



Departamento de Estudios Legales
Boletín de Estudios Legales – No. 41 – Mayo 2004

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY GENERAL DE
PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LOS LUGARES DE TRABAJO

La Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, ha convocado a jornadas de discusión sobre el proyecto de Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo, como actividad previa de consulta antes de la aprobación de la ley. En estas jornadas, se han reunido representantes de los distintos sectores involucrados para conocer sus puntos de vista y determinar si la propuesta de ley es recomendable y además viable para el país.

El mencionado proyecto surge en virtud de lo ordenado por el Art. 44 de la Constitución, que demanda que una ley reglamentará las condiciones que deben reunir los talleres, fábricas y locales de trabajo. El precepto constitucional es respaldado por el Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, ratificado por El Salvador mediante Decreto Legislativo N° 30, publicado en el Diario Oficial el 19 de julio de 2000.

Se considera al proyecto como un buen esfuerzo para regular y garantizar las medidas tendientes a proteger la vida, integridad corporal y la salud de los trabajadores en el desempeño de sus labores, tal como lo expone el Considerando III. La promulgación del mismo vendría a ser muy beneficiosa para el sector laboral, lo cual constituiría un gran avance desde el punto de vista de la seguridad ocupacional y social en El Salvador.

El proyecto de ley está compuesto por cincuenta y nueve artículos, distribuidos en doce títulos. El Título I establece las disposiciones preliminares y contiene, en su Art.1 el objeto de la ley, siendo éste: establecer los requisitos mínimos de seguridad y salud ocupacional que deben aplicarse en los lugares de trabajo.

El Título II se refiere a la obligación de crear dentro de los lugares de trabajo los órganos correspondientes de vigilancia y ejecución de las medidas de protección al trabajador, entre ellos se menciona en el Art. 6 la creación del Programa de Gestión de la Prevención de Riesgos Ocupacionales, que debe contener elementos tales como: i) la identificación, evaluación, control y seguimiento permanente de los riesgos ocupacionales; ii) un registro actualizado de incidentes, accidentes, enfermedades profesionales; y sucesos peligrosos; iii) el diseño e implementación de su propio plan de emergencia; iv) el establecimiento de programas complementarios sobre consumo de alcohol y drogas, prevención de VIH/SIDA y salud mental, entre otros.

El Art. 7 menciona que en las empresas que cuenten con menos de 20 trabajadores, el empleador podrá asumir personalmente la gestión de seguridad y salud ocupacional; asimismo, en aquellas empresas que se encuentren en el rango entre 20 y 1000 trabajadores, el empleador estará obligado a nombrar un delegado de prevención quien será el encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos ocupacionales; además en los lugares de trabajo con más de 1000 trabajadores, se establece la obligación de crear una unidad organizativa, compuesta por dos personas, encargada de todo lo relativo a la organización preventiva.

El Art. 8 dispone la obligación de los empleadores de crear comités de seguridad y salud ocupacional, en aquellas empresas en las que laboren más de 20 trabajadores, los cuales estarán formados por partes iguales de representantes electos por los empleadores y trabajadores respectivamente; dicho comité deberá participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de la política y programa de gestión de prevención de riesgos ocupacionales, así como proponer al empleador medidas de carácter preventivo y en general velar por el cumplimiento de las medidas de prevención de riesgos.

El Título III regula la seguridad en la infraestructura de los lugares de trabajo. El Título IV trata la seguridad en los lugares de trabajo, en cuanto a las medidas de prevención, la ropa de trabajo, equipo de protección y herramientas especiales. El Título V se refiere a las condiciones de salubridad en los lugares de trabajo, en especial las medidas profilácticas sanitarias, el orden y aseo de los locales destinados a las

labores. El Título VI desarrolla las normas de higiene en los lugares de trabajo, en donde se encuentran disposiciones sobre la iluminación, ventilación, temperatura, humedad relativa, ruidos, vibraciones y sustancias químicas. El Título VII contiene las normas referentes a la prevención de enfermedades ocupacionales. El Título VIII contiene las disposiciones generales. El Título IX regula la inspección de seguridad y salud ocupacional, la cual es ejercida por la Oficina de Inspección de Trabajo.

El Título X establece las infracciones por incumplimiento de los preceptos contenidos en el proyecto de ley, definiéndolas como las acciones u omisiones que afecten el cumplimiento de las normas contenidas en la ley y sus reglamentos, y hace una clasificación tripartita de las infracciones cometidas por los empleadores (leves, graves y muy graves). Se contemplan en el proyecto adicionalmente las infracciones cometidas por parte de los trabajadores, cuando por una acción u omisión suya se produzca un accidente de trabajo. El procedimiento para la aplicación de las sanciones está regulado en el título XI del proyecto, determinando que debe aplicarse el trámite establecido en los Arts. 628 al 631 del Código de Trabajo y el Art. 57 de la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Prevención Social. Finalmente el título XII establece las disposiciones transitorias y finales.

Comentarios

El proyecto definitivamente presenta numerosas ventajas para el sector laboral, especialmente para los trabajadores, lo cual conlleva a pronunciarse anticipadamente en aras de su completa aprobación, pues no dudamos en afirmar que el país requiere de una normativa que contemple los mecanismos para garantizar la seguridad y salud ocupacional en los lugares de trabajo; empero, antes de concluir sobre la total conveniencia de este cuerpo normativo, debemos analizar su impacto sobre todos los sectores directamente involucrados.

Ciertamente será al sector patronal, sobre quien recaerá una mayor responsabilidad al aprobarse el proyecto. En la actualidad algunos patronos, especialmente los titulares de grandes empresas, ya poseen sus propias normas de seguridad internas para prevenir accidentes de trabajo, en virtud de lo ordenado por el Art. 314 del Código de Trabajo; lo cual no significa que dicha disposición se esté cumpliendo a cabalidad por todas las empresas y tampoco constituye una garantía de su cumplimiento. No

obstante, creemos que para las grandes empresas, la aprobación del proyecto sólo involucraría mínimas adecuaciones al Programa de Gestión de la Prevención de Riesgos y la creación de los órganos internos correspondientes; situación que a nuestro juicio no tendría que generar mayor dificultad en este tipo de empresas. Los mayores inconvenientes en la aplicación de este proyecto podrían ser para la mediana, pequeña y micro empresa, quienes diariamente luchan contra múltiples dificultades en nuestro país para poder competir en sus respectivos mercados, tanto en el plano interno como externo. En la actualidad los pequeños empresarios encuentran una amplia variedad de obstáculos para su crecimiento, y debido a la situación económica actual del país, constituir una traba más para su desarrollo, no genera una situación que beneficie a la sociedad en su conjunto, pues no es extraño escuchar de empresas que apenas alcanzan a cubrir sus costos y de otras que ni los cubren. Debe analizarse cómo armonizar las medidas de seguridad con la situación económica de tales empresas, a efecto de que no resulten excesivamente onerosas para los pequeños empresarios y no dañen su situación financiera, y que al mismo tiempo que los trabajadores no se vean desprotegidos en sus labores.

Es de vital importancia que los patronos tomen las medidas necesarias para evitar los accidentes de trabajo; pero para algunas empresas, algunas de las condiciones y requisitos exigidos podrían ser irrelevantes, pudiendo convertirse sus costos en obstáculos para alcanzar economías de escala, ya que podría presentarse una situación en la que no haya una relación de costo – beneficio entre los mismos, o podrían elevarse los precios de los bienes y servicios afectando a los consumidores.

Para determinar la aplicación real del presente proyecto de ley, cada caso concreto debe analizarse individualmente a fin de determinar la procedencia o no de las obligaciones contenidas en el mismo. El Art. 2 que se refiere al ámbito de aplicación de la ley es sumamente amplio, pues expresa que se aplicaría a todos los lugares de trabajo, sean privados o públicos. Dicha norma es bastante extensa y muy rígida a la vez, pues debería comprender al menos excepciones que contemplen la exención de ciertas obligaciones cuando el caso especial así lo demande, ya que caso contrario, podríamos tener una norma más que no se cumpla en nuestro ordenamiento legal, y podría provocar de inmediato su reforma.

El Programa de Gestión de la Prevención de Riesgos Ocupacionales que establece el proyecto en su Art. 6, nos parece una muy buena medida, en cuanto reúne y ordena las condiciones de seguridad para cada lugar de trabajo de una forma más concreta que lo haría un reglamento interno de trabajo, pero hay que hacerle algunas observaciones. En primer lugar, no se menciona el mínimo de trabajadores necesario para obligar a su creación, por lo que para pequeños empresarios y en actividades que no sean riesgosas, la formulación y ejecución de este programa podría ser inviable, tal como fue mencionado anteriormente. De igual forma, las disposiciones que obligan al establecimiento de programas complementarios sobre consumo de alcohol y drogas, prevención de VIH/SIDA y salud mental, deben analizarse con detenimiento, puesto que la práctica de estas actividades nocivas no se encuentran ligadas al ambiente de trabajo, sino que su raíz está en la vida personal y en los propios hábitos del trabajador. La orientación y educación por el patrono en este controversial tema es una muy buena medida en cuanto sea potestativa, pero volverla una obligación es altamente discutible, por lo que debe ponderarse si efectivamente debe estar dentro de la ley.

En el caso de la gestión de la seguridad y salud ocupacional, es decir, para el seguimiento y ejecución del Programa de Gestión de la Prevención de Riesgos Ocupacionales contenido en el Art. 7 del proyecto, sí se menciona que en las empresas de menos de 20 trabajadores el empleador podrá asumir personalmente el encargo. Es muy beneficioso que sea el mismo patrono el encargado de la gestión de la seguridad y salud ocupacional en los centros de trabajo con menos de 20 trabajadores; la única observación al respecto tiene que ver con la adecuada supervisión por parte del Ministerio de Trabajo que ejercerá sobre dichos patronos.

Dentro de este contexto, para los casos de patronos que posean más de 20 trabajadores, la efectividad de los organismos para la gestión de seguridad, (delegado de prevención y unidad organizativa) debe analizarse en conjunto con el comité de seguridad y salud ocupacional contenido en el Art. 8. Dicho comité es obligatorio en las empresas con más de 20 trabajadores; dentro del mismo deben intervenir los delegados y miembros encargados de la gestión de seguridad con representantes de los patronos. Con la creación de estos órganos se vuelve innecesaria la existencia de los delegados de prevención y de la unidad organizativa mencionada anteriormente, los cuales podrían ser eliminados para evitar una dualidad de competencias. Es decir,

que sólo debe existir un delegado de gestión de seguridad (que puede ser el patrono) en los centros de trabajo con menos de 20 trabajadores, pues su existencia no se justifica en los casos en que la ley también obligue la creación del comité.

Otro sector sobre el cual recaería una gran responsabilidad al aprobarse este proyecto de ley, sería el sector público; hay que poner especial atención en la capacidad de las instituciones gubernamentales para llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de las normas contenidas en el presente proyecto. Es indudable que se necesitará una mayor asignación de recursos para el ramo de previsión social, dentro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, asimismo, es importante dotar a las respectivas oficinas (Oficina de Previsión Social y Oficina de Inspección de Trabajo) de mayor eficiencia a través de personal competente y equipo necesario para llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, lo más importante a nuestro criterio, es la voluntad que debe existir de parte de las autoridades para vigilar y garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, ya que es muy común que normas de este tipo se incumplan por carecer de supervisión de parte de las autoridades.

Es importante resaltar que el proyecto no contiene un régimen de derogatorias, por lo que se supone que deberíamos entender que se encuentran derogadas tácitamente algunas disposiciones del Código de Trabajo y del Reglamento General sobre Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo en lo que lo contraríen; lo cual no es conveniente ni seguro, ya que pueden surgir problemas de interpretación por la omisión de mencionar expresamente qué disposiciones quedarán derogadas al entrar en vigencia la nueva ley, lo que no contribuye en nada a la certidumbre jurídica, y va en contra de las normas elementales de la técnica legislativa.

En cuanto al plazo que concede el proyecto para realizar las medidas adecuación, en los casos en que las condiciones de los lugares de trabajo puedan ocasionar riesgos graves, se concede a los empleadores un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigencia de la ley, para implantarlas. Además, dicho plazo sólo aplica para trabajos en actividades consideradas riesgosas, no para las que no son consideradas como tales, cuando la ley es de aplicación general para toda actividad laboral. La ley debería comprender un período para cumplir con las obligaciones impuestas de forma general, pues no sólo los patronos que se encuentren en actividades peligrosas están obligados al cumplimiento de la misma.

Como una observación final, se hace notar que la mayoría de las disposiciones que contiene el proyecto son normas de carácter técnico, que por su naturaleza cambiante hubiere sido más conveniente delimitarlas mediante un reglamento, acompañado de las necesarias reformas a algunas disposiciones del Código de Trabajo.

Doctrinariamente se concibe al reglamento como el conjunto de normas de aplicación general, decretadas por el Órgano Ejecutivo, destinadas a facilitar y asegurar la aplicación de las leyes secundarias. Por el contenido del proyecto, se denota que sus normas encajarían perfectamente dentro del concepto de reglamento. De haberse adoptado dicho cuerpo normativo, ante el evento que surjan nuevas medidas de seguridad, riesgos, industrias etc., y se vuelva necesaria la modificación del régimen de protección y seguridad laboral, es mucho más expedita la vía reglamentaria que la legislativa, por ser menos los requisitos de validez formal que necesita, aparte de que su discusión queda alejada del debate político partidista, muchas veces innecesario, y su elaboración se volvería más técnica.

Finalmente, FUSADES ve con satisfacción la iniciativa que ha generado este proyecto, siempre y cuando sus disposiciones sean debidamente discutidas con todos los sectores involucrados en la temática laboral, a fin de que se valore tanto su necesidad como viabilidad en los términos antes expuestos, con el propósito de que sean realmente cumplidas, pues sólo de esta forma se estarían consolidando las ventajas que propone el mismo y propiciaría un ambiente más seguro para los trabajadores.