucursales del Banco de la Nación o de las de Correos y Telégrafos. Por intermedio de ellas gira la Caja a los beneficiarios sus rentas en cualquier parte del país donde se encuentren.

Si de todas las informaciones realizadas resulta que el extinto no dejó herederos o no los dejó en condiciones legales, la Caja de Accidentes pasa el depósito a Caja de Garantía. Este pase, sin embargo, no tiene caracteres de irrevocable. Si con posterioridad los herederos se presentan — y el caso ya ha ocurrido — se hace nuevamente el traspaso de los fondos y se les acredita a ellos.

Digamos, para concluir, que el presupuesto de la Caja de Accidentes, cubierto por los fondos de la Caja de Garantías, es de \$ 1.650 mensuales.

CAJA DE GARANTÍA. — Encontramos en el artículo 10 de la ley el concepto — ya que no la definición — de lo que debe entenderse por Caja de Garantía. Ese artículo, en efecto, nos dice que los patrones o compañías aseguradoras deberán depositar en ella: 1.º, las indemnizaciones que corresponden por causa del fallecimiento de la víctima que no deja herederos con derecho a las mismas, en los términos de los artículos 8 y 14; 2.º, las rentas constituídas pertenecientes a extranjeros que abandonen el país; y 4.º, el importe de las multas impuestas por falta de cumplimiento a la ley. Vemos, pues, que se depositan en la Caja de Garantía lo que podríamos llamar indemnizaciones vacantes. Pero ¿con qué fin u objeto es que se hacen esos depósitos? El mismo artículo lo indica, cuando establece que los fondos de la Caja de

Garantía se destinarán exclusivamente: 1.º, a cubrir los gastos en la sección accidentes y 2.º, a pagar las indemnizaciones que dejaron de abonarse por insolvencia absoluta de los patrones judicialmente declarada y siempre que la víctima hubiese iniciado su acción en el término de un mes de encontrarse habilitada para ello, después del accidente y realizado todas las diligencias conducentes a obtener la garantía de su derecho.

Basta la lectura de este artículo para comprender perfectamente el propósito que ha presidido a la creación de esta caja. Cuando un obrero se lesiona y un patrón no puede pagarle porque es insolvente, el obrero no pierde la indemnización que le corresponde. Ese obrero, entonces, se presenta a la Caja de Garantía y cobra allí su indemnización. Así como las compañías de seguro debidamente autorizadas substituyen las obligaciones del patrón con respecto a sus obreros, así también la Caja de Garantía toma a su cargo y substituye las obligaciones de la peor clase de patrones: de los insolventes. Se apropia de algo de que jurídicamente parece que no puede apropiarse; pero se apropia de ello con el buen propósito de que no quede un accidentado sin indemnización. Es el caso, pues, de repetir aquello de que el fin justifica los medios.

La Caja de Garantías como la Caja de Accidentes, es una institución nueva en nuestro derecho administrativo, que sienta un principio jurídico casi revolucionario sino revolucionario del todo. En los proyectos anteriores (desde 1908 a 1915) no encontramos sino alusiones muy vagas a este principio ahora en vigencia. Así, por ejemplo, el proyecto del Dr. Palacios (8 de Mayo de 1907) establecía (art. 14) que "el Estado satisfará a los obreros víctimas de accidentes las indemnizaciones que no hayan podido hacerse efectivas. En tal caso y mediante el pago de la indemnización, el Estado se subroga en los derechos del obrero y puede repetir de quien correspon-

da, por vía de apremio, el importe de aquélla". La disposición está muy lejos de tener el alcance del actual fondo de garantía; pero sienta, en cierta forma, el derecho del obrero a no quedarse sin indemnización. En el proyecto del Dr. Araya, se habla terminantemente de la Caja de Garantía (art. 46), destinada a abonar las indemnizaciones que los patrones o las compañías aseguradoras se niegue a pagar por insolvencia o por cualquier otra causa. La diferencia fundamental con la caja actual estriba menos en sus funciones que en su formación. Hemos visto ya que la caja actual se forma con el depósito de lo que hemos llamado indemnizaciones vacantes. En el proyecto del Dr. Araya ella estaba constituida especialmente por un derecho de diez centavos, fijado a manera de impuesto, por cada obrero asegurado. Como veremos en seguida, las contribuciones que se fijan para la formación de la caja o mejor dicho una de ellas — la indemnización que es menester abonar aun cuando el obrero accidentado fatalmente no haya dejado herederos en condiciones de ley — ha motivado el planteamiento de una excepción de inconstitucionalidad ante nuestros tribunales.

UN PRINCIPIO NUEVO. — El principio que entraña la Caja de Garantía es un principio completamente nuevo en la orientación de nuestro derecho, a pesar de lo cual no mereció los honores de una mayor exposición de motivos en la discusión parlamentaria de nuestra ley. En las diversas leyes obreras que desde 1905 ha venido sancionando nuestro país, notamos un decidido propósito de tutela y de protección a las clases trabajadoras; pero en ninguno de ellos el propósito positivo ha ido tan lejos como en la Caja de Garantía. En la ley de descanso, como en la de trabajo de mujeres y menores, el Estado trata de que los obreros interrumpen la continuidad de

la jornada semanal y trabajen en condiciones tales que no sufran perjuicios su salud, su instrucción o su moralidad; pero, para conseguir la efectividad de tales sanciones, el Estado no hace otra cosa que realizar un servicio de inspección o aplicar multas a los contraventores. Para evitar el engaño de parte de los intermediarios en el contrato de trabajo, el Estado crea agencias oficiales de colocaciones y vigila cuidadosamente las particulares, ejercitando al respecto una doble acción preventiva y represiva. Para facilitar el ahorro y la previsión en los hogares obreros crea las cajas de ahorro postal y estimula los aportes abonando un interés. Con el propósito de mejorar conocidas condiciones físicas y morales, dicta su ley de casas baratas, como dicta su ley de jubilación de ferroviarios para que puedan decorosamente mantenerse en la vejez los servidores del riel. Pero, en ninguna de estas leyes argentinas encontramos el principio de la garantía por parte del Estado. Estas leyes crean un derecho y establecen los mejores medios posibles a fin de que ese derecho se haga efectivo. No van más allá. Ocurre con ellas lo que con las disposiciones de los códigos civil y de comercio que protegen el salario, reconociéndole, inclusive, ciertos privilegios. Sin embargo, si el obrero o el dependiente se queda sin cobrarlo, no lo abona el Estado ni ninguna caja dependiente de él y es a cargo del obrero, exclusivamente, que corren las consecuencias de la insolvencia del patrón para quien trabajó. De estos principios nos hemos apartado en la ley 9688, fijando el de una responsabilidad o garantía subsidiaria: si el patrón no paga la indemnización, la abona la caja, que es una institución oficial, dependiente del Estado y por él administrada, aun cuando la mayor parte de sus fondos provienen de particulares.

El propósito puede ser aceptado si se tiene en cuenta que la situación del obrero accidentado es una situación

de excepción. El obrero no vive sino de su salario y el accidente, precisamente, le quita de golpe la posibilidad de continuar percibiéndolo. En determinadas circunstancias, en los accidentes cuyo resultado es la muerte del accidentado, las consecuencias del accidente son mayores. Queda entonces un hogar deshecho, una viuda y unos hijos para quienes el problema de la subsistencia tiene dificultades increíbles. La ley prevé que tales situaciones se arreglen con el pago de indemnizaciones; pero la ley debía prever, también, que no siempre esas indemnizaciones se abonarían. En este último caso ¿qué hacer? ¿Dejar al obrero o a su familia — células activas del organismo social — en el mayor de los desamparos, pesando sobre la sociedad, o proveer, a pesar de todo, al pago de la indemnización, obteniéndolo por otro conducto? Nuestra ley se ha decidido por lo último.

El principio, pues, no parece mayormente criticable. Toda la legislación obrera se encuentra orientada en el sentido de procurar beneficios y mejoras a las clases trabajadoras, para levantar su situación moral y material. La característica de estas leyes está dada por la previsión de todo lo que puede ocurrir, razón por la cual son de carácter técnico y penetran en el detalle. Como antes hemos dicho, la ley 9688 no es simplemente declarativa de derechos. Es una ley administrativa, cuyo cumplimiento y vida se entrega más que a la libertad de las partes y a la solución de los jueces a la acción de la administración. Demasiado frecuente el caso, la insolvencia patronal ha debido ser prevista. Tomada en cuenta, quedaban dos caminos a seguir: hacer que con sus consecuencias cargase el obrero o evitarla. La ley, que no ha querido seguir el sistema del seguro obligatorio con el cual la garantía es innecesaria, ha querido que el obrero no cargue con las consecuencias de la insolvencia patronal y que, en todo caso, de un lado o de otro, reciba

la indemnización a que por el hecho de su accidente tiene derecho. El principio de la existencia de una caja de garantía, común a varias leyes extranjeras, no puede ser criticado. La crítica puede hacerse, sin embargo, a los medios escogitados para que la caja pueda obtener fondos y recursos; y en esta parte nos referimos a lo que extensamente hemos tratado en el capítulo anterior.

PODER DE POLICÍA. — Aun cuando en ese capítulo nos hemos ocupado extensamente a este asunto, pensamos que es ésta la oportunidad de referirnos a las diversas cuestiones que por razón de constitucionalidad de estas leyes han resuelto los poderes judiciales de los Estados Unidos. La facultad de dictar leyes de excepción, ha sido allí reconocida como una consecuencia del poder de policía (police power) inherente al Estado. “El término “poder de policía” no ha sido nunca circunscripto. Significa al mismo tiempo un poder y una función de gobierno, un sistema de reglas y una organización administrativa y de fuerza”. (Corte de Ohio). “Debe verse en dicho término no una cantidad fija, sino la expresión de las condiciones sociales, económicas y políticas. Mientras estas condiciones varían, el poder de policía debe continuar siendo elástico, capaz de desenvolvimiento”. (Idem). La corte de Washington ha establecido que “finalmente, reducido así a su último análisis, el poder de policía es el poder de gobernar” y teniendo la ley de seguro “una razonable relación para la protección del bienestar, seguridad, moral y salud pública, no puede ser puesta de lado en razón de que incidentalmente pueda despojar a una persona de su propiedad, sin haber cometido falta o tomar la propiedad de una persona para pagar la obligación de otra”. La Suprema Corte de Washington, refiriéndose siempre a este poder de policía con motivo de una ley de accidente, decía: “Teniendo

en cuenta la soberanía del Estado, sería una locura (folly) definir el término. Definir es limitar lo que, en la naturaleza de las cosas, no debe ser limitado. El poder de policía es al público lo que la ley de necesidad es al individuo. Está comprendido en la máxima *salus populi suprema lex*. No es una regla. Es una evolución”.

Puede encontrarse, pues, en este poder de policía inherente al Estado, una razón justificativa de su legislación sobre la caja de garantías.

FUNCIONAMIENTO DE LA CAJA DE GARANTÍA. — Lo que hemos ya dicho en un párrafo de este capítulo respecto del funcionamiento de la caja de accidentes, es aplicable en un todo al funcionamiento de la caja de garantía. La primera de las cajas recibe toda clase de indemnizaciones y pasa a la segunda las que se encuentren dentro de las condiciones previstas por el artículo 10 de la ley. Con estas sumas se ha formado un fondo, bastante importante, que hasta el presente no ha tenido otra merma que la que representa el presupuesto de la caja de accidentes, que con él se costea. Tan extraño como ello parezca, es necesario decir, sin embargo, que hasta el presente ningún accidentado se ha presentado reclamando de ella la indemnización que puede corresponderle. Esta situación tan curiosa, debe responder, sin embargo, a la existencia de poderosas causas. Es posible que estas causas sean: 1.º, la circunstancia del gran desarrollo que entre nosotros ha adquirido el seguro voluntario. Asegurado el obrero en compañías reconocidas por el Estado, no hay caso de que la indemnización deje de abonarse por razones de insolvencia; y 2.º, porque en las empresas no aseguradas predominan las de gran capital (ferrocarriles, tranvías, frigoríficos, navegación, etc.) en las que la insolvencia no existe. Pero, como a pesar de todo debe haber patrones insolventes, hay que creer que

el no uso que de este gran beneficio hacen los obreros debe responder o a las muchas dificultades que la ley pone para hacerlo efectivo o a ignorancia absoluta de parte de los trabajadores respecto de esta caja de garantía. Si la situación a que hacemos referencia persistiera, habríamos formado, dentro de unos pocos años, un gran fondo, absolutamente inútil e improductivo y al que habría que buscarle un mejor destino.

MINISTERIO PÚBLICO DE INCAPACES. — El ingreso de fondos a la caja de garantía se obtiene con la participación de dos organismos que cooperan al mismo fin: Departamento Nacional del Trabajo y Ministerio Público de Incapaces. Cuando el primero, por medio de la denuncia o por cualquier otro medio, tiene conocimiento de la existencia de un accidente cuya indemnización deba ingresar a caja de garantía, inicia inmediatamente el trámite para obtener el depósito, en caja de accidente, de la indemnización que corresponde. Si lo consigue — y con las compañías de seguro se consigue siempre — su intervención ha terminado. Si dentro del término de 30 días el depósito no ha sido efectuado, es de aplicación el artículo 16 de la ley que establece que “el representante del Ministerio Público de Incapaces tendrá personería para ejecutar y percibir en su respectiva jurisdicción los valores destinados a ingresar en la caja de garantía, constituida de acuerdo con la presente ley, a cuyo efecto las autoridades pondrán en su conocimiento los accidentes que a tal efecto reclamen su intervención”. El Departamento pasa los antecedentes al asesor de menores, quien inicia el pleito contra el patrón, en representación de la Caja de Garantía. Es entendido que estos asuntos los pasa el Departamento al asesor cuando no hay herederos o cuando se presume que no los hay o que, habiéndolos, no están en condiciones de ley. Cuando hay ne-

gativa de pago de una indemnización de parte del patrón y existen herederos legales, es a cargo de éstos que corre el pleito que se hace necesario entablar para el cobro de lo que les corresponda.

CASOS DE MULTAS. — Además de otros fondos sabemos que (art. 10, inc. 2) ingresan a la caja de garantías las multas impuestas por falta de cumplimiento de la ley 9688. Estas multas no pueden imponerse sino por dos hechos: 1.º, falta de denuncia del accidente (\$ 100, artículo 25) y falta de adopción de medidas destinadas a prevenir accidentes (\$ 50 a \$ 200, art. 29). Oportunamente hemos hecho la crítica del sistema penal de nuestra ley 9688, que deja sin sanción punitiva a la mayor parte de las obligaciones que impone, razón por la cual en la práctica resultan letra muerta.

¿Cómo han de imponerse estas multas? La ley guarda silencio al respecto. El decreto reglamentario, hace lo propio. Pensamos, sin embargo, que el procedimiento debe ser el siguiente:

Levantadas por el Departamento Nacional del Trabajo las actuaciones que acrediten la existencia de la infracción, ellas deben ser pasadas al Asesor de Menores que es quien, como hemos visto, tiene personería para representar a la caja de garantía. El asesor debe, entonces, presentar el juicio de infracción ante el juez en lo correccional, a quien corresponde, por razón del monto, pronunciarse sobre la aplicación de las multas. Aun cuando la ley guarda silencio, pensamos que son aplicables a este juicio las disposiciones de la ley 9658 (28 de Agosto de 1915) ya que ella se refiere al procedimiento para los juicios que versen sobre infracciones a las leyes obreras y la de accidentes es una ley obrera por excelencia. La objeción que puede hacerse sobre este particular es la de que la ley 9658 es anterior a la 9688.

CAPITULO XI

Procedimiento administrativo

Aspecto administrativo de la ley.— Denuncia del accidente.— Denuncia del obrero. — Multas. — Otras consecuencias.— Hechos generales.— Actuación administrativa.— Parte inmediato.— Caso de muerte.— Otros escritos.— Asistencia médica.— Procedimiento administrativo.

ASPECTO ADMINISTRATIVO DE LA LEY.— Lejos está la ley de indemnización de accidentes del trabajo de ser una ley puramente declarativa de los derechos correspondientes al accidentado o a sus herederos legales. Al igual que nuestras restantes leyes obreras interviene en su cumplimiento, en una forma tan activa como intensiva, el órgano de la administración que, por disposición de la ley 9888 tiene a su cargo todo lo que se refiere a las relaciones entre el capital y el trabajo, esto es, el Departamento Nacional del Trabajo. No se limita la ley que estudiamos a declarar cuál es el derecho del obrero o cuál la obligación del patrón, dejando la controversia de las partes librada a la decisión de las autoridades judiciales competentes. Nuestra ley, por el contrario, se hace cargo desde el primer momento de la índole particularísima de los accidentes del trabajo, de la notoria desigualdad de fuerzas y recursos con que obreros y patrones han de litigar y de las conveniencias generales o de orden público que para la sociedad entera derivan del

exacto cumplimiento de las disposiciones de sabia previsión social que contiene. En atención a tales razones la administración desempeña un papel de gran importancia en el mecanismo de la ley 9688. Es por eso que hemos dicho antes de ahora que esta ley que deja de pie todo el articulado del Código Civil es una ley esencialmente administrativa. Indicaremos, en el presente capítulo las funciones de procedimiento, de tutela y de contralor que a su respecto realiza la administración pública.

DENUNCIA DEL ACCIDENTE. — El procedimiento administrativo se inicia con el acto de la denuncia del accidente. Quiere la ley que el infortunio ocurrido al trabajador, ya origine las peores consecuencias (muerte) o ya las más leves (seis días de incapacidad para el trabajo) adquiera notoriedad y publicidad a fin de que no quede en el silencio de las cuatro paredes del taller donde ha ocurrido. Si esto último sucediera, se dificultaría en extremo la efectividad de los derechos que la ley concede al trabajador, se malograrían las funciones de prevención que tanta importancia tienen y resultaría imposible la formación de la estadística, sin olvidar que tal silencio se prestaría a fraudes, especialmente en el caso de los accidentes fatales en que las víctimas carecen de herederos y en que la indemnización, en consecuencia, debe ingresar al fondo de garantía. Es así, pues, que ocurrido el accidente, las obligaciones del patrón y del obrero se inician con la denuncia del mismo. Esta obligación de la denuncia se encuentra consignada en el artículo 25 de la ley que analizaremos brevemente.

La denuncia es un acto expreso y categórico, que en manera alguna puede ser tácito. La obligación de efectuarla comprende: 1.º, al obrero accidentado; 2.º, a sus herederos, en caso de que se trate de un accidente de re-

sultados fatales; y 3.º, al patrón. La denuncia puede ser hecha: 1.º a las autoridades policiales que son las que, por presunción fundada, se encuentran más cerca del lugar donde el siniestro ocurrió; 2.º a las autoridades judiciales que generalmente serían las de los juzgados de paz; y 3.º a los organismos administrativos especialmente creados para ocuparse de la cuestión obrera (Departamento Nacional del Trabajo, en la Capital Federal u oficinas provinciales de estadística y del trabajo, en las provincias). Es entendido que no es obligación efectuar la denuncia ante estas tres clases de autoridades. Puesto el hecho en conocimiento de una de ellas cualquiera, el requisito de la denuncia queda perfectamente cumplido.

La denuncia no está sujeta a formas externas. Debe contener, sin embargo, como datos esenciales los siguientes: nombre de la víctima, nacionalidad, edad, salario, profesión, estado, lugar y hora del accidente, así como las causas aparentes del suceso (Decreto, artículo 21). Cada uno de estos datos puede tener ulteriormente una gran importancia. Así, por ejemplo, la determinación de la hora establecerá si el obrero se encontraba o no en momentos de su tarea, esto es, si el accidente es o no un accidente del trabajo. El salario denunciado servirá de base para la liquidación final del siniestro y la enunciación de las causas aparentes del suceso determinarán, prima facie, la obligación legal de indemnizar o lo eximente, también legal, de hacerlo. La importancia de la denuncia es, pues, indiscutible y por ello se exige que ella sea un acto de manifestación expresa. Si el patrón bajo su firma declara que el accidente se ha producido en una determinada forma, le resultará muy difícil, después, con el propósito de eliminar su obligación de indemnizar, presentar el hecho con otros caracteres. No hay que entender, sin embargo, que la denuncia es un acto que no admite prueba en contrario. Lo que ella crea es una fuer-

te presunción de verdad que ha de mantenerse mientras no se pruebe acabadamente lo contrario. Conviene, pues, dar a la denuncia toda la importancia que encierra como primera foja de actuación del expediente y consignar en ella toda clase de detalles, inclusive el muy importante del nombre y domicilio de los testigos que presenciaron el hecho.

DENUNCIA DEL OBRERO. — Los obreros no se han penetrado bien, entre nosotros, aun, de la importancia que para ellos significa la denuncia. Es seguramente por eso que no cumplen esta obligación en la extensión que sería de desear. Es así que en un crecido número de casos, la liquidación del siniestro se efectúa con los solos datos suministrados por el patrón en los que puede haber error o mala fe, especialmente en la determinación del monto del salario. El ideal sería que, en cada expediente de accidente se encontrasen frente a frente, para su debida confrontación, la denuncia del patrón y la denuncia del obrero.

MULTAS. — La denuncia del accidente no es voluntaria. Es obligatoria. Como antes hemos dicho, no existe en toda la ley sino dos casos en los que se fijan multas. La omisión de la denuncia constituye uno de estos dos únicos casos que dan lugar a la aplicación de penas. No efectuada la denuncia por el patrón es pasible de una multa de \$ 50 a \$ 100 que tiene por la ley (art. 10) un destino determinado. Ella ingresa, en efecto, a la Caja de Garantía. En lo que la ley ha guardado silencio es en lo que respecta al procedimiento aplicable para hacer efectiva la aplicación de la pena y la percepción de la multa. La ley 9658, de 28 de Agosto de 1915, fija el procedimiento en lo que respecta a la aplicación y percepción de multas por infracciones a las leyes obreras;

pero, siendo su fecha de sanción anterior a la existencia de la ley de accidentes, no se refiere en forma expresa sino a la ley de descanso, trabajo de mujeres y menores y agencias de colocaciones. Encontramos en la ley 9688, sin embargo, una disposición que puede orientar al respecto (art. 16). Determina ella que el representante del Ministerio Público de Incapaces tendrá personería para ejecutar y percibir en su respectiva jurisdicción los valores destinados a ingresar en la Caja de Garantía. La multa, impuesta por la no denuncia del accidente, entra en la categoría de esta clase de valores, de donde se deduce que, iniciado por el Departamento Nacional del Trabajo el expediente o sumario en que conste la infracción debe ser pasado al Ministerio Público de Incapaces. Entendemos que, si por razón del monto puede sostenerse que la justicia de paz es competente para entender en la aplicación de estas multas, por razón de materia la más indicada es la justicia en lo correccional. La no denuncia de un accidente, en efecto, no es otra cosa que una contravención análoga a la que se comete cuando se viola la ley de descanso o la de trabajo de mujeres y menores en las que entiende la justicia correccional.

Como hemos visto, el obrero o sus derecho-habientes, en el caso de que el accidente sea fatal, está igualmente obligado a denunciar el accidente. El no cumplimiento de esta obligación le hace incurrir en una pena que no tiene, precisamente, los caracteres de una multa, pues no puede considerarse como tal la reducción del 25 0/0 de la indemnización correspondiente. El silencio del obrero frente al accidente acaecido le significa una pérdida que se traduce en una ganancia equivalente para el patrón. Esta disposición tiende a dar publicidad y certeza al hecho, a fin de que, desde el primer momento, pueda el patrón tomar las medidas del caso, averiguar las circuns-

tancias del accidente, verificar su exactitud y prevenir sus mayores consecuencias.

La obligación de la denuncia supone plazos o términos. Ellas no están consignadas en la ley pero sí en el decreto reglamentario (arts. 17 y 18) y son diversos, según que se trate del patrón o del obrero. El patrón tiene un plazo fatal de 24 horas a contar desde el momento en que ocurre el accidente o desde el momento en que tiene conocimiento de su ocurrencia. Para este último caso admítase una presunción: la de que el accidente es conocido por el patrón dentro de las 24 horas de producido cuando no se encuentra presente en el lugar del suceso. Para el obrero, el término es de 30 días, lo que parece excesivo en demasía para el accidente ordinario, pues hay que tener en cuenta que, en caso de fuerza mayor o de impedimento de otro orden el plazo se amplía.

OTRAS CONSECUENCIAS. — ¿Qué consecuencias puede tener para el obrero, además de la disminución del 25 o/o en la indemnización que le corresponde, la no denuncia del accidente? Pensamos que tal omisión no puede perjudicarle en la efectividad de sus derechos sino en el procedimiento que ha de emplear para hacerlos valer. Denunciado el infortunio queda producida, por el simple hecho de la denuncia, la prueba del hecho principal y de sus circunstancias y detalles. Desde ese momento surge la presunción de que todo el contenido del acto es exacto y desde ese instante pesa sobre el patrón la inversión de la prueba que, como sabemos, es una de las más salientes características de la ley 9688. Así, pues, si para obtener el cobro de su indemnización el obrero debe iniciar juicio, le es innecesario producir la prueba del accidente. Se bastará referirse al acto de denuncia. Lo contrario sucedería si el accidentado hubiese omitido efectuar la denuncia de su siniestro. Su demanda debe

entonces iniciarse con una prueba de los hechos, cosa que no siempre es fácil de producir, sobre todo cuando se ha dejado transcurrir un largo tiempo. Innecesario es, pues, en presencia de estas consideraciones, insistir sobre el significado e importancia que, como documento inicial del sumario encierra la denuncia. La prueba de haber sido efectuada la denuncia se produce por medio de un recibo que otorga la autoridad que ha recibido la denuncia al denunciante. El Departamento Nacional del Trabajo se vale para ello de tarjetas postales oficiales.

HECHOS GENERALES. — Es de conveniencia, lo mismo para el patrón que para el obrero, que se denuncie todo hecho que, de acuerdo con la definición del artículo 1.º de la ley y 2.º de su decreto reglamentario puede ser considerado como accidente del trabajo, sin tomar en consideración por no hacerlo la poca importancia actual de la lesión causada. Conocemos el caso de un obrero que no denunció la introducción de una pequeña astilla de madera debajo de la uña de su dedo pulgar. Antes de una semana, el obrero falleció. En las operaciones de carga portuaria y especialmente cuando se trabaja con cueros, un pequeño raspón puede originar el carbunco, enfermedad profesional que se paga como si fuese accidente del trabajo. Parece lo mejor, pues, denunciar todo hecho que prima facie aparezca como accidente del trabajo. Si la incapacidad no dura seis días hábiles bastará enviar a las autoridades una simple comunicación haciéndolo así saber. El accidente queda entonces eliminado, por inexistente, del registro.

No basta, para no denunciar el hecho, que el patrón crea que se trata de un accidente en el que, por mediar alguna de las circunstancias eximentes de responsabilidad que la ley acepta (culpa grave del obrero, por ejemplo) está libre del pago de indemnización. La denuncia,

que es siempre obligada, lo es en tal caso con mayor razón. En primer lugar porque el patrón, por el hecho de ser parte interesada, no puede convertirse en juez para calificar los hechos. En segundo lugar porque comunicados en la denuncia los hechos que más tarde serán judicialmente controvertidos, puede el Departamento Nacional del Trabajo iniciar inmediatamente una investigación al respecto antes de que los rastros del suceso se borren o los testigos presenciales desaparezcan. Esta teoría está expresamente aceptada por nuestra ley. El artículo 26 del decreto reglamentario establece, en efecto, que cuando el patrón conceptúe que el accidente es debido a fuerza mayor extraña al trabajo o que se debe a la voluntad de la víctima o de sus causa habientes o a culpa grave de aquélla o de éstos, lo manifestará por escrito al Departamento Nacional del Trabajo. El artículo no dice dentro de qué término deberá efectuarse esta comunicación; pero es lógico suponer que debe hacerlo en el acto mismo de la denuncia.

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. — Presentada la denuncia con todos sus detalles, queda iniciado el expediente administrativo en las oficinas del Departamento Nacional del Trabajo, al que se pasan en el día, precisamente para la formación de este expediente, todas las denuncias recibidas por las restantes autoridades (Policía, Prefectura de Puertos, Jueces de paz, etc.). Desde ese momento se inicia un trámite que puede ser o a pedido de partes (patrón, obrero, compañía aseguradora) o de oficio, dirigido por el Presidente de dicho Departamento. Por intermedio de la División de Inspección actúa el Departamento Nacional del Trabajo, en el expediente de accidente, con las siguientes funciones: 1.º Como asesor, indicando a las partes, por medio de consultas verbales o escritas, los derechos y las obligaciones que les com-

peten y señalándoles el mejor procedimiento a seguir; 2.º como sumariante, reuniendo a pedido de parte o de oficio todos los elementos de hecho capaces para caracterizar al suceso en su verdadero aspecto facilitando así a los jueces, posteriormente, una información amplia y autorizada; 3.º como oficina de contralor evitando que las indemnizaciones que se abonen sean inferiores a las que la ley marca, ya por una equivocada calificación de la lesión sufrida o de las consecuencias dejadas por el accidente, ya por tomar como base un salario menor que el que el obrero percibía o por cómputo incorrecto de las fechas de iniciación y alta de la enfermedad.

Con este propósito, la Caja de Garantía pasa al Departamento Nacional del Trabajo cada uno de los depósitos de indemnización que allí se efectúa a objeto de verificar el monto. Muchos de estos depósitos han sido impugnados, dando lugar a depósitos ampliatorios; 4.º como gestor en el pago de la indemnización, carácter que le reconoce el artículo 113 del decreto reglamentario cuando establece que el obrero, antes de optar por la vía judicial puede pedir la intervención del Departamento a efecto de que el patrón le haga efectiva la indemnización a que se creyera con derecho. Iníciase entonces un trámite puramente administrativo, que no pocas veces da buen resultado; 5.º como primer representante de la Caja de Garantía, pasando al representante del ministerio público de incapaces (art. 118) aquellos expedientes en que el patrón se niega a abonar la indemnización que (art. 10 de la ley) debe ingresar como fondo propio de dicha Caja. Durante la secuela de estos juicios, el Departamento suministra a las autoridades toda clase de informes relacionados con los hechos de que ha tomado conocimiento.



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

PARTE INMEDIATO. — La denuncia del accidente no es, pues, el único requisito administrativo que el patrón debe llenar. Si a los cuatro días de ocurrido el accidente la víctima no hubiera vuelto al trabajo, el patrón deberá entregar al Departamento Nacional del Trabajo (art. 36 del reglamento) un certificado del médico, indicando el estado de la víctima, las consecuencias probables del accidente y la época en la cual será posible conocer el resultado definitivo del mismo. El no cumplimiento de esta disposición puramente reglamentaria carece de sanción penal; y la verdad es que en la práctica la mayoría de los patronos deja de cumplirla. Su no cumplimiento puede, sin embargo, serles perjudicial. Denunciado el accidente, créase la presunción de la duración del mismo superior a seis días hábiles o lo que es lo mismo, la presunción de la obligación patronal de indemnizar. El aviso hecho por el patrón en los términos del artículo 36 que comentamos tiene el efecto de interrumpir esa presunción en el caso de que el accidente, por su escasa importancia, no tnga la duración que la ley exige para darle el carácter de indemnizable.

CASO DE MUERTE. — Si con posterioridad a la denuncia del accidente el obrero fallece, es menester poner el hecho, inmediatamente, en conocimiento del Departamento Nacional del Trabajo. La muerte de un obrero constituye una grave circunstancia de la que inmediatamente debe tener conocimiento la administración pública a los efectos de iniciar el procedimiento que para tales casos especialmente señalan la ley y el decreto. Con alguna frecuencia, la muerte no sobreviene sino un tiempo más o menos largo después de ocurrido el accidente que, en el primer momento, sólo fué calificado de grave. El conocimiento de este epílogo no puede escapar al patrón ya que, por la ley, se encuentra obligado a suminis-

trar asistencia médica y farmacéutica, inmediata y continuada, a su obrero accidentado.

OTROS ESCRITOS. — Las obligaciones patronales en lo que respecta al procedimiento administrativo ante el Departamento Nacional del Trabajo, no terminan ahí. Desde el momento en que el patrón ha empezado a hacer efectiva la obligación que por la responsabilidad del accidente le incumbe, dará conocimiento de ello por escrito al Departamento Nacional del Trabajo (art. 24 del reglamento). Finalmente, exíjese un requisito, con el que se pone término al expediente: el del envío, por parte del patrón, de la fecha del alta del accidentado con la indicación de la suma que por concepto de reparación le corresponde. Tenemos así, pues, un expediente completo que se inicia con el acta de denuncia y se termina con la constancia de la liquidación del siniestro. Como ya hemos visto, sólo la omisión de la primera hace posible al patrón de una multa pecuniaria. La no presentación de los restantes documentos sólo puede acarrearle molestias y obligarle a producir pruebas en el caso de que el accidentado inicie un juicio contra él.

ASISTENCIA MÉDICA. — La gestión administrativa se opera igualmente en lo que respecta a la asistencia médica del accidentado. Sabemos ya que, producido el accidente, la ley crea dos obligaciones a cargo del patrón: 1.^a, la de suministrarle asistencia médica y farmacéutica; y 2.^a, la de obligarle a abonar una indemnización como reparación o compensación del daño sufrido. El artículo 28 del reglamento indica que si el patrón, para los efectos de la dirección de la asistencia médica y certificación de los hechos designara facultativos, comunicará al Departamento Nacional del Trabajo el nombre de los designados y sus domicilios en un plazo que no exceda de

48 horas. El no cumplimiento de esta disposición no tiene otro resultado que el de crear una presunción contraria al patrón. Presúmese, en efecto, que los facultativos que asisten al lesionado tienen implícitamente la representación del patrón para establecer el carácter y la duración de la lesión. Existen, además, otras funciones esencialmente administrativas que, por razones de método, trataremos en capítulos aparte.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. — De la simple exposición que antecede se deduce que la ley 9688 no puede ser considerada como una ley de puro derecho común. En último término su aplicación corresponde a la justicia, ante la que se controvierten los derechos singulares de las partes en conflicto. Es en definitiva un juez y nada más que un juez el que puede declarar por medio de una sentencia la obligación patronal de indemnizar y el arbitrio de los medios compulsivos para que tal obligación se haga efectiva. Pero, en primer término, el cumplimiento de la ley queda a cargo de la administración pública, nacional o provincial. Aun desde antes que el accidente se produzca ella vela tratando de prevenirlo, exigiendo la observancia de medidas de higiene y de seguridad en las fábricas y talleres, en uso y ejercicio del indiscutible derecho de la policía del trabajo. Desde el instante en que el infortunio ocurre, la administración interviene registrando el accidente, dándole un número de orden, agregando a sus fojas toda clase de informes y antecedentes, satisfaciendo los pedidos de las partes, asesorando, guiando, verificando las calificaciones técnicas de las incapacidades originadas, controlando el monto de las indemnizaciones, procurando que se hagan efectivas, actuando como buena gestora de los intereses de los obreros, vigilando constantemente a las compañías de seguro y adoptando preventivamente las medidas nece-

sarias, a fin de que, producida una falencia queden a salvo los derechos reconocidos. Va más allá la administración. Es así que actúa como juez de hecho ya que no de derecho, aceptando las informaciones sumarias que produzcan los herederos para justificar su título hereditario, invirtiendo el monto de ciertas indemnizaciones (caso de muerte y de incapacidad permanente y total) depositadas en la Caja en títulos de créditos de la Nación, entregando a los herederos el monto de las rentas que puedan corresponderle y abonando, por intermedio de la Caja de Garantía las indemnizaciones que dejaran de abonarse por insolvencia absoluta de los patrones.

Resulta así, pues, esencialmente administrativo el armazón de esta ley; pero había error en pensar que, por ser esencialmente administrativa, ella supone el ejercicio de una absoluta tutela por parte de la administración al extremo de relegar a segundo plano la gestión particular. El interés de los organismos de la administración no sufre ni puede suplir el propio interés de las partes en cuyo beneficio la ley ha sido sancionada. La administración está lista y habilitada para actuar con eficacia; pero es menester que su acción sea solicitada, que su actividad sea requerida por el obrero accidentado, por sus sucesores o por el patrón.

En lo que respecta al procedimiento administrativo a seguir, la ley y el decreto han guardado silencio. Han hecho bien, porque permiten, así dentro de una amplitud máxima, dar a cada caso un trámite que corresponda a las necesidades, cuestiones y aspectos que cada accidente plantea. El obrero y el patrón pueden presentar toda clase de pedidos, solicitar toda suerte de probanzas, adjuntar documentos de toda índole, solicitar compulsas de libros e inspecciones oculares, etc. Si administrativamente el caso no se resuelve con el pago de la indemnización, no se habrá perdido ni el tiempo ni el tra-

bajo. El expediente administrativo servirá, en efecto, de base esencial al juicio sumario planteado ante los tribunales. Es por eso que el reglamento establece (art. 38) que el Departamento Nacional del Trabajo suministrará a los jueces, cada vez que le sean requeridos, los informes y documentos pertinentes a cada accidente del trabajo. Podríamos afirmar que se han tramitado muy escasos juicios en los tribunales de la capital sin que se haya solicitado el informe del Departamento del Trabajo.



CAPITULO XII

Procedimiento judicial

Doble carácter de la ley. — Importancia del procedimiento. — Situación anterior. — Elección de juez. — Juicio sumario. — Reglamentación provincial. — Carta de pobreza. — La prueba. — Diversas situaciones. — Informes oficiales. — Demandas a la Nación. — Tribunales industriales. — Derecho de optar. — Ley de orden público. — Intermediarios. — Innembargabilidad. — Transacción. — Prescripción.

DOBLE CARÁCTER DE LA LEY. — A pesar de la buena intención del legislador, concretamente expresada en varios de sus artículos, la ley 9688 no tiene la virtud de evitar los pleitos. Una virtud semejante, no la tiene ninguna ley de accidentes. Estas leyes, que en definitiva crean derechos y obligaciones, dan margen o a la existencia de hechos controvertidos o a interpretaciones contradictorias. En uno y otro caso, es la justicia la llamada a actuar. Sólo la decisión de los jueces de derecho, pasada en autoridad de cosa juzgada, puede condenar a un patrón al pago de una indemnización y arbitrar los recursos necesarios para que ella se haga efectiva. Es por eso que desde un principio hemos reconocido en la ley 9688 un doble carácter del que no participa ninguna de las otras leyes obreras: es una ley de carácter administrativo pero es también una ley declaratoria de derechos. Cuando el Estado, velando por la salud de la raza y por el bienestar del hogar obrero y poniendo fre-

no a la libertad para que no degenera en abuso sanciona la ley del descanso (ley 4661) o la que reglamenta el trabajo de las mujeres y de los menores (5291) entrega íntegramente su cumplimiento a las autoridades administrativas que, en nuestro caso, es el Departamento Nacional del Trabajo ya que, después de la sanción de la ley 9658 se ha resuelto que la policía no tiene en ellas ninguna intervención. Ninguna de las dos leyes mencionadas puede dar lugar a una contienda judicial entre patrón y obrero. Pero, con la ley de indemnización de accidentes del trabajo la situación es completamente diversa. Reconoce ella al accidentado o a sus herederos un derecho que, en caso de dar lugar a contestaciones, fundadas o no, debe ser en definitiva resuelto por la justicia. Es en previsión de esta posible controversia de derechos que la ley 9688 contiene dos clases de procedimientos para finiquitar tales cuestiones. En primer término autoriza trámites de carácter meramente administrativos. El ideal sería que con la simple intervención de la administración y sin salir de su esfera de acción, quedasen resueltas todas las diferencias entre obrero y patrón surgidas a raíz del accidente. Pero, como esto no es posible, menester era que la ley fijase el procedimiento a que habrían de sujetarse estas contiendas cuando no pudiendo ser resueltas por la vía administrativa fuesen llevados a los estrados de la justicia.

IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO. — Si en la substanciación de un juicio por accidentes hubiese de seguirse el mismo procedimiento que se sigue en las litis ordinarias, podría declararse que los beneficios sociales de la ley no pasarían, en buen número de casos, más allá del terreno de las simples declaraciones teóricas. La realidad de los hechos nos demuestra, en efecto, que frente a un litigio la situación del obrero y del patrón son esen-

cialmente diversas. Cuenta el primero con una serie de recursos de que el segundo carece, desde la asistencia profesional de letrados hasta el dinero indispensable para los gastos que necesariamente se originan. El tiempo, que para el patrón significa poco o nada, tiene para el obrero un valor inmenso. Es necesario, pues, que la ley trate, por medio de un procedimiento especial, de colocar en un plano de equilibrio la situación desigual en que prácticamente uno y otro se hallan colocados, inclinándose del lado del obrero. Por lo demás, siendo la ley de accidentes una ley especial, relacionada con un hecho tan individual y característico como lo es el infortunio que, privando de su trabajo al obrero, deja sin recursos a la familia, lógico era que el procedimiento en ella sentado fuese también un procedimiento apartado y distinto del ordinario. Cuando recorremos nuestro código de procedimientos en lo civil y comercial encontramos que, por razones justificadas, una serie de asuntos tienen señalado un procedimiento típico. Desde el punto de vista de la separación del procedimiento ordinario o común la ley 9688 no entraña, en consecuencia, ninguna novedad. Se aprovecha, simplemente, de principios ya existentes y los coloca al alcance del obrero para que haga uso de ellos en beneficio de su derecho.

SITUACIÓN ANTERIOR. — Con anterioridad a la sanción de la ley 9688 la situación del obrero litigante por accidentes del trabajo no podía ser más desgraciada desde el punto de vista del procedimiento. Siguiéndose en un todo y al pie de la letra los términos del juicio ordinario, los pleitos adquirirían una duración interminable, beneficiosa para el patrón pero extenuadora de la paciencia del obrero. Era menester, además, que a cargo del obrero y en atención a su carácter de demandante, corriese todo lo relativo a la prueba. Esta última circunstancia

obraba a la manera de una valla poderosa. El resultado de estas situaciones era previsto. Cansado por los inconvenientes de todo orden que a su camino se oponían, el obrero terminaba por desistir de su derecho o por aceptar una transacción cualquiera. El derecho común u ordinario resultaba contrario a los intereses del accidentado tanto por sus disposiciones de fondo cuanto por el procedimiento. Hasta podía afirmarse que en muchos casos el verdadero obstáculo estaba más en el código de procedimientos que en el código civil.

ELECCIÓN DE JUEZ. — La ley 9688 contiene algunas disposiciones sobre procedimiento. El decreto reglamentario las amplía. Veamos cuáles son.

En primer término (art. 15) nos encontramos con la facultad concedida al actor de elegir juez. En las demandas ordinarias rige generalmente el principio de que ellas han de iniciarse en el domicilio del demandado. En el juicio por accidentes, el actor puede escoger entre presentarse al juez del lugar del hecho, esto es, al juez del lugar donde el accidente ocurrió, o al juez del lugar donde se encuentra domiciliado el demandado. Las más de las veces, uno y otro domicilio concordarán. En las fábricas y en los talleres, sitios que en mayor número originan accidentes, esta concordancia de domicilios existe siempre; pero no existe especialmente en las empresas de transporte por tierra o por mar. La facultad de elección conferida al actor responde al propósito de facilitarle sus gestiones y eliminar posibles trabas. En el caso de que la acción debiese forzosamente entablarse en el lugar del domicilio del patrón, el obrero se vería obligado o a efectuar gastos de traslado o a litigar por intermedio de apoderado, situaciones ambas contrarias a su interés.

JUICIO SUMARIO. — El artículo citado establece que el

procedimiento a seguirse en el pleito ha de ser sumario. Tan buena intención queda, sin embargo, en parte menuada en razón de que la ley ha guardado silencio respecto de lo que debe entenderse por juicio sumario. No definido este juicio por la ley, tampoco ha sido definido por el decreto que la reglamenta; pero del término "sumario", expresamente empleado en el artículo 15, despréndese que el legislador ha querido evitar los trámites del juicio ordinario a que se refiere nuestro código de procedimientos en su artículo 66, derogándolos completamente. La razón de esta derogación se alcanza fácilmente. El juicio ordinario exige la observancia de todos los trámites y solemnidades que las leyes procesales prescriben y previenen a fin de que no recaiga la sentencia sino con pleno conocimiento de causa. En el juicio sumario o extraordinario se omiten algunas formalidades y se abrevian los términos. El beneficio para el demandante estriba, más que en nada, en su corta duración. La sentencia puede y debe recaer al poco tiempo de iniciada la demanda. En los juicios o contiendas por accidentes del trabajo el juez debe tener en cuenta que el actor, privado de recursos por el hecho del accidente, tiene indispensable necesidad de obtener inmediatamente la correspondiente indemnización o contemplar el caso de los herederos desamparados por la desaparición inesperada, a causa de un accidente fatal, del jefe de familia, único que en vida llevaba recursos al modesto hogar.

Esta fijación de un juicio de carácter especial no fué olvidada en ninguno de los proyectos que precedieron a la ley actual. El despacho de la comisión (Diario de Sesiones de la C. de D. D., año 1915, N.º 43) establecía no sólo que el juicio sería sumario, sino también que el procedimiento a seguir sería el mismo de la acción por alimentos. En la discusión de la ley, el diputado Barrera formuló una observación. "Al establecer el procedimien-

to que rige en el caso de alimentos — decía — no se ha tenido muy en cuenta que el Código de Procedimientos de la capital establece en ese caso una tramitación en que no hay necesidad de dar audiencia al demandado. De manera que no podría ser aplicable tal procedimiento porque es imposible pensar que esta ley pretenda que se condene al patrón a pagar una indemnización sin haberlo oído en juicio”. El Dr. Bas aceptó esta indicación. La caracterización del juicio de alimentos quedó eliminada y sólo subsistente la calificación de juicio sumario.

En el silencio de la ley y de su decreto reglamentario respecto de lo que debe entenderse por juicio sumario, nuestros jueces han seguido dentro del propósito de ahorrar trámites y de evitar dilaciones, procedimientos diversos. El más generalizado parece ser el siguiente. Presentado por el actor su escrito de demanda (en papel simple y sin copia de su contenido porque no hay traslado) se cita al demandado a una audiencia que tiene dos propósitos: 1.º, procurar la conciliación, evitando que el juicio continúe; y 2.º, fijar un término breve para el caso en que, fracasada la conciliación conteste por escrito el demandado, siempre que no prefiera hacerlo verbalmente en el acto del primer comparendo. Con esta contestación, obtenida en una u otra forma, la “litis contestatio” queda trabada. Si se trata de un punto de simple derecho o de mera interpretación, pueden las partes presentar memoriales. Si el asunto versa sobre hechos controvertibles, es indispensable abrir la causa a prueba por un término de diez días. Un alegato de bien probado pone término a estas diligencias después de las cuales se dicta la providencia de autos para sentencia. Conducido en esta forma el procedimiento puede obtenerse la sentencia dentro de un mes de iniciada la demanda.

Cabe advertir, sin embargo, que si en la práctica se ha obtenido este aceptable procedimiento de los jueces de

primera instancia, no ha ocurrido lo propio en la segunda instancia a la que las sentencias van en grado de apelación. Este tribunal ha entendido que los términos fijados por el Código de Procedimientos en sus artículos 241 y siguientes rigen en toda su amplitud. Así, pues, nada más que en la expresión de agravios transcurren otros diez y ocho días. Para poner fin a estas diversas interpretaciones de jueces y secretarios, sería conveniente en grado sumo una acordada de la Cámara de Apelaciones fijando el procedimiento a seguir en todos los juicios de indemnización de accidentes del trabajo. El vacío de la ley, que no ha podido ser llenado por el decreto reglamentario, quedaría en esta forma cumplidamente aclarado.

REGLAMENTACIÓN PROVINCIAL. — Las consideraciones que acabamos de formular se aplican a la capital federal y a los territorios nacionales. Como hemos visto ya, la ley 9688 rige en toda la República; pero el procedimiento debe ser determinado, en cada provincia, por la autoridad local en el acto de la reglamentación de la ley. Lo exige así la respectiva cláusula constitucional (Constitución Nacional, art. 67, inciso II). La libertad de reglamentación en materia del procedimiento no confiere, sin embargo, libertad a las provincias para separarse de los caracteres especiales y típicos que la ley 9688 expresamente asigna a los medios necesarios para hacer valer en juicio las acciones que de ellas emergen. La discutida calificación de “adjetivas” para las leyes de procedimientos es inaplicable a la secuela en juicios por accidentes. En ellos el procedimiento no es todo pero es casi todo. La cuestión de fondo se identifica con la cuestión de forma. No pueden, en consecuencia, las provincias apartarse, al reglamentar el procedimiento, de las sanas y plausibles orientaciones señaladas sobre este particular por la ley.

CARTA DE POBREZA. — El propósito de facilitar al obrero el ejercicio de sus derechos en juicio no puede ser más evidente. De la lectura de la ley, de los términos de la movida pero no profunda discusión a que dió origen y de las disposiciones que en el decreto reglamentario se consignan, despréndese que la tendencia de la ley 9688 es la de eliminar inconvenientes y procurar facilidades. La fundada suposición de que un obrero, en general, y un obrero accidentado, en particular, carece de recursos para iniciar un juicio, ha dado lugar a la disposición del artículo 27 según el cual la víctima del accidente o su derecho habiente gozarán del beneficio de pobreza a los efectos del cobro judicial de la indemnización. Con sólo exponerlo, se alcanza toda la importancia de este beneficio. En un principio se pensó que el hecho de demandar por accidente no tenía otro alcance que el de acelerar los trámites que el Código de Procedimientos (artículos 593 y siguientes) señala para obtener la carta de pobreza. La tesis contraria es ahora aceptada por nuestros tribunales. El actor, para litigar en papel simple, no debe previamente munirse de la carta de pobreza. Le basta simplemente en su escrito de demanda indicar que viene a hacer juicio por cobro de indemnización proveniente de accidente del trabajo para que, sin mayor trámite y sin opinión del fiscal, se le acuerde de hecho tal ventaja. Aun cuando el artículo citado no lo establece, se ha entendido que todas las gestiones administrativas que el obrero accidentado realiza ante los poderes administrativos (Departamento Nacional del Trabajo, Caja de Accidentes, Departamento Nacional de Higiene, Policía, etc.) están exentas de las disposiciones de la ley de sellos.

Literalmente analizado el artículo citado (art. 27) llevaría a la conclusión de que el beneficio de la carta de pobreza sólo se concede al accidentado cuando el objeto

de su demanda es el de cobrar la indemnización a que tiene derecho. Tal interpretación pecaría por mezquina. La acción emergente de la ley 9688 puede tener otro propósito que el de cobrar la indemnización. Ella puede, en efecto, tener como fin obligar al patrón a suministrar la asistencia médica y farmacéutica que la ley pone a su cargo o perseguir el cobro de los gastos de entierro que no son una indemnización. Para todos estos casos debe concederse la carta de pobreza.

LA PRUEBA. — Como en todos los juicios, en el de accidentes del trabajo tiene la prueba una importancia capital. Con anterioridad a la sanción de la ley 9688, reposando el derecho del accidentado en la ley común, era menester que, asumiendo el papel de actor, probase el hecho culpable patronal. Demás está decir que, salvo rarísimos casos, resultaba esta prueba difícil de obtener. En la actualidad, la situación es completamente diversa. No se basa nuestra ley ni en la teoría de la culpa, contractual ni extracontractual, ni en la de la falta, ni en la del caso fortuito. La base de nuestra ley es el riesgo profesional, con la adopción de sus tres principios subsecuentes: 1.º, inherencia del riesgo a la industria, especialmente a la gran industria; 2.º, responsabilidad del patrón, como representante de la industria, con prescindencia de su culpa o falta de precaución; y 3.º, equivalencia de la indemnización al daño. Adoptada esta teoría, deriva de ella una doble presunción *juris tantum*: 1.ª, la de que todo accidente ocurrido a un obrero durante el tiempo de la prestación de sus servicios, con motivo o en ejercicio de la ocupación en que se lo emplea, es un accidente del trabajo; y 2.ª, la de que de todo accidente del trabajo es responsable el patrón. La primera presunción surge de los hechos. Cuando en el local del trabajo, du-

rante las horas del trabajo, aparece un lesionado, es lo lógico suponer que sus lesiones se deben al trabajo. Es la regla. La excepción es la de que tales lesiones se deban a otro hecho. Pero, en materia de presunciones, debe estarse a la corriente y general, no a la particular y excepcional. En cuanto a la segunda presunción, tiene ella como base razones no menos sólidas. Producido el accidente, lo excepcional sería presumir que ha sido voluntariamente provocado por la víctima o producido exclusivamente por su culpa grave. Explícate entonces que el art. 5.º de nuestra ley establezca que “la responsabilidad del patrón se presume respecto a todo accidente producido en los casos del art. 1.º”. Este artículo, que deriva del principio del riesgo profesional, es la base de lo que se conoce con el nombre de inversión de la prueba u “onus probandi”. No es el obrero el que deba probar su no culpabilidad por medio de lo que vendría a ser una prueba negativa. Es el patrón quien debe, si se cree amparado por alguna excepción de responsabilidad de las que taxativamente señala la ley, producir la prueba necesaria.

DIVERSAS SITUACIONES. — El principio de la inversión de la prueba, adoptado por nuestra ley, no significa en manera alguna darle una amplitud tal que exima al obrero de la producción de toda prueba. La que uno y otro deben producir depende de la calidad de los hechos controvertidos.

Lo primero que puede discutirse es la existencia del accidente mismo. Si el obrero afirma haberse accidentado y el patrón lo niega, es un caso de prueba común. Este caso de discusión es más frecuente de lo que generalmente puede creerse. Un obrero se retira de una fábrica, a la hora de costumbre, sin dar aviso a nadie de un pequeño tajo o de la introducción en el ojo de una

chispa. Horas o días después, el tajo origina una infección o en el ojo se inicia un proceso de debilitamiento de visual. El obrero afirma que su situación se debe a un accidente del trabajo y el patrón sostiene que, no teniendo conocimiento de haberse producido el accidente en el taller, el tajo o la chispa ha podido ser la consecuencia de un acto realizado por el obrero en su propio domicilio o en la calle. En este caso, la prueba de hechos, contradictoria, es indispensable. El obrero encontrará el mejor apoyo a sus pretensiones en la denuncia del accidente que, según la ley, ha debido presentar en tiempo a las autoridades indicadas.

La discusión que versa sobre el monto del salario da origen, también, a una controversia de hechos. Si el salario denunciado por el obrero coincide con el que el patrón tiene asentado en los libros que el decreto reglamentario (arts. 8 y 9) le obliga a llevar, la discusión no es posible, pues sería inadmisibles la pretensión del patrón de querer destruir la constancia de sus propios libros. Pero si el obrero sostiene que su salario es superior al que consta en tales libros, la prueba debe serle admitida.

Las modalidades o la forma en que ocurrió el accidente da origen a una discusión con el fin de derivar de ella una excepción legal de responsabilidad. Por lo que acabamos de decir, sabemos que la prueba de esta excepción corre a cargo del patrón. Estamos lejos de creer, sin embargo, que en todos los casos convenga al obrero asumir un rol pasivo durante el período de prueba de la excepción. Supongamos, por ejemplo, que el patrón aduce como eximente la culpa grave y que trata de probarla. En presencia de esta excepción el obrero puede producir medidas tendientes: 1.º a crear una prueba propia, demostrativa de que no hubo en el hecho la culpa grave alegada; 2.º a destruir la prueba presentada por el pa-

trón; y 3.º a demostrar que el patrón no cumplió las obligaciones administrativas que en tal caso debió llenar.

INFORMES OFICIALES. — Durante la prueba, las partes pueden ocurrir con gran ventaja a las constancias recogidas, ya apenas producido el accidente, por ciertos organismos administrativos. La denuncia del accidente, de acuerdo con las disposiciones de la ley (art. 25) obra siempre en el Departamento Nacional del Trabajo. Las constancias de esta denuncia, son siempre en alto grado ilustrativas para el juicio ulterior, desde que consta en ella en sus modalidades generales, el día, hora, lugar y forma de producción del siniestro, las consecuencias aparentes del mismo, el salario del siniestrado, etc. Cuando el accidente es grave o mortal, hay todo un sumario, lleno de constancias útiles, cuyo original eleva la policía al juez de instrucción en turno y cuya copia puede obtenerse en la jefatura de policía o en la Prefectura General de Puertos, según sea el caso. La documentación del hecho, las constancias de la prueba pericial, las gestiones administrativas hechas con fines de averiguación (art. 37 del reglamento) o con propósitos de conciliación (art. 113) quedan siempre agregadas a la denuncia en el Departamento Nacional del Trabajo, en cuyas oficinas se forma así, a petición de parte o de oficio, un expediente lleno de útiles constancias en las que no faltan ni los informes médicos del Departamento Nacional de Higiene sobre las calificaciones de las lesiones resultantes del accidente ni las constancias de las sumas de dinero entregadas a la víctima a título de indemnización, provisoria o definitiva. En esta forma la prueba judicial resulta notoriamente facilitada por la prueba administrativa y el pleito pierde un poco de su amplitud general para constreñirse a límites más estrechos.

DEMANDAS A LA NACIÓN.—En su carácter de persona jurídica es la Nación responsable de los accidentes del trabajo que dentro de las condiciones de ley ocurran a sus obreros. En tal carácter y por tales hechos, existe siempre la posibilidad de una demanda contra ella. Las demandas contra la Nación se encuentran, entre nosotros, regidas por un procedimiento especial consignado en la ley N.º 2952. Dejar subsistentes esas disposiciones restrictivas para el caso de un juicio por accidente del trabajo importaría derogar, en el caso de que la Nación es la demandada, todas las franquicias y todas las facilidades, bien justificadas por cierto, de que se ha querido rodear al ejercicio de la acción emergente de la ley 9688. Se establecería así, en el hecho y en el derecho, un distinguo repugnante. En las demandas contra la industria particular, el obrero encontraría el camino libre de obstáculos. En la demanda contra la industria a cargo del Estado, una grave dificultad inicial paralizaría su acción. El caso ha sido previsto en la ley (art. 28) y en el reglamento (art. 117). Establece la primera que cuando la Nación sea responsable del accidente podrá ser sometida a la acción judicial sin necesidad de previa reclamación administrativa. Agrega el segundo, en forma más concreta, que la Nación podrá ser sometida a juicio sin necesidad de la reclamación administrativa previa o de la venia del Congreso que exige la ley N.º 2952, sobre demandas contra la Nación.

La ley 2952 (de 6 de Octubre de 1900) establece, en efecto, un procedimiento que para las demandas por accidentes resultaría imposible. Autoriza, en efecto, a los tribunales federales y a los jueces letrados de los territorios a conocer de las acciones civiles que se deduzcan contra la Nación en su carácter de persona jurídica, sin necesidad de autorización previa legislativa pero siempre que se acredite haber realizado la reclamación de los de-

rechos controvertidos ante el P. E. y su denegación por éste. Si la reclamación durase más de seis meses, el interesado debe urgir el pronto despacho. Recién tres meses después puede presentarse a los tribunales, justificando el transcurso de tales términos. Como acabamos de verlo, todo esto queda derogado cuando se trata de accidentes del trabajo, lo que no significa, sin embargo, establecer que el obrero reclamante quede libre de todo reclamo administrativo. Producido el accidente debe ponerlo en conocimiento de sus superiores y seguir el trámite ordinario para la liquidación y cobro de la indemnización. Estas, según las sumas, se mandan pagar por decreto o por resolución, depositando la Tesorería en la Caja de Accidentes, con la copia del decreto o de la resolución respectiva, el importe que se manda pagar. En los libros de la contabilidad administrativa, el gasto se imputa a la ley 9688.

TRIBUNALES INDUSTRIALES. — Las facilidades que ya hemos visto respecto al procedimiento se complementan con los caracteres que la ley asigna a la acción de indemnización. A pesar de todo, cabe una crítica a nuestra ley por el total olvido que ella ha tenido para los tribunales industriales. En materia de accidentes del trabajo el ideal es que las controversias de las partes, traducidas en pleitos, no lleguen a los jueces ordinarios de derecho. La justicia es siempre lenta y sus formas demasiado solemnes para el obrero. Su especialidad en determinadas cuestiones desglosadas del derecho común, problemática. En una sesión en pleno del Instituto de Reformas Sociales de España, se estableció clara y llanamente que los jueces españoles no entendían ni comprendían la ley; y que si ella fracasaba en la práctica debíase a las interpretaciones judiciales. El cargo, que en manera alguna hacemos a los jueces letrados argentinos, tiene un

principio de justificación. La legislación obrera es una legislación de excepción que traduce soluciones a fenómenos económicos, problemas de orden público, cuestiones de orden social, más que relaciones de orden estrictamente jurídico. Un juez que en una litis de contrato de trabajo o de indemnización de accidentes o de enfermedad profesional o en un juicio penal por infracción a la ley de descanso, de trabajo de mujeres y menores o de agencias de colocaciones aplicase el criterio jurídico que exterioriza en un juicio de materias sometidos a la legislación ordinaria, sería el mejor ariete contra la legislación obrera y social que, partiendo de otros principios, busca satisfacción a otras necesidades. Mucho de esto se ha tenido en cuenta entre nosotros al sancionar la ley 8658 (28 de Agosto de 1915) fijando el procedimiento en la aplicación de multas por infracción a las leyes obreras y al proponer (proyecto del Barco, 1916) la creación de un juzgado del trabajo. Hubiese sido de desear, en consecuencia, que los pleitos por accidentes se llevasen a tribunales especiales. En Alemania y Austria, se ha adoptado la jurisdicción arbitral, con igual participación del elemento obrero y del elemento patronal. La ley alemana de 1884 ha instituído estos tribunales arbitrales, compuestos de un presidente elegido por el Emperador y de cuatro asesores, de los que dos representan a los patrones y dos a los obreros. Las decisiones de estos tribunales son susceptibles de ser diferidas a una jurisdicción superior: la Oficina Imperial. La ley inglesa dispone que todo litigio relativo a la aplicación de la ley sobre accidentes del trabajo sea inicialmente sometido a un tribunal mixto. La ley italiana dice lo propio. Tales conflictos se inician ante los "Prohibi viri". En los Estados Unidos existen cortes o comités especiales.

Sensible resulta la omisión en nuestra ley que, posterior a las de Europa, ha podido recoger la enseñanza de

la experiencia. La vía conciliatoria y los tribunales mixtos tienen, entre nosotros, antecedentes de alguna importancia. La ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo (N.º 9888) crea, aunque con otros fines, los Consejos del Trabajo. En la misma repartición funciona con muy buen éxito desde 1912 la Asesoría Jurídica Gratuita para Obreros, que hubiera podido servir de plantel para los tribunales mixtos. Los obreros de las artes gráficas, perfectamente organizados, tienen su tribunal arbitral mixto. La ley de pensiones y jubilaciones a los obreros ferroviarios (ley N.º 9653, de 30 de Junio de 1915) crea una junta administradora mixta con representantes de los obreros y de las empresas, ante la que pueden entablarse quejas y reclamaciones. El principio de estos tribunales no constituía, pues, una novedad entre nosotros. En el primer proyecto sobre accidentes presentado al parlamento argentino (1902) se sometía la salvación de estos asuntos a los tribunales y jurados especiales. En los restantes y en la ley, esto fué olvidado. Citemos, todavía, en apoyo de nuestra tesis que en dos pólizas de las diez compañías de seguros aprobadas por el P. E. se indica al Departamento Nacional del Trabajo como árbitro de las cuestiones que puedan presentarse. El terreno está, pues, suficientemente preparado para llegar, con beneficio de todos, a substraer esta clase de pleitos a los tribunales ordinarios y encomendarlos a los tribunales industriales o especiales.

DERECHO DE OPTAR. — La ley 9688 da origen, como hemos visto, a una acción, especial, característica, típica, cómoda en su ejercicio, rápida en su duración, rodeada de toda clase de garantías. Pero, producido un accidente del trabajo, su reparación no ha de perseguirse, necesariamente, por el ejercicio de esta acción. El accidentado o sus derecho-habientes pueden, en efecto, dejar de

lado la acción especial que la ley 9688 les confiere y valerse de la acción ordinaria emanada del derecho común. Este derecho a opción está reconocido por el artículo 17 cuya primera parte dice así: “los obreros y empleados a que se refiere esta ley podrán optar entre la acción de indemnización especial que les confiere la misma o las que pudieran corresponderles según el derecho común por causa de dolo o negligencia del patrón”. La lectura de esta disposición, que figuraba en algunos pero no en todos los proyectos argentinos anteriores a la sanción de la ley, nos convence de la afirmación que en un principio hemos formulado. Esta ley no deroga para nada los principios del derecho común. El Código Civil continúa de pie, en la integridad total de sus disposiciones. Es una ley aparte, distinta de la ordinaria, completamente separada de ella, colocada en otro plano, sustentada por principios diversos, respondiendo a fines y a necesidades que el derecho común no ha tomado en cuenta, moviéndose por intermedio de mecanismos ajenos a la organización judicial. No es ni imperativa ni única de tal modo que, producido el accidente no es indispensable que el obrero se somete a sus disposiciones y encamine por sus vías el logro de sus derechos. Si la tarifa que para las reparaciones ella señala le parece escasa, puede prescindir totalmente de la ley y acogerse a las disposiciones del Código Civil. Podemos, pues, en consecuencia, insistir en que el derecho común no sólo no queda derogado sino que hasta queda reafirmado. La ley de accidentes no barrena — como ha dicho un juez español — los principios seculares del Código Civil. Todos esos principios quedan firmes, pero a otro lado de la ley, al margen y con independencia de ella. Los vacíos de que adolece son, a su vez, llenados por la legislación ordinaria. El obrero accidentado al servicio de una industria no comprendida entre las que la ley enumera o el que, com-

prendido en ellas tiene un salario superior a tres mil pesos anuales, quedarían sin indemnización si sólo contasen con las disposiciones de la ley 9688. Afortunadamente para ellos queda la vía ordinaria que el Código Civil les garantiza en determinados casos. El obrero cuyo accidente ha resultado de una evidente culpabilidad patronal, puede alcanzar fuera de la ley 9688 una indemnización mayor. Le conviene, pues, apartarse de la ley de accidentes.

Desgraciadamente, debido a un error fundamental de nuestra ley, la disposición que estudiamos es acreedora a una crítica. Hemos visto ya que en caso de muerte la indemnización no se entrega directamente a los herederos de la víctima, sino que se deposita en la Caja de Accidentes para que, invertido su monto en títulos de la deuda pública se entregue a los derecho-habientes el interés que ellos produzcan. Sabemos, también, que el interés es tan pequeño que en la mayoría de los casos no presta una asistencia real. Explícate entonces fácilmente que los herederos hagan todo lo posible por recibir en manos propias la indemnización, aun a trueque de que ella sea fijada en una suma menor de la que realmente corresponde. Simúlase entonces una acción ordinaria. Los herederos demandan al patrón por el derecho común, apartándose de la ley 9688, en juicio ordinario y transan o se arreglan directamente, sin que intervenga para nada el Departamento del Trabajo o la Caja de Accidentes. En realidad, pues, este artículo 17 está sirviendo para eludir la ley y para dar visos de legalidad a un acto de simulación.

Como es natural, ambas acciones son excluyentes. Iniciado el juicio al amparo de una de ellas tiene el significado de una renuncia formal de los derechos que por la otra acción puedan corresponder. El decreto reglamentario, sin embargo, ha sido previsor (art. 120) al

establecer que cuando ha mediado dolo, fraude o engaño para inducir al obrero a aceptar una indemnización distinta de la que la ley 9688 establece, la opción de una acción no tiene el carácter de renuncia irrevocable de la otra. Tal acto sería nulo de pleno derecho. La opción puede ser (art. 119 del reglamento) expresa o tácita. Ocurre lo primero cuando ello consta en la iniciación de la litis. Lo segundo, cuando ha habido percepción de cualquier valor por su concepto. La nulidad de la opción por la causa arriba indicada puede aplicarse a cualquiera de ellas.

LEY DE ORDEN PÚBLICO. — Cuando se estudia la ley 9688 en sus propósitos y en sus alcances se llega a la convicción íntima de que, en razón del plano en que se mueve, reviste el carácter de la ley de orden público. Expresamente, sin embargo, este carácter está indicado en el artículo 23 de la ley en el que se dice que “es absolutamente nula toda cláusula que exima al patrón de responsabilidad por los accidentes que se produzcan o que en cualquier concepto resultase derogativa de la presente ley”. En términos parecidos se expresaban los anteriores proyectos argentinos. Las leyes extranjeras, contienen una disposición semejante cuya razón de ser fácilmente se alcanza. Aspiran las leyes obreras a crear un orden o un sistema social en substitución y reemplazo del orden o sistema que la libertad de las convenciones han venido creando en el escenario en que el trabajo y el capital se mueven.

Cuando nuestra ley 5291 reglamentaria del trabajo de las mujeres y de los menores establece que el trabajo de las primeras no durará más allá de las 9 de la noche o que el de los segundos no será superior a 8 horas diarias, lo hace en forma coercitiva, con carácter de obligación universal, fijando sanciones penales para los con-

traventores y sin aceptar, en manera alguna, que el acuerdo libre o presionado entre patronos y obreros pueda derogar tales disposiciones. Está de por medio la salud de la raza, interés superior al interés puramente individual. Cuando la ley de descanso (N.º 4661) sienta el principio de un día de reposo en cada semana de trabajo, se inspira en propósitos análogos. El hecho de que los obreros renuncien a este beneficio no eximiría de pena al patrón (multa de \$ 100) que los hiciera trabajar. Desde este punto de vista, la ley 9688 es coercitiva. El artículo 23, complementario del artículo 13, debe ser interpretado en la forma más amplia posible. No sólo la responsabilidad patronal no puede ser eximida sino que ella ha de ejercitarse en todo el alcance máximo de la ley. En los reglamentos de fábrica el abuso patronal puede llegar a establecer que los mayores de 50 años no tendrán derecho a una indemnización o que las indemnizaciones serán reducidas en un tanto por ciento o que no se pagarán las enfermedades profesionales o que se abonarán indemnizaciones pero no se dará asistencia médica. Todo eso es nulo de pleno derecho, como nulos deben ser, a mi juicio, las renunciaciones que en ciertas casas de comercio se hacen hacer por escrito a los empleados a los beneficios del art. 157 del Código de Comercio. La interpretación del artículo que estudiamos es innecesaria en presencia de la claridad de sus términos. Todo pacto contrario o derogatorio de la ley es nulo. Por encima de todas las convenciones en contrario está la ley, con sus finalidades de orden público. Debe entenderse que esta disposición llega a prohibir que en los gastos de constitución del seguro obrero intervengan los haberes de los trabajadores desde que la responsabilidad de los accidentes pesa no sobre ellos sino sobre los patronos. El proyecto del Dr. Araya era más previsor en este sentido, pues establecía (art. 18) que incurriría en multa el patrón o empresa

que hiciese contribuir a sus obreros o empleados en el pago de la prima del seguro. Si los beneficios que las leyes conceden a los obreros fuesen costeados por éstos, dejarían de ser tales beneficios. Es por eso que encontramos en el decreto de 20 de Julio de 1911 reglamentario de la ley de descanso (art. 2.º) una disposición estableciendo que la prohibición del trabajo material por cuenta ajena (descanso hebdomadario o dominical) no implica la disminución proporcional del salario convenido en la parte correspondiente a este período de descanso.

INTERMEDIARIOS. — El mismo carácter de nulidad de pleno derecho asigna la ley a las obligaciones contraídas por la víctima o sus derecho-habientes con intermediarios que se encarguen, mediante emolumentos convenidos de antemano de asegurarles el goce de los derechos reconocidos por esta ley (art. 24). Fácilmente se alcanza la razón de esta disposición. Todo el mecanismo de la ley tiende a dar al obrero un máximo de seguridades, comodidades y garantías, a fin de que la indemnización llegue íntegra a sus manos, sin mermas ni descuentos que la reduzcan y aminoren. En el convenio anticipado el intermediario podría prevalerse de la condición y de la situación de necesidad del accidentado obteniendo ventajas demasiado elevadas. Por lo demás, en principio, el obrero no debe pagar nunca. Si inicia su demanda con razón la parte vencida será condenada no sólo al pago de la indemnización, sino también al de las costas, en las que van incluídos los honorarios del intermediario o representante del obrero.

INNEMBARGABILIDAD. — El propósito de convertir a la indemnización en un bien especial, distinto de la generalidad de los bienes, queda exteriorizado en el artículo

13 que establece que la indemnización por accidente del trabajo no puede ser objeto de embargo, cesión, transacción o renuncia y goza de todas las franquicias y privilegios acordados por las leyes civiles y comerciales al crédito por alimentos. Rodéase así, a la indemnización de un máximo de garantías. No es un bien que está en el comercio, dependiente de la voluntad de las partes. Es un bien diverso de los restantes del Código Civil, colocado fuera de los azares y eventualidades del comercio, elevado a la categoría de bien social, participante de los caracteres del orden público. Estas garantías especiales y típicas del patrimonio obrero van resultando una caracterización de nuestra legislación a semejanza de lo que con las restantes legislaciones del mundo ocurre. Encontramos el principio en la llamada ley de inembargabilidad del salario, que declara intangibles los menores de cien pesos y reduce para los mayores las proporciones de embargo que el Código de Procedimientos fija. En la ley de ahorro postal (N.º 9527, de 6 de Octubre de 1914) encontramos una disposición semejante. Es la que consigna (art. 18) que las sumas depositadas no podrán embargarse si transferirse ni las libretas darse en prenda. El artículo que estudiamos no presenta dificultades de interpretación en la parte que se refiere a la prohibición de embargo, cesión o renuncia. Tales disposiciones, que figuraban en todos los proyectos anteriores, confirman el carácter de orden público que reviste la ley, complementan el alcance de los artículos 23 y 24 que pronuncian nulidades de pleno derecho y se explican y comentan por sí solas. Tampoco ofrece dificultades la equiparación de la indemnización a los créditos por alimentos. La única dificultad de este artículo consiste, a nuestro juicio, en lo que respecta a la prohibición de transar.

TRANSACCIÓN. — Todas las leyes de indemnización de

Infojus

accidentes tienden a que en la práctica las ventajas y derechos que consagran no sean simple declaraciones ilusorias. Con una concisión digna de imitación la ley francesa (art. 30) establece que es nula de pleno derecho toda convención contraria a ella. Pero ¿puede nuestra ley ir tan lejos que hasta prohíba la transacción? Revisando los proyectos anteriores encontramos que esta cláusula eminentemente restrictiva no figura en todos los proyectos que precedieron a la sanción de la ley 9688. No figura en los proyectos de Avellaneda y Roldán, ni en el de la Ley Nacional del Trabajo, ni en el de Palacios ni en el curioso proyecto del P. E. de Julio 30 de 1910. Figura, en cambio, con su misma redacción actual en los proyectos de Matienzo, Escobar y Araya. Este solo hecho indica que ha existido una disparidad de vistas respecto a la facultad de transar. Unos han creído que a las partes les era lícito hacerlo. Otros han creído que se les debía prohibir. El artículo 13 contiene en forma expresa la prohibición. En la Cámara de Diputados, fué aprobado sin discusión.

A primera vista, aparece la transacción como una situación de derecho contraria al interés de los obreros. La ley 9688 que sigue, como antes hemos dicho, el principio de la tarifa fija, esto es, que indica indemnizaciones constantes y de antemano conocidas para cada caso de accidente, parece que no pudiera presentar situaciones que se presten a transacciones. Si la ley establece que en caso de muerte hay que abonar mil jornales a los herederos o si fija en un sesenta por ciento de mil jornales la indemnización que corresponde a la pérdida de un brazo, parece que realmente no existe razón para llegar, por medio de una transacción, a reducir esas sumas convirtiéndolas en otras de monto menor. Aparece igualmente, en tales casos, la transacción como obrando en beneficio exclusivo del patrón y con perjuicio notorio

del obrero. No es así, sin embargo, y la situación puede ser diversa cuando el accidente es discutible o cuando interviene en él la eximente de culpa grave del obrero. Sabemos que cuando el patrón alega la culpa grave, la cuestión se transforma en un pleito que debe dirimir el juez. En tal caso, la sentencia no podría tener, si la transacción no fuese aceptada, sino uno de estos resultados: o el juez rechaza la culpa grave y en ese caso el patrón es condenado al pago total de la indemnización correspondiente a la lesión sufrida o el juez acepta la culpa grave opuesta por el patrón y en ese caso el obrero no recibe ninguna indemnización. En los casos claros, en los que la duda no es posible, la transacción significaría una injusticia. Sería, en consecuencia, inconveniente. Pero, en los casos dudosos, en los que realmente hay derecho a dudar si el obrero cometió o no culpa grave, la transacción es conveniente para las dos partes como puede serlo en cualquier juicio ordinario. Creemos que es preferible entre recibir "todo" o no recibir "nada", tener la certeza de recibir "algo".

El ejemplo que antecede no es único. Dentro de los casos que se denuncian como accidentes del trabajo hay aproximadamente un 80 ó 90 o|o en los que la duda es absolutamente imposible y en los que, en consecuencia, todo ofrecimiento de transar aparecería como una artikulación maliciosa. Pero queda siempre un saldo — habremos de un diez o de un veinte por ciento — en el que la duda se presenta con la base de un fundamento mayor o menor. En algunos casos, sin negar el accidente, el patrón sostiene que no ha ocurrido precisamente en las horas de trabajo o con ocasión del trabajo. Otras veces, las consecuencias del accidente se encuentran notablemente aumentadas por hecho propio del obrero que se niega a concurrir en tiempo a hacerse atender por los facultativos de la compañía aseguradora. En otras oca-

siones, se discute el monto del salario por tratarse de obreros accidentados antes de serles fijado el salario. En todos estos casos, el Departamento Nacional del Trabajo no puede hacer otra cosa que dar su opinión. Si ella no es seguida por el patrón, no queda otro recurso que el pleito. ¿Conviene al obrero un pleito, en un caso dudoso, o una transacción inmediata que le permita recibir en el acto una suma de dinero no muy inferior a la que, tal vez, el juez le mande pagar? El segundo temperamento, en los casos realmente dudosos, nos parece preferible al primero. Creemos, pues, que la transacción está admitida en la ley 9688 a pesar de los términos literales en que se halla redactado el artículo 13 en el que se establece que “la indemnización por accidente del trabajo no puede ser objeto de embargo, cesión, transacción o renuncia y goza de todas las franquicias y privilegios acordados por las leyes civiles y comerciales al crédito por alimentos”.

Pero ¿cómo armonizar nuestra interpretación con un texto que parece tan expreso y terminante? A nuestro juicio, la concordancia se obtiene haciendo un distingo fundamental. Formulamos, así, dos situaciones distintas: 1.º, la transacción no es posible con anterioridad a la producción del accidente; y 2.º, la transacción es admisible cuando ella se efectúa con posterioridad al accidente. Seguimos también en esto la opinión de Sachet, quien estudia el asunto desde el punto de la ley francesa la que, sobre este particular, no contiene los detalles de la nuestra. En el primer caso, propuesta la transacción, no es posible aceptarla porque ella significaría la renuncia de un derecho, cosa contraria a esta ley que es de orden público. En el segundo caso, pensamos que la transacción es posible desde que ella, (art. 866 del Código Civil) es “un acto jurídico bilateral por el cual las partes, haciéndose concesiones recíprocas, extinguen obligacio-

nes litigiosas o dudosas". Esta interpretación que damos a la cláusula del art. 13 de la ley 9688 responde al deseo de armonizar los intereses de los obreros con las deficiencias de la ley de accidentes anotadas en sus disposiciones sobre la culpa grave. Si en vez de seguir en esto, como lo ha seguido, un sistema excluyente y cerrado de dar toda la indemnización o de no dar nada, hubiese elegido la escala móvil de indemnizaciones amonizando el monto de éstas según el mayor o menor grado de influencia del accidentado, la transacción no sería posible desde que el mismo juez las haría; pero no habiéndose seguido este sistema, la transacción aparece como conveniente.

Si esta interpretación fuese aceptada, resultaría: 1.º, que las transacciones en materia de accidentes del trabajo se juzgarían, en cuanto a su alcance, forma, validez, etc. por las disposiciones del Código Civil (art. 866 a 895); 2.º, que cualquier accidente, sea cual fuera la incapacidad producida, puede dar origen a una transacción; y 3.º, que en los casos en que la indemnización deba ingresar a la Caja de Garantía la transacción no es posible por oponerse a ello el inc. 1.º del art. 875 del Código Civil que prohíbe hacer transacciones a los agentes del Ministerio Público. Sabido es que son estos funcionarios, precisamente, los que tienen personería para perseguir el ingreso, a Caja de Garantía, de los fondos que a ella pertenecen.

A la interpretación aceptada hemos llegado — y no sin vacilaciones — basándonos en un principio general de orientación que domina a todo el mecanismo de la ley. Nuestra ley 9688 tiene como propósito fundamental el de beneficiar a los obreros que en el ejercicio de su trabajo u ocupación habitual han sufrido un accidente. En determinados casos la transacción tiene como efecto, precisamente, el de producir un beneficio. Luego, la

transacción debe ser aceptada, ya que su no aceptación se traduciría en un evidente perjuicio, resultado completamente opuesto a los propósitos de la ley. Por otra parte, prácticamente, el propósito del legislador de no aceptar la transacción — si es que tal hubiese sido — quedaría burlado de mil maneras, no sólo en las transacciones extrajudiciales de las que no se podría tener conocimiento sino también en los casos de contienda llevados al juez. Así, pues, en el peor de los casos habrá que convenir en que si se ha querido prohibir la transacción no se han adoptado, en la ley, las precauciones indispensables para evitar que ellas tengan lugar.

Como antecedente final recordamos que en el proyecto de ley de accidentes que en 3 de Agosto de 1906 presentó a la Cámara de Diputados la Unión Industrial Argentina, se consagraba, en su artículo 10, la interpretación que damos ahora a la facultad de transar contenida en nuestra ley. El artículo 10 de aquel proyecto, en efecto, decía así: “Las acciones criminales y civiles son irrenunciables, previamente, siendo nulo todo pacto que limite las responsabilidades; pero la renuncia, el pacto o la transacción son válidas cuando se hacen después de ocurrido el accidente y en lo relativo a las cuestiones meramente pecuniarias”.

La interpretación que damos a esta parte de la ley no significa decir que toda transacción sea admisible. Para que esta interpretación no se traduzca en una puerta abierta al fraude, consideramos como recaudo indispensable que el juez preste su aprobación al acto y que para prestarla, naturalmente, conozca sus bases y verifique sus resultados.

PRESCRIPCIÓN. — El artículo 19 establece que “las acciones emergentes de esta ley se prescriben al año de producido el hecho generador de la responsabilidad”.

En el decreto reglamentario no se consigna ninguna disposición al respecto. Como la ley de accidentes no crea ninguna acción especial de prescripción, resulta que queda de pie, sin modificación ninguna, la parte pertinente de nuestro Código Civil. Frente a la ley de accidentes, pues, la prescripción liberatoria no es otra cosa que una excepción para repeler una acción por el solo hecho que el que la entabla ha dejado durante un lapso de tiempo de intentarla o de ejercer el derecho al cual ella se refiere. (Código Civil, art. 3983). Frente a la ley 9688 la excepción de prescripción es una de las más temibles. Sabemos, en efecto, (art. 3996 del Código Civil) que "ella puede oponerse en cualquier instancia y en todo estado del juicio, anterior al tiempo en que las sentencias hayan pasado a cosa juzgada; pero ante los tribunales superiores no puede oponerse sino resulta probada por instrumentos presentados o por testigos recibidos en primera instancia". Se aplica, igualmente, a la prescripción de la acción emergente de la ley 9688 todo lo relativo a la suspensión (art. 4000) y a la interrupción de la prescripción (art. 4018). Sin embargo, sería caer en error pretender que no existe diferencia alguna entre los principios que rigen a la prescripción en general y los que deben regir a la prescripción de la acción de indemnización por accidentes del trabajo. La base de estas diferenciaciones reside, a nuestro juicio, en el carácter que reviste nuestra ley 9688. Al mismo tiempo que es una ley declarativa de derechos, es una ley administrativa de la que emerge, junto a una acción judicial, otra acción puramente administrativa.

Cuando dice nuestra ley (art. 19) que la acción se prescribe al año de producido el accidente, no ha querido sentar un principio absoluto. El accidente origina, previamente, un trámite administrativo que, bajo el imperio de ciertas circunstancias, puede tener alguna duración.

Sabemos que el patrón y el obrero deben denunciar el accidente ante las autoridades administrativas correspondientes. Tal denuncia, constituye la cabeza de un expediente administrativo. El Departamento Nacional del Trabajo, de oficio o a petición de parte, inicia averiguaciones, somete al accidentado a examen del médico oficial (Oficina de Reconocimientos Médicos del Departamento Nacional de Higiene), cita al patrón, discute con él el monto de la indemnización, gestiona su pago y realiza otra serie de actos de administración. Recién cuando el patrón rompe categóricamente toda posibilidad de arreglo, es que el accidentado se presenta al juez. Entretanto — y las más de las veces por culpa del patrón — ha transcurrido un tiempo que puede ser largo. La prescripción ¿se contará desde la fecha del accidente o desde la última gestión administrativa? A nuestro juicio, desde la última. Esta es también la opinión de Sachet. La prescripción es la expresión jurídica del olvido; pero no puede decirse que hay olvido ni negligencia cuando el obrero ejercita la acción administrativa que la misma ley le confiere.

En muchas ocasiones, por la naturaleza propia de la lesión, transcurre más de un año entre el día en que el accidente se originó y el día en que sus verdaderas consecuencias aparecen. En sus primeros tiempos el accidente ha podido no tener otras consecuencias que manifestaciones débiles o pasajeras y degenerar luego, pasado el año, en una enfermedad incurable o mortal. Si el patrón ha reconocido el accidente; si ha suministrado asistencia médica y farmacéutica; si ha abonado los medios jornales que corresponden a la incapacidad temporánea, no puede luego hacer valer la excepción de prescripción para negarse a abonar las mayores consecuencias de un accidente cuyas menores consecuencias aceptó y reconoció.

Tampoco podría el patrón servirse de la prescripción cuando omitió dar cuenta del accidente y cuando el obrero, por causa de imposibilidad, no ha podido hacerlo dentro del tiempo que la ley le señala. La denuncia del accidente, impuesta por la ley al patrón bajo pena de multa, tiene por objeto entre otros, el de dar publicidad y fecha cierta al infortunio. Si el patrón maliciosamente ha omitido este requisito, no puede luego pretender aprovecharse de un hecho deliberado y propio que constituye una falta. La prescripción comenzaría a correr, en este caso, desde el momento en que la administración tuvo conocimiento en forma del accidente.

Así, pues, a nuestro juicio, consultando los propósitos de la ley de accidentes y su mecanismo administrativo, la disposición del artículo 19 no se aplica ni puede interpretarse en una forma absoluta sino en el caso en que, después del año de transcurrido el accidente, recién por vez primera se presenta el obrero o sus derecho-habientes gestionando el cobro de una indemnización de la que hasta entonces no se han preocupado para nada. El caso será rarísimo. Así interpretada la disposición, el término de un año aparece como excesivo. Ha podido reducirse a seis meses, como en la ley inglesa.



CAPITULO XIII

Prevención del accidente

Propósitos de la ley. — Un artículo nuevo. — Situación anterior. — Preocupación universal. — Los museos sociales. — Extensión en la aplicación. — Sistema del decreto. — Consecuencias.

PROPÓSITOS DE LA LEY. — La ley 9688 no es solamente una ley de indemnización o reparación pecuniaria de los infortunios obreros. Es, también, una ley de prevención de los accidentes que en el trabajo pueden producirse. En el despacho presentado por la comisión, habíase descuidado tal propósito. La omisión fué salvada por el diputado Le Bretón quien insistió sobre este particular en las sesiones del 26 y 28 de Septiembre en que la ley fué discutida. El diputado citado se expresó así: “Entiendo que es más interesante para un obrero evitar el daño, evitar la mutilación, evitar el mal, que obtener la reparación de la ley, cualquiera que sea la indemnización a percibir. En este sentido las legislaciones más modernas han dictado una serie de leyes de previsión de los accidentes del trabajo y estas leyes, de carácter local generalmente, han sido sujetas a una minuciosa reglamentación”. Y agregaba: “Es necesario procurar que los instrumentos mecánicos de rápida velocidad estén bien resguardados para evitar que en un descuido cualquiera causen un daño. Es necesario evitar en las construcciones, en los des-

montes, que los obreros sufran por defectos de los andamios y de los resguardos. Sobre esos puntos se han tomado una serie de disposiciones municipales”.

UN ARTÍCULO NUEVO. — El resultado concreto de esta moción fué el de introducir en la ley un artículo (N.º 29) que dice así: “El P. E. al reglamentar la presente ley, indicará en la capital y territorios nacionales las medidas que con el fin de prevenir accidentes deberán adoptarse en todo trabajo en que haya peligro para el personal. Las infracciones al cumplimiento de esta reglamentación serán pasibles de multas de cincuenta a doscientos pesos, sin perjuicio de las responsabilidades ordinarias”. En la moción primitiva la adopción de medidas era general, esto es, para todo el territorio del país. El debate limitó la adopción de estos medios preventivos, como consecuencia de una discusión en la que quedó nuevamente establecido el derecho de las provincias para ejercitar la policía del trabajo dentro de sus respectivos territorios. Cada provincia, en su respectiva ley, ha adoptado medidas análogas. El artículo 29 de la ley ha dado origen, en el decreto reglamentario, a cuarenta y dos artículos (del 62 al 104), supliéndose así los efectos de la falta de una ley, anterior a la 9688, sobre higiene y seguridad en las fábricas, talleres y locales de trabajo. El proyecto respectivo fué enviado por el P. E. y se encuentra a estudio de la comisión de legislación de la Cámara de Diputados.

SITUACIÓN ANTERIOR. — La prevención del accidente apenas si se ha iniciado en nuestro país. La ley 5291, reglamentaria del trabajo de las mujeres y de los menores, presentó una buena oportunidad para mejorar las condiciones de higiene y de seguridad de los locales de trabajo. Establece la ley de la referencia (art. 5.º) que las

autoridades reglamentarán el trabajo de los menores y de las mujeres cuidando de proteger su salud y seguridad. Al reglamentarse la ley (decreto de 15 de Octubre de 1913) se adoptaron numerosas medidas al respecto; pero, desgraciadamente, tales medidas sólo se aplicaban, antes de la ley 9688 a las fábricas o talleres en que trabajaban mujeres o menores. Si en la fábrica o taller no trabajaban sino obreros adultos varones, era menester aceptar cualquier situación. La ordenanza general municipal de 17 de Diciembre de 1900, sobre higiene y seguridad interna de las fábricas, no tuvo mayor éxito ni mejor cumplimiento. Ella entraña, por otra parte, un campo de actividades absolutamente extraño al poder comunal.

PREOCUPACIÓN UNIVERSAL. — La prevención del accidente constituye una preocupación constante en las naciones industriales. Reconócese como exactísima la frase del gobierno de Alemania: “la preservación de la vida humana tiene para nosotros una importancia prima. Cada vida salvada es un beneficio nacional”. A la prevención del accidente, justificado por razones morales y materiales, ha seguido una tendencia a colocar al obrero dentro de las mejores condiciones posibles de bienestar físico y moral. Los patrones cristianos van comprendiendo que deben al obrero algo más que el salario. Le deben, desde luego, el máximo posible de cuidado y de seguridad en el trabajo.

Talman (“El Ingeniero Social”), trae el siguiente párrafo que no puede ser más elocuente: “Las cortes de asises y los tribunales de primera instancia de Nueva York consagran cada año el 60 o|o de su tiempo a litigios que tienen por origen accidentes del trabajo. En 1908 los contribuyentes de Nueva York han pagado 20.720.000 francos a los jueces y al personal de los tribunales sin contar los gastos administrativos. En el con-

dado de Nueva York han sido sorteados 40.000 hombres de negocios para actuar como jurados; más de 29.000 jurados tuvieron que constituirse; ello significaba, como indemnizaciones, un gasto suplementario de 2.148.700 francos a la que hay que agregar una suma considerable de gastos generales de administración. Pero ¿cómo avaluar las pérdidas pecuniarias y los inconvenientes sufridos por los jurados? Los contribuyentes de Nueva York gastan 31.080.000 francos en su organización judicial y el 60 o/o de estos gastos puede ser atribuido a casos de negligencias o de accidentes. Pero, un solo centavo de esta enorme suma beneficia directamente a las víctimas. De acuerdo con las estadísticas más serias el término medio de las indemnizaciones pagadas como consecuencia de millares de casos de imprudencia juzgados en Nueva York en 1908 es de 2.072 francos. Casi siempre el abogado del demandante recibe la mitad de esta suma. En caso de imprudencia, se invocan reglas técnicas para rechazar demandas razonables de indemnizaciones. En 1908, más de 130 millones de francos han sido gastados para hacer fracasar demandas promovidas en casos de imprudencia. Esta suma ha sido consagrada exclusivamente a una obra de defensa y sin la menor idea de asegurar una indemnización a las víctimas. Tomado en su conjunto, el sistema actual es un peligro para el gobierno y una burla para las víctimas; es el sistema más dispendioso que puede existir para el patrón. Estos inconvenientes acrecen por el hecho de los gastos de justicia a cargo de los litigantes". Y con el propósito de hacer más visible su propósito, agrega el autor que, de acuerdo con las consideraciones generales de los ingenieros, la mitad de los accidentes del trabajo que en los Estados Unidos se producen pueden perfectamente ser evitados. Lo que en los Estados Unidos se gasta en concepto de indemnizaciones se economiza en

Alemania por medio de la prevención del accidente. Es lo que afirma el Dr. Zacher, director de la oficina imperial de seguro de Alemania: "prevenimos una pérdida de un millón de marcos por año sobre el rendimiento del trabajo asalariado por medio de nuestros sanatorios, nuestros museos de seguridad, nuestras casas de convalescencia, en una palabra, por medio de todas las formas del seguro social. Salvaguardamos a nuestros trabajadores de accidentes mortales o de accidentes que habrán de dejarlos estropeados y destruimos las causas y los efectos de enfermedades que disminuirán su rendimiento económico". Estas ideas que, bien comprendidas y ejecutadas, significan un positivo beneficio para el obrero y para el patrón, no han hecho ambiente aún entre nosotros, en la forma en que convendría. El descuido en el trabajo sigue siendo casi una regla general. Cuando el patrón ha asegurado a sus obreros en una compañía de seguros adquiere la convicción de que ha cumplido con el máximo de las obligaciones que la ley 9688 le impone. No cae en la cuenta de que si la prima que paga es elevada ello se debe a la calificación de "descuidado" con que el trabajo que en su taller se efectúa ha sido apreciado por la compañía. Si en su fábrica disminuyen los siniestros, la prima le será disminuida. Un idéntico trabajo — el de estibador, por ejemplo — paga en el seguro diferentes primas según la forma en que el trabajo esté organizado. En plaza, es conocida la poca atención de ciertos patrones. Llegará un momento en que ninguna compañía los asegurará, a menos de que abonen excesivos premios.

MUSEOS SOCIALES. — Los museos sociales de prevención contra accidentes del trabajo o enfermedades profesionales están llamados, en consecuencia, a desempeñar una misión positiva en nuestro país. Sabido es la

importancia que en los últimos tiempos ellos han adquirido en Berlín y Amsterdam, en Milán y en París, en Budapest, Zurich o Munich. El propósito de estos institutos no puede ser más noble. Evitar un accidente, es preferible a indemnizarlo. Son estos museos vastos laboratorios de experiencias para todos los industriales de un país, en los que se inventan y perfeccionan los aparatos de protección mediante los cuales la maquinaria se hace menos temible y peligrosa, en las que se difunden las nuevas ideas sobre mayor respeto a la vida del asalariado por medio de conferencias y cuyos resultados definitivos evitan pérdidas de tiempo y de experimentos al industrial anticipándole lo que le conviene adoptar, desde la protección del engranaje hasta el aspirador de polvos nocivos o el colector de gases deletéreos. La famosa lámpara de Davis que tantas vidas ha salvado en las minas es hoy un juguete al lado de dispositivos que figuran en ciertas máquinas instaladas en Buenos Aires en las que el accidente es poco menos que imposible.

EXTENSIÓN EN LA APLICACIÓN. — El artículo 29 de la ley que antes hemos transcripto se complementa con el artículo 62 del decreto reglamentario que textualmente dice así: “Las medidas de prevención que para evitar los accidentes del trabajo se indican a continuación, se refieren a todas las industrias comprendidas en el art. 2.º de la ley, y establecidas en la Capital Federal, en los territorios nacionales y demás zonas sujetas a la jurisdicción federal. La obligación del empleo de las medidas preventivas contra accidentes del trabajo, se extenderá igualmente, a toda industria que con posterioridad se designare, de acuerdo con lo que establece el inciso 8, artículo 2.º de la ley. Las mismas medidas se harán obligatorias en las escuelas e institutos de enseñanza profesional, siempre que en éstas se empleen instalaciones me-

cánicas, calderas a vapor, motores eléctricos, o cuando la industria esté clasificada entre las peligrosas e insalubres. También se aplicarán a los teatros, circos y establecimientos similares, en los cuales se hiciera uso de aparatos mecánicos”.

Como se ve, las medidas de prevención actúan y se aplican a un campo más vasto que aquel en que rige la responsabilidad por accidentes. En rigor, la prevención debería ser obligatoria en todos los locales de trabajo. La misma circunstancia de existir industrias sobre las cuales no pesa la obligación de indemnizar, obliga a extremar, precisamente en ellas, todos los medios posibles para evitar la producción de siniestros. Un accidente indemnizado es siempre un suceso doloroso. Un accidente sin indemnizar, es un desastre.

SISTEMA DEL DECRETO. — Respecto de la prevención, nuestro decreto adopta el siguiente sistema o estructura: 1.º, establece una serie de disposiciones generales sobre higiene; 2.º, establece una serie de disposiciones generales sobre seguridad; 3.º, fija reglas aplicables a la industria de la edificación; y 4.º, reglamenta extensamente el trabajo de la zona portuaria. La adopción de medidas especiales para el trabajo en el puerto y en la edificación, se justifica sobradamente por el número de accidentes que estas dos clases de trabajo producen. El riesgo inherente a ellos está clasificado como de muy peligroso, y hay compañías de seguros que difícilmente los aceptan. Las extensas disposiciones sobre seguridad e higiene están contenidas en los artículos 63 a 104 y reconocen dos fuentes: 1.º, las disposiciones consignadas ya en el decreto reglamentario de la ley de trabajo de mujeres y menores; y 2.º, las disposiciones del proyecto sobre higiene y seguridad en las fábricas y locales de trabajo remitido por el P. E. al Congreso en 1914. Estas

medidas se indican por los inspectores del Departamento Nacional del Trabajo a los industriales en las visitas de inspección que aquellos diariamente realizan a las fábricas y talleres. En 1916, los inspectores visitaron en la Capital Federal, 17.955 fábricas, en las que trabajaban 108.596 obreros. El mismo interés patronal coopera a la implantación de un régimen de seguridad y las compañías de seguro, velando por sus intereses, hacen lo propio. En los reglamentos de trabajo, figuran ahora numerosas disposiciones al respecto. Grandes empresas, como los frigoríficos, han repartido instrucciones impresas a sus obreros, bajo el lema norteamericano de "seguridad ante todo".

Esta concurrencia de esfuerzos (autoridades) y de intereses (patrones y compañías aseguradoras) se traduce, necesariamente, en un resultado práctico positivo que terminará por producir, en el futuro, mayores frutos que los actuales.

CONSECUENCIAS. — La no observancia de las disposiciones sobre higiene y seguridad produce, para el patrón, dos grandes molestias: 1.º, origina la aplicación de una multa de \$ 50 a \$ 200; y 2.º, contribuye a destruir cualquier excepción de culpa grave que respecto al accidente en tales condiciones ocurrido sobreviniese al obrero. La ley española aumenta en beneficio del obrero el monto de la indemnización cuando el accidente se ha producido en fábrica o taller que no tenga implantados los dispositivos de higiene y seguridad prescriptos por los reglamentos de la autoridad administrativa. A la inversa, la ejecución de un trabajo hecho sin cuidado o sin precauciones en un taller que tiene todos sus dispositivos en regla, perjudica al obrero al extremo de que su accidente, en ciertos casos, puede ser considerado como originado por culpa grave.

CAPITULO XIV

Enfermedades profesionales

Enfermedades profesionales. — Principio de la ley. — Concepto. — Proyectos anteriores. — Denuncias. — Enumeración. — Reglamentación provincial. — Plazo. — Consecuencia del trabajo. — Enfermedad anterior. — Prorrato. — Otras disposiciones. — Opción. — Industrias obligadas.

PRINCIPIO DE LA LEY. — Inspirada nuestra ley en las últimas conquistas de la legislación protectora de las clases trabajadoras, establece la obligación de la indemnización en caso de enfermedad profesional. A los efectos de la ley, la enfermedad profesional queda equiparada al accidente del trabajo sin otras diferenciaciones sensibles que aquellas que lógicamente emergen de la distinta naturaleza de uno y de otra. Este principio de nuestra ley está lejos de ser aceptado por toda la legislación extranjera. Tampoco figura en todos los proyectos presentados a nuestra cámara. La ley le dedica un solo artículo (22) en el que establece que “cuando un obrero se incapacite para trabajar o muera a causa de enfermedad contraída en el ejercicio de su profesión, tendrá derecho a ser indemnizado”. El reglamento dedica a esta materia cinco artículos (145 a 150). En la práctica se han hecho efectivas indemnizaciones por casos mortales debidos a carbunco y a saturnismo.

CONCEPTO. — Trata extensamente el Dr. A. Bunge la

materia en su obra "Las Conquistas de la Higiene Social", expresándose así: "No es difícil definir lo que debe entenderse por enfermedades profesionales: aquellas que el obrero adquiere a consecuencia del ejercicio de su profesión. Precizando más, se deben calificar de enfermedades profesionales todas las afecciones que el obrero contrae a consecuencia de algún acto seguido por la naturaleza o con motivo de su ocupación o a consecuencia de las condiciones de ambiente u otras circunstancias en que se efectúe su trabajo. El campo de las afecciones profesionales se extiende, pues, desde las bolsas serosas, los callos y lipomas (tumores adiposos que se forman en las partes del cuerpo constantemente comprimidas o contusionadas por la herramienta o por el mueble u objeto contra el cual se apoyan) hasta las deformaciones del cuerpo producidas por las actitudes viciosas o el sobrecargo de una parte determinada; y es tan enfermedad profesional la afección del aparato respiratorio que resulta de la inhalación continuada de algún polvo, como el contagio contraído en circunstancias del trabajo; por ejemplo, el paludismo que un obrero contrajese por ser llevado a trabajar en una región palúdica. Todas estas afecciones profesionales son un accidente del trabajo lo mismo que las lesiones traumáticas de que acabo de ocuparme. Excluirlos de los accidentes del trabajo será tan absurdo desde el punto de vista científico como lo es excluir los accidentes traumáticos del estudio de las afecciones que pueden ser consecuencia del trabajo".

Y refiriéndose a la extensión del concepto en la ley positiva, dice: "La tendencia de las legislaciones modernas es a reconocer este carácter de las enfermedades profesionales, reconociendo al obrero el derecho a indemnización por ellas, lo mismo que por los accidentes traumáticos. Tal derecho es reconocido explícitamente por la legislación suiza y la inglesa. Las leyes del seguro

Infojus

obrero alemanas y austriacas lo reconocen hasta cierto punto implícitamente pues si bien, según ellas, a los patrones sólo incumben directamente los gastos materiales por la indemnización de los accidentes traumáticos de cierta gravedad, están obligados a sufragar una parte importante del seguro contra enfermedades al cual corresponden los accidentes traumáticos de menor gravedad a la par de todas las enfermedades. Y los grandes proyectos de reforma elaborados últimamente por los gobiernos alemán y austriaco, coinciden en aumentar la contribución de los patrones, muy superior a lo que correspondería por los accidentes menores". Para reducir, en lo posible, las enfermedades profesionales la técnica industrial se ingenia cada vez más, haciendo entrar en acción a los sucedáneos de las materias tóxicas capaces de producirlas y desarrollando una acción preventiva que va desde la adopción de dispositivos especiales en la maquinaria hasta las medidas generales o particulares de higiene, para las fábricas y para los obreros.

PROYECTOS ANTERIORES. — Como antes se ha dicho, ni todas las legislaciones extranjeras equiparan a la enfermedad con el accidente del trabajo ni en todos nuestros anteriores proyectos se seguía la orientación de la ley actual. El Dr. José Nicolás Matienzo, en el informe con que elevó el proyecto de ley de accidentes (1907) durante su presidencia en el Departamento Nacional del Trabajo, se expresaba así: "Respecto de las primeras de estas cuestiones, Inglaterra ha dado, en su reciente ley de 21 de Diciembre de 1906, una respuesta afirmativa con salvedades prudentes. Enumera en la ley las enfermedades que, según la experiencia, pueden considerarse profesionales y autoriza al secretario de estado a ampliar la lista con otras enfermedades susceptibles de adquirirse en el ejercicio del trabajo.

Entre nosotros, el proyecto del ex Ministro del Interior, Dr. González (art. 90) ponía a cargo del empresario la reparación del daño sufrido por sus obreros o empleados a consecuencia de enfermedades contraídas en el ejercicio de la industria, siempre que fueran enumeradas por la Junta Nacional del Trabajo en reglamento especial aprobado por el Poder Ejecutivo. El proyecto del señor diputado Dr. Palacios, pendiente ahora en la Cámara respectiva, declara lo mismo, suprimiendo la enumeración reglamentaria. Estimo que los dos proyectos argentinos y la ley inglesa están en lo justo. En verdad, no hay razón para dejar sin reparación la enfermedad en los casos en que se indemniza el accidente, pues la circunstancia de que en éste la lesión se produzca repentinamente no es el fundamento del derecho de la víctima a ser indemnizada; ese derecho se funda en que el patrón asume los riesgos de su negocio. Y bien, si el deterioro de la salud del obrero es una de las consecuencias inevitables de la industria, ese riesgo debe estar a cargo del empresario, importando poco que la salud se altere o desaparezca de un modo repentino o de un modo gradual, porque eso es simple cuestión de forma. Aun más: en ciertas industrias, la enfermedad es un riesgo más probable que el accidente: por ejemplo, el saturnismo en los pintores y tipógrafos.

Por esto, he adoptado la asimilación de la enfermedad con el accidente en la forma prudente de la ley inglesa, es decir, limitando este riesgo profesional a las enfermedades más notoriamente ocasionadas por el trabajo industrial y facultando al Poder Ejecutivo para ampliar la lista en los decretos reglamentarios. He tomado de la misma ley inglesa las disposiciones que precisan las condiciones y el tiempo en que la enfermedad se considera accidente a los efectos de la indemnización, puntos sobre los cuales los proyectos argentinos mencio-

nados guardan silencio y cuya resolución es, sin embargo, indispensable para la eficacia del principio adoptado”.

DENUNCIA. — Equiparada la enfermedad al accidente resulta indispensable denunciar a aquélla exactamente como se denuncia éste, cumpliendo así el requisito del artículo 25 de la ley. Encontramos esta disposición en el artículo 22 en el que se establece que “el patrón en cuyo servicio se incapacite por enfermedad un obrero, debe dar parte como si se tratase de un accidente del trabajo”. Entendemos que no es sólo el patrón el que está obligado a efectuar la denuncia sino que igual obligación pesa sobre el obrero. Si la denuncia por parte de éste tiene una gran influencia cuando se trata de un accidente, adquiere mayor importancia cuando se trata de una enfermedad profesional, menos objetiva que el primero y menos súbita en su presentación. El obrero, aun cuando no denuncie el accidente, podrá las más de las veces probar su existencia por medio de testigos sin sufrir otro perjuicio que el muy considerable de la rebaja del 25 o|o de la indemnización que pueda corresponderle. En la enfermedad profesional la prueba le será más difícil. De ahí la conveniencia de que efectúe la denuncia en tiempo oportuno para la efectividad de su derecho.

ENUMERACIÓN. — El principio general que informa a esta materia es el de que las enfermedades profesionales se pagan como accidentes; pero no todas las enfermedades profesionales son susceptibles de una indemnización. Sólo dan este derecho aquéllas que taxativamente se indican. Lo contrario equivaldría a dejar de pie, por falta de suficiente precisión y por exceso de vaguedad, una serie de graves cuestiones. Encontramos esta disposición en el artículo 22, el que nos dice que “las enfermedades profesionales deberán ser taxativamente enu-

meradas por el Poder Ejecutivo en decretos reglamentarios, previo informes de las oficinas técnicas". En virtud de esta disposición el decreto nacional reglamentario de la ley 9688 hace la indicación de cuáles deben ser las enfermedades profesionales reconocidas como indemnizables. Ellas son: pneumoconiosis, tabacosis pulmonar, antrocosis, siderosis, saturnismo, hidrargisismo, cuprismo, arsenicismo, oftalmia amoniaca, sulfocarbonismo, hidrocarburo, fosforismo, pústula maligna, dermatosis y anquilostomiasis.

Esta enumeración no es definitiva, pues queda siempre a cargo del P. E. la facultad de indicar nuevas enfermedades a los efectos de la responsabilidad.

REGLAMENTACIÓN PROVINCIAL. — Con excepción de la de Buenos Aires, las restantes provincias que han reglamentado la ley 9688 han aceptado sin modificación la misma nómina de enfermedades que arriba dejamos transcrita. La Provincia de Buenos Aires amplía esta nómina, incluyendo enfermedades que no figuran entre las indicadas por el P. E. Nacional.

¿Puede una provincia hacer esto? ¿Depende de un decreto provincial el mayor o menor alcance práctico del principio de la ley nacional sobre enfermedades profesionales?

Entendemos que no. Cuando la ley fija el principio de que la enfermedad profesional queda equiparada al accidente del trabajo, establece un principio de fondo, una disposición substantiva. Por una razón fácilmente atendible delega en el P. E. la reglamentación del principio, esto es, la enumeración de las enfermedades que han de ser consideradas como profesionales. Hecha esta enumeración por el P. E. Nacional, ningún poder ejecutivo provincial puede modificarla. Tan contrario a la ley sería el hecho de que una provincia pretendiera limitar el

número de esas enfermedades como el de que pretendiera aumentarlas. El caso señala una nueva dificultad surgida de nuestro sistema político de gobierno, como choque de facultades no establecidas claramente aun entre el poder central y los poderes de provincias.

PLAZO. — Nuestra ley de accidentes, a la inversa de otras leyes sobre la materia y aun de nuestras otras leyes obreras, entró en vigencia inmediatamente de su promulgación, sin fijar plazo alguno para la efectividad de los derechos que consagra. Al día siguiente de promulgada, pues, los accidentes del trabajo resultaban indemnizados. Pero, para la enfermedad profesional, sigue la ley un criterio diverso. Ellas no producen obligaciones de indemnización, sino después de tres meses de su determinación. La determinación de estas enfermedades fué hecha el 14 de Enero de 1916.

El mismo principio del plazo de los noventa días es aplicable a toda nueva enfermedad que el P. E. incluya entre las ya existentes en virtud de la facultad que para hacerlo tiene.

CONSECUENCIA DEL TRABAJO. — No todas las enfermedades profesionales, aun reconocidas por el P. E. se pagan como accidentes. Es menester la existencia de ciertos requisitos cuya constatación en la práctica puede dar lugar a numerosas cuestiones. Por lo pronto, exíjese (art. 22, inc. a) “que la enfermedad sea declarada efecto exclusivo de la clase de trabajo que realizó la víctima durante el año precedente a la indemnización”. La idea tan categórica y clara que el término “exclusivo” encierra, puede ser motivo de grandes dudas. Es evidente que ciertas enfermedades profesionales son consecuencia exclusiva del trabajo realizado por el obrero. Tal sería, por ejemplo, la adquisición del carbunco por el peón

de una barraca que trabaje en cueros. Allí no habrá duda posible. Pero en otras enfermedades profesionales, pueden obrar, para su adquisición o para su gravedad de manifestación, conjuntamente con el hecho del trabajo otros factores que en mayor o menor grado le son extraños. Entender que esta "continuación" de causas se opone a la "exclusividad" de origen que la ley requiere, significaría dar una interpretación cerrada y convertir en ilusorios, las más de las veces, los beneficios que la ley acuerda.

Exígesse, además, el término de un año desde la fecha de su iniciación. Entendemos que, aun con algunas dificultades, un médico podrá siempre indicar la fecha de la iniciación del proceso mórbido que termina la enfermedad profesional declarada. El término de un año coincide con el término que la ley fija para la prescripción de la acción emergente del accidente.

ENFERMEDAD ANTERIOR.— Exime de responsabilidad la circunstancia de que el obrero haya sufrido la enfermedad antes de entrar a la ocupación que ha tenido que abandonar. Demás está decir que esta circunstancia debe ser probada (art. 22 inc. *b*). Sostenemos que en este caso la prueba corre a cargo del patrón, apoyándonos en el principio general de nuestra ley en materia de accidente (art. 5.º) aplicable a la enfermedad profesional que, como hemos visto, le está equiparada. Basta que un obrero constate la existencia de una enfermedad profesional para que surja, a cargo del patrón, la presunción de responsabilidad. La no responsabilidad, que no se presume, alegada por el patrón deberá ser probada por él. Este inciso no puede interpretarse en una forma absoluta pues, como veremos en seguida, la misma ley reconoce la existencia de casos en que la enfermedad haya podido ser contraída con anterioridad a pesar de lo

cual se mantiene la responsabilidad del patrón actual.

PRORRATEO. — Y, en efecto, leemos en el mismo artículo (22, inciso *d*) que si “la enfermedad por su naturaleza pudo ser contraída gradualmente, los patronos que ocuparon durante el último año a la víctima en la clase de trabajo a que se debió la enfermedad, estarán obligados a resarcir proporcionalmente al último patrono, la indemnización pagada por éste, determinándose la proporción por arbitradores, si se suscitare controversia a su respecto”.

El principio de esta disposición es tan terminante que no admite interpretación en contrario. La relación del obrero es sólo respecto del último patrón. Este es el que debe abonar la indemnización, conservando derecho a repetir de los restantes patronos una parte proporcional de la indemnización pagada. ¿Puede, el obrero, dirigirse directamente a uno de los patronos anteriores? Entendemos que sí, pero sólo a condición de que pueda probar que su acción respecto al último patrón ha fracasado por insolvencia. El prorrateo de los patronos para concurrir al pago de la indemnización pagada por el último de ellos, es siempre una cuestión harto difícil. La ley entrega la solución de este asunto a arbitradores. Es un procedimiento tan bueno como cualquier otro.

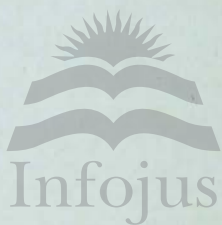
OTRAS DISPOSICIONES. — Con la disposición transcrita terminan las que la ley contiene. El decreto reglamentario ha sido excesivamente parco. Se ha limitado a transcribir los artículos de la ley, a enumerar las enfermedades que deben ser consideradas como profesionales y a agregar algunas disposiciones de mero detalle. Estas últimas, no son sino dos: 1.^a, la que se refiere a establecer una prohibición absoluta a los patronos en el sentido de que hagan constar en los certificados que otorgan a los

obreros, la enfermedad o enfermedades profesionales que padezcan. El artículo no llega — y no podía llegar — a prohibir que los patrones de la industria capaz de producir enfermedades profesionales tomasen como medida precaucional el examen médico de sus obreros en la época de ingreso para establecer posteriormente si al ingresar a su servicio padecían de la enfermedad o si ella fué adquirida en su establecimiento; y 2.^a, a determinar que se comunicará como fecha del accidente aquella en que la enfermedad se declaró ocasionando la incapacidad real para el trabajo.

OPCIÓN. — El obrero víctima de una enfermedad profesional no está obligado a acogerse a los beneficios de la ley 9688. Tiene el derecho de opción que consagra el artículo 17 para escoger entre la indemnización especial que esta ley confiere o la que pudiera corresponderle aquí el derecho común, por causa de dolo o de negligencia del patrón. Este último derecho puede ejercitar, en ciertos casos, aun tratándose de enfermedades adquiridas con ocasión del trabajo pero no incluídas en la enumeración de enfermedades profesionales hechas por el P. E. Pensamos, también, que en los mismos casos, el obrero puede, aun cuando su enfermedad se haya producido antes del término de 90 días, iniciar demanda bajo el amparo de las disposiciones del derecho común amparando su acción bajo los términos de los daños y perjuicios. Ningún juez rechazará, seguramente, la demanda que por indemnización civil de daños y perjuicios entable un obrero que ha adquirido carbunco en razón de que su patrón le ha obligado a trabajar en cueros infectados. En tales casos, es notoria la ventaja que para el obrero significa acogerse a la ley civil. El único inconveniente estriba en que no beneficiará del procedimiento especial que la ley 9688, a que renuncia, fija.

INDUSTRIAS OBLIGADAS. — Como sabemos, la ley de accidentes no rige para todas las industrias. Se aplica solamente a determinadas industrias, taxativamente fijadas en la ley (art. 2.º) y más extensamente detalladas en el decreto reglamentario (art. 7.º). Este criterio limitativo es criticable; pero, aceptado en la economía de nuestra ley, no queda otro recurso que aplicarlo. Para que la enfermedad profesional se indemnice ¿es necesario que el obrero la contraiga en una de las industrias señaladas por la ley y por el decreto o basta que sea enfermedad profesional? En el silencio de la ley, la primera teoría nos parece más adecuada. Es evidente que, para la indemnización del accidente, se ha querido limitar el campo de aplicación reduciéndolo a ciertas y determinadas industrias. La enfermedad profesional, equiparada al accidente, no puede salir fuera de esa zona. La discusión de este punto no tiene sino un solo alcance práctico: el de incluir entre los beneficiados a los obreros del campo en los casos tan frecuentes de carbunco. Las restantes enfermedades profesionales difícilmente podrán ser adquiridas sino en fábricas y establecimientos industriales de los comprendidos en la ley.





SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

INDICE

CAPITULO I

Generalidades de la ley

Oportunidad de la ley.—La Argentina en el grupo Latinoamericano.—Razones de su sanción.—Proyectos anteriores.—Características de la ley.—Es una ley administrativa.—Ley de orden público.—Principio del riesgo profesional.—Establecimiento de una tarifa.—La enfermedad profesional equiparada al accidente del trabajo.—Simplificación del procedimiento.—Garantía subsidiaria.—Régimen de la ley en la Nación y en las provincias.—Organismos mediante los cuales se cumple la ley.—Crítica general

Pág.

5

CAPITULO II

Accidentes del trabajo

El accidente en la evolución de la industria.—Causas que lo originan.—Clasificación estadística de los accidentes.—Diversas definiciones del accidente de trabajo.—La definición de nuestra ley.—Definición de los reglamentos provinciales.—Leyes de Perú y de Chile.—Obreros y empleados.—El factor tiempo.—El factor lugar.—Relación entre el accidente y el trabajo.—El caso fortuito y la fuerza mayor.—Resultados visibles.—Casos de duda.—Tendencia hacia la extensión del contenido de la definición

21

CAPITULO III

Pág.

Personas responsables

Quiénes son responsables. — Responsabilidad del patrón. — Responsabilidad del Estado. — La ley 9085 frente a la ley 9688. — Solución en la práctica. — Industrias comprendidas por la ley. — Fábricas, talleres y establecimientos industriales. — Industria de la construcción. — Minas y canteras. — Transporte, carga y descarga. — Explosivos, materias inflamables, electricidad. — Industria agrícola. — Situación de los obreros del campo. — Otros trabajos incluidos en la ley. — Enumeración de detalle del decreto reglamentario. — Reglamentaciones provinciales. — La responsabilidad del contratista. — Responsabilidad de un tercero. — Responsabilidad sobre la efectividad del pago

35

CAPITULO IV

Accidentes no indemnizables

Limitación de excepciones. — Salario excedente de tres mil pesos. — Duración de la incapacidad. — Otras causas de excepción. — Accidente provocado intencionalmente. — Culpa grave. — Reglamentos de trabajo. — Causa elemental que puede preverse. — Orden o autorización superior. — La imprudencia profesional. — Exclusividad de la causa. — Aviso al Departamento Nacional del Trabajo. — Asistencia médica. — Reglamentos provinciales. — Ejemplos de culpa grave. — La culpa grave en Perú y Chile. — Resumen de la cuestión. — Fuerza mayor extraña al trabajo. — Accidente provocado por un derecho-habiente. — Síntesis de las excepciones.....

60

CAPITULO V

El salario

El salario como base de la indemnización. — Legislación extranjera. — Proyectos argentinos. — Definición de nuestra

Infojus

ley. — Salario del aprendiz. — Contradicción entre la ley y el reglamento. — Libros de sueldos y jornales. — Requisitos con qué deben ser llevados. — Salario anual y salario medio diario. — El descanso obligatorio en los sueldos mensuales. — Multas y descuentos en el salario. — Salario a destajo. — Una objeción patronal. — Conclusión	Pág. 82
---	------------

CAPITULO VI

El seguro

Diversos sistemas. — Sistemas de Europa. — Sistema Latino-Americano. — Las leyes de Estados Unidos. — Sistema de nuestra ley. — Discusión parlamentaria. — La experiencia. — Eliminación de la responsabilidad patronal. — Requisitos de las compañías de seguros. — Aprobación de la póliza. — Póliza única. — Control de operaciones. — Asociaciones patronales mutuas. — Descuentos al obrero. — Estadística del seguro	100
--	-----

CAPITULO VII

Asistencia médica

Obligaciones esenciales de la ley. — Situación en la práctica. — Leyes de Chile y Perú. — Disposiciones de la ley. — Discusión parlamentaria. — Asistencia inmediata y ordinaria. — Presunción. — Ingreso a un hospital. — Elección de médico. — Aviso a la autoridad. — Certificados. — Dificultades. — Amplitud de la obligación. — Cesación de la asistencia. — Demanda por asistencia. — Reglamentación provincial.....	127
---	-----

CAPITULO VIII

La indemnización

Caracteres generales. — Sistema de renta o capital. — Leyes Latino-Americanas. — Proyectos anteriores. — Discusión parla-

mentaria.— Un defecto capital.— Contradicciones.— Sistema indirecto o mixto.— Reglamento de la Provincia de Buenos Aires.— Definición de renta.— Interpretación oficial.— Resultados prácticos.— Dos proyectos de reforma.— Conclusión	Pág. 144
--	-------------

CAPITULO IX

Pago de la indemnización

Generalidades.— Diversas consecuencias del accidente.— Situaciones particulares.— Principios generales.— Casos mortales.— Incapacidad absoluta.— Incapacidad parcial.— Crítica.— Reglamentación de la Provincia de Buenos Aires.— Consideraciones sobre la tarifa.— Incapacidad temporal.— Pago de la indemnización.— Términos para el pago.— Los beneficiarios.— Crítica.— Derecho de acrecer.— Persistencia del derecho civil.— Sucesores en el extranjero.— Derecho internacional obrero.— Leyes de Estados Unidos	165
---	-----

CAPITULO X

Caja de Accidentes y de Garantías

Funciones generales.— Discusión parlamentaria.— Unidad y pluralidad de cajas.— Funcionamiento de la Caja de Accidentes.— Caja de Garantía.— Un principio nuevo.— Poder de policía.— Funcionamiento de la Caja de Garantía.— Ministerio público de incapaces.— Casos de multas	201
---	-----

CAPITULO XI

Procedimiento administrativo

Aspecto administrativo de la ley.— Denuncia del accidente.— Denuncia del obrero.— Multas.— Otras consecuencias.— Hechos generales.— Actuación administrativa.— Parte inmediato.— Caso de muerte.— Otros escritos.— Asistencia médica.— Procedimiento administrativo	221
---	-----

Infojus

CAPITULO XII

Pág.

Procedimiento judicial

Doble carácter de la ley. — Importancia del procedimiento. — Situación anterior. — Elección de juez. — Juicio sumario. — Reglamentación provincial. — Carta de pobreza. — La prueba. — Diversas situaciones. — Informes oficiales. — Demandas a la Nación. — Tribunales industriales. — Derecho de optar. — Ley de orden público. — Intermediarios. — Innembargabilidad. — Transacción. — Prescripción	235
--	-----

CAPITULO XIII

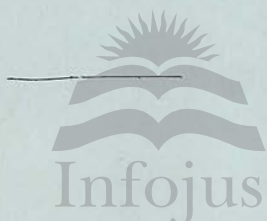
Prevención del accidente

Propósitos de la ley. — Un artículo nuevo. — Situación anterior. — Preocupación universal. — Los museos sociales. — Extensión en la aplicación. — Sistema del decreto. — Consecuencias	265
--	-----

CAPITULO XIV

Enfermedades profesionales

Enfermedades profesionales. — Principio de la ley. — Concepto. — Proyectos anteriores. — Denuncias. — Enumeración. — Reglamentación provincial. — Plazo. — Consecuencia del trabajo. — Enfermedad anterior. — Prorrato. — Otras disposiciones. — Opción. — Industrias obligadas	273
---	-----



Accidentes del trabajo-exposicion y comentario

Autor: Unsain, Alejandro M.

Editorial: Gotelli y Peralta

Tomo: 1



B32



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA



Infojus

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN JURÍDICA

TALLER DE



Infojcs C. S. J. N.

SISTEMA ARGENTINO DE
INFORMACIÓN BIBLIOTECARIA