

COMENTARIO A LA LEY DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

Leonor E. Ayala Flores.

Juez Superior Titular,

1. Introducción. 2. Consideraciones Preliminares. 3. Alcances de la Ley. 4. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. 5. De las obligaciones y derechos de los empleadores y trabajadores. 6. Seguridad en las contratistas, sub. contratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores. 7. Modificaciones al Código Penal.

1. Introducción.

El 20 de agosto del 2011 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, la Ley N° 29783, denominada “**Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo**”, en adelante la Ley, conteniendo una normativa marco sobre la materia considerándose los principios constitucionales del derecho a la integridad física, a la protección de la salud de las personas, así como la responsabilidad del Estado para determinar la política nacional de salud, normando y supervisando su aplicación.¹

En ese orden la Ley extiende su esfera a la protección de la vida misma. En efecto, debemos partir que el derecho a la integridad personal se entiende como el conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales, que le permiten al ser humano su existencia, sin sufrir ningún tipo de menoscabo en cualquiera

¹ Constitución (1993) Artículo 2° numeral 1. Toda persona tiene derecho: a la vida a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. Artículo 7° Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar, y la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. Artículo 9° El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación.

de esas tres dimensiones. Así el derecho a la integridad psicofísica y moral no puede desligarse del derecho a la vida.²

El Tribunal Constitucional, tiene dicho que el derecho a la integridad personal se encuentra vinculado con la dignidad de la persona, el derecho a la vida, a la salud y a la seguridad personal. Tiene implicación con el derecho a la salud, en la medida que la salud tiene como objeto el normal desenvolvimiento de las funciones biológicas y psicológicas del ser humano; deviniendo así en una condición indispensable, para el desarrollo existencial y en un medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo. (Exp. N° 6057-2007-PA/TC fundamento 6).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha referido que el derecho a la salud constituye un derecho constitucional. Conforme al artículo 7° de la Constitución *“Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad (...), así como el deber de contribuir a su promoción defensa”*. El contenido o ámbito de protección de ese derecho constitucional consiste en la *“facultad inherente de todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo”*. El derecho a la salud, entonces *“se proyecta como la conservación y el restablecimiento de ese estado”*. Este doble aspecto del derecho a la salud se orienta ciertamente a posibilitar un estado pleno de salud.³

De su lado, la Corte Constitucional de Colombia en las Sentencia T-584/98 y en la T-123/94 expresa que el derecho a la vida comporta como extensión el derecho a la integridad física y moral, así como el derecho a la salud. No se

² En Revista Científica de America Latina y el Caribe, Ciencias Sociales y Humanidades. Mariah Isabel Afanador. El Derecho a la Integridad Personal, diciembre, año 2002. Numero 8 páginas 93-95.

³ En STC exp. 7231-2005-PA/TC, citando a las STC 1429.2002-HC/TC y 7231-2005-PA/TC.

puede establecer una clara línea divisoria entre los tres derechos porque tienen una conexión íntima, esencial y, por ende, necesaria. El derecho a la salud y el derecho a la integridad física y moral se fundamentan en el derecho a la vida, el cual tiene su desarrollo inmediato en aquellos. Sería absurdo reconocer el derecho a la vida y, al mismo tiempo, desvincularlo de los derechos consecuenciales a la integridad física y a la salud. Desde luego es factible establecer entre los tres derechos una diferencia de razón con fundamento en el objeto jurídico protegido de manera inmediata; así, el derecho a la vida protege de manera próxima el acto de vivir. La integridad física y moral la plenitud y la totalidad de la armonía corporal y espiritual del hombre, y el derecho a la salud el normal funcionamiento orgánico del cuerpo, así como el adecuado ejercicio de las facultades intelectuales.

Por ello la Ley, nacida de la propuesta de los trabajadores⁴, dota a nuestro país a nivel de ley marco de las necesarias normas mínimas para la prevención de los riesgos laborales.

2. Consideraciones preliminares.

Pese a la importancia de la protección de la vida humana y al mandato constitucional, nuestro país no contaba con una política de Estado clara sobre la regulación de la seguridad y salud en el trabajo que incida en los riesgos laborales, y sobre todo en la prevención de ellos. La normatividad era dispersa, en ausencia de una ley marco, existiendo puntuales disposiciones aplicables para determinados sectores, dejando de lado, por ejemplo, al sector público.

La Ley, tiende a superar tal situación ampliando su alcance; así modifica el artículo 34° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo,

⁴ Proyecto de Ley 4324-2010-CR, presentado por la CGTP. Impulsada por la FTCCP, organización que había formulado el proyecto de ley 33995/2009-CR, con el objeto de elevar a rango de ley el Decreto Supremo N° 009-2005-TR.

relativas a las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, ampliándola al sector industria, construcción y energía y minas, reforzando el radio de acción del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para velar por el cumplimiento de las obligaciones de carácter general, en todo centro de trabajo, por lo que deroga la Ley N° 28964 que transfería competencia de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG.

Corresponde finalmente en este rubro hacer referencia a las normas internacionales; así la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ indica en su Artículo 3°, el derecho de toda persona al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de Trabajo. El artículo 12, inciso 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En cuanto a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existen diversos que se ocupan de puntuales temas sobre la materia, siendo el Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, que entró en vigor el 11/08/1983, el que es aplicable a todas las ramas de la actividad económica; empero no ha sido ratificado por nuestro país.

3. Alcances de la Ley.

El objeto, y el ámbito de aplicación, como las referencias a sus normas mínimas se regulan en el Título I. de la Ley.

El objeto de la Ley es promover una cultura de prevención de riesgos laborales, contándose para ello con (i) el deber de los empleadores de adoptar medidas de prevención, (ii) con el Estado en su rol de fiscalización, y (iii) con la

⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 e incorporada a la legislación nacional por Resolución Legislativa N° 1382 de 1959.

participación activa de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, deben velar por la promoción, difusión y cumplimiento de la normatividad sobre la materia.

La Ley, es aplicable a todos los sectores económicos y de servicios; comprendiendo a todos los empleadores y trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada; al igual que a los del sector público, así como a los de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la cultura de prevención, es propio destacar que el XIX Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo⁶, se centró en el tema *“Construyendo una Cultura Global de Prevención para un Futuro Saludable y Seguro”*, habiendo concluido señalando que el trabajo decente significa trabajo seguro, haciendo un llamamiento para renovar el compromiso de instaurar y mantener una cultura global de prevención. En tal evento se reconoció que el derecho de los trabajadores a un entorno laboral saludable y seguro es un derecho humano fundamental, además, de una responsabilidad que debe ser asumida por la sociedad; debiendo los países estar comprometidos en la construcción de culturas nacionales de prevención en materia de seguridad y salud verdaderamente sostenibles.

Nuestra Ley, inscribiéndose en esa línea de acción, reconoce expresamente la necesidad de implementar una cultura de prevención de riesgos laborales *“aumentando el grado de sensibilización, conocimiento y compromiso de la población en general en materia de seguridad y salud en el trabajo,*

⁶ El Congreso Mundial tuvo lugar del 11 al 15 de setiembre de 2011 en Estambul, Turquía, reuniendo a 5.400 participantes de más de 140 países.

*especialmente de parte de las autoridades gubernamentales, empleadores, organizaciones de empleadores y trabajadores”.*⁷

Resulta significativo que la Ley comprenda tanto el ámbito público como el privado en la medida que el derecho a un ambiente de trabajo seguro y saludable es en si un derecho humano.⁸ Lo que no admite exclusiones.

Las normas mínimas responden a la necesidad de identificar un marco de protección exigible para los diversos sectores como punto de partida que sirva de base para desarrollar mejores medidas de acuerdo a cada sector productivo o de servicios.

4. Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La Ley propone que el Estado, en consulta con las organizaciones mas representativas de empleadores y trabajadores, asuma la obligación de formular, poner en practica y reexaminar periódicamente una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que tenga por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencias del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

La Ley en comento, crea el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que estará conformado por el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y los Consejos Regionales.

Corresponderá, entonces, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el enfatizar sus funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico,

⁷ Una de las funciones del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo, (artículo 11 literal d.)

⁸ La Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptada en el XVIII Congreso Mundial en 2008 estableció por primera vez en una Declaración Internacional que el derecho a un ambiente de trabajo seguro y saludable es un derecho humano.

vigilancia y control del cumplimiento; de lo cual se encarga de desarrollar el Título VII de la Ley, relativo a la intervención de la Inspección del Trabajo, incluyéndose la intervención del Ministerio Público, en aquellos casos en que se aprecie indicios de presunta comisión de delitos vinculados a la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

5. De las Obligaciones y derechos de los empleadores y trabajadores:

La Ley en su Título V, desarrolla las obligaciones de los empleadores y trabajadores, adjudicando al primero un firme liderazgo y manifiesto respaldo a las actividades de su empresa en materia de seguridad y salud en el trabajo, debiendo encontrarse comprometido a fin de proveer y mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable en concordancia con las mejores prácticas y con el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Así, el empleador deberá aplicar las medidas de prevención, y de capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro de trabajo y puesto de trabajo o función específica, ello se dará: 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración. 2. Durante el desempeño de la labor. 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología.

Cabe resaltar que la Ley establece que el incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas o sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

La normatividad de la Ley, sobre: la protección de trabajadores en situación de discapacidad; la evaluación de factores de riesgos para la procreación; el enfoque de género y protección de las trabajadoras; así como la protección a

los adolescentes, resulta de especial atención, dado que estos sectores requieren de puntuales medidas de protección.

De su lado los trabajadores, igualmente se encuentran sujetos a determinadas obligaciones, como: el cumplimiento de las normas, reglamentos e instrucciones de los programas de seguridad y salud en el trabajo, que se detallan en el artículo 79° de la Ley, cabiendo destacar la obligación a someterse a los exámenes médicos a que estén obligados por norma expresa, siempre y cuando se garantice la confiabilidad del acto médico; así como el responder e informar con veracidad a las instancias públicas que se lo requieran, caso contrario, es considerado falta grave sin perjuicio de la denuncia penal correspondiente. (literal i) Artículo 79°).

Al lado de las obligaciones de los trabajadores, encontramos nuevos derechos, al adicionar un último párrafo al artículo 5° del Decreto Legislativo 892, Ley que regula el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de renta de tercera categoría, permitiendo participar en el reparto de utilidades a los trabajadores que hayan sufrido accidente de trabajo o enfermedad ocupacional y que haya dado lugar a descanso médico, debidamente acreditado, al amparo y bajo los parámetros de la Ley. (Quinta Disposición Complementaria, Modificatoria).

6. Seguridad en las contratistas, sub. contratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores.

Punto aparte, merece esta regulación- prevista en el artículo 68 de la Ley - que tiende a garantizar puntualmente la integridad de los trabajadores sujetos a las referidas contrataciones. La Ley, ahora establece que será el empleador - en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente

con trabajadores de contratistas, sub. contratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores,- o quien asuma el contrato principal de la misma, el responsable de garantizar las medidas de seguridad y salud en el trabajo, estableciéndose la solidaridad de la empresa principal frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse.

Por ello, es necesario implementar las medidas de seguridad, y así evitar los lamentables resultados, que sobre todo en los últimos años se han producido en la actividad de la construcción, teniéndose que en lo que va del año 2011 (setiembre) han fallecido 38 trabajadores que laboraban en obra, siendo las causas mas frecuentes los derrumbes y las caídas, que a decir del Secretario de Seguridad Social de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú (FTCCP), se presentan generalmente en las empresas informales *“que ejecutan proyectos como la construcción de departamentos y edificios diversos, (las que) aun no toman conciencia sobre la seguridad laboral, como un asunto fundamental y principal, ven este tema, mas como un gasto que como una inversión”*⁹ . Lo cual, efectivamente es equivoco, por que los accidentes de trabajo atentan contra la productividad de las empresas, por tanto no existe contraposición entre inversión en seguridad y la mejora de la competitividad.

7. Modificaciones al Código Penal:

El artículo 168° del Código Penal reprimía con pena privativa de la libertad no mayor de dos años, el que obligue a otro, mediante violencia o amenaza a 1. Integrar o no un sindicato. 2. Prestar trabajo personal sin la correspondiente retribución; 3. Trabajar sin las condiciones de seguridad e higiene industrial

⁹ Félix Rosales en el Peruano, 1-10-2011 Especial Pág. 8-9

determinadas por la Autoridad. La Ley, derogando el precitado numeral 3, incorpora el artículo 168-A. bajo el siguiente texto: *“El que, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, no adopte las medidas preventivas necesarias para que los trabajadores desempeñen su actividad, poniendo en riesgo su vida o integridad física, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cinco años. Si, como consecuencia de una inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo, ocurre un accidente de trabajo con consecuencia de muerte o lesiones graves, para los trabajadores o terceros, la pena privativa de libertad será no menor de cinco años ni mayor de diez años”*.

Justifica el incremento de la pena, en el segundo caso, considerando la afectación del bien jurídico protegido: la integridad de la persona humana y la vida misma, reconocidos como derecho fundamental.

A manera de conclusión, podemos señalar que la Ley Marco de Seguridad y Salud en el Trabajo, constituye un avance en la legislación laboral, queda esperar su implementación, a través de una Reglamentación adecuada adoptada en consenso, como propugna la Organización Internacional de Trabajo, y que parece ser la nueva actitud de trabajadores y empleadores responsables, concientes de la necesidad de una cultura de prevención de todos los comprometidos en buscar una mejor sociedad, con respeto a la persona.