



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

EL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, SEGÚN LA OIT: APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN EL PERÚ

Claudy Dedios-Córdova

Lima, noviembre de 2014

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho

Dedios, C. (2014). *El sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, según la OIT: aplicación de los principios en el Perú*. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Programa Académico de Derecho. Piura, Perú.



Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura



UNIVERSIDAD DE PIURA
Facultad de Derecho

**EL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL
TRABAJO, SEGÚN LA OIT: APLICACIÓN DE LOS
PRINCIPIOS EN EL PERÚ.**

Tesis que presenta la Bachiller Claudy Solange Dedios Córdova para
optar el Título de Abogado, dirigida por el Dr. José Antonio Valle
Benites

Piura, Noviembre de 2014.

DEDICATORIA

“A todas aquellas personas que me ayudaron de manera incondicional. Sobre todo a mis Padres, al Dr. José Valle y a la Dra. Mirella Bernal”

AGRADEZCO

“A Dios, a mi familia, amigos y al abuelo, allá arriba”

INDICE

Introducción	i
CAPÍTULO I:	1
Breve aproximación histórica del Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo.	
1. Respecto a la salud ocupacional	1
2. Respecto a la seguridad ocupacional	3
3. Contexto de la seguridad y salud en el trabajo en el Perú	5
CAPÍTULO II:	15
El sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.	
1. Definición del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.	15
2. Etapas para la implementación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.	20
2.1 Planificar	20
2.2 Hacer	23
2.3 Verificar	24
2.4 Actuar	25
3. Principales elementos del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.	25
3.1 Política y organización	26
3.2 Planificación y aplicación	29
3.3 Evaluación y acción en pro de mejoras	32
CAPÍTULO III:	37
Principios que orientan a la Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú.	
1. Principio de Prevención	37
2. Principio de Protección	44
3. Principio de Información y capacitación	49

CAPÍTULO IV	53
Aplicación de los principios de prevención, protección e información y capacitación en el Perú.	
1. Resolución Directoral N° 327-2013- MTPE/20.4: Principio de Prevención	53
2. Resolución Directoral N° 108-2013-MTPE/1/20.4: Principio de Protección	58
3. Resolución Directoral N°152-2013-MTPE/20.4: Principio de Información y capacitación	61
Conclusiones	65
Bibliografía	67
Anexos	75

INTRODUCCIÓN

“La seguridad y salud en el trabajo es un tema nuevo. No le preguntes al abogado, mejor pregúntale al ingeniero”. No puedo evitar compartir esta anécdota, ya que fue el motivo de mi interés en el área de seguridad y salud en el trabajo. Definitivamente, el trabajador acertó en el carácter novedoso de esta rama; sin embargo, la siguiente apreciación que realizó no fue la más acertada. Si de algo estamos seguros, es del carácter interdisciplinar del que goza esta materia, pues en ella conviven distintas cuestiones de la ingeniería, la ergonomía, el derecho, entre otras.

En ese sentido, es necesario romper la consideración de la seguridad y salud en el trabajo como algo exclusivamente técnico o ajeno al Derecho del trabajo. Se trata ahora, a nuestro entender, de conseguir todo lo contrario: resaltar la importancia del derecho del trabajador a la protección en esta materia, que tiene mucho de jurídico y se inserta de lleno en el desarrollo laboral.

En este orden de ideas, la presente investigación desarrolla dos instrumentos: El Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, SGSST) y algunos de los Principios que orientan a esta amplísima materia. Dichas herramientas, a mi parecer, son relevantes para hacer efectivo este derecho de protección del trabajador en la seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, esta investigación pretende brindar la definición, etapas y los elementos más importantes que componen al SGSST, según la OIT. Además, tiene como tema central el desarrollo de tres de los principios rectores y fundamentales que, según nuestra Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, informan no solo a dicho sistema, sino que orientan toda la materia de seguridad y salud en el trabajo. Sin mayor preámbulo, nuestro tema se desarrolla de la siguiente manera.

En el Capítulo I se aborda de manera breve la evolución histórica de esta materia, pues, al tratarse de una nueva rama, resulta necesario conocer el nacimiento y formación de la seguridad y salud en el trabajo.

Seguidamente, se hará una referencia al contexto nacional normativo, destacando de manera particular los dispositivos legales de mayor relevancia que nuestro país ha desarrollado. Asimismo, debido a la importancia que la OIT ostenta en el área de seguridad y salud en el trabajo, se considera sensato mencionar los instrumentos utilizados -por la entidad- para plasmar toda la información que se debe conocer sobre la materia. Se hace mención, a su vez, de los convenios más importantes que regulan los temas relacionados a esta investigación.

En el Capítulo II se aborda al SGSST. Actualmente, no cabe duda de la importancia que cumple en la seguridad y salud en el trabajo la implementación de dicho sistema cuando se configura como un componente indispensable en el desarrollo empresarial sostenible. Cabe indicar que no se pretende hacer un desarrollo exhaustivo de este sistema (se necesitaría una tesis entera para su desarrollo total) lo que se aborda, de este gran tema, es la definición y etapas más importantes que componen al SGSST. Asimismo, de manera general, se dará un resumen práctico de los elementos que desarrolla la OIT para la implementación del SGSST.

En el Capítulo III, se desarrollaran los Principios de Prevención, Protección e Información y Capacitación. Estos son algunos de los principios más utilizados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para sancionar al empleador. Además, por una valoración subjetiva, considero que estos tres axiomas son los que se resaltan en esta materia. El Principio de Prevención un deber general que tiene como actor principal al empleador; por su parte, el Principio de Protección no solo incide en el empleador, sino que también involucra al Estado; finalmente, el Principio de Información y Capacitación tiene como figura principal el elemento humano de toda organización, es decir, el trabajador.

En el Capítulo IV, en base a algunas de las Resoluciones emitidas por el Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo, se observará la interpretación y aplicación práctica que le viene dando nuestro país a los tres principios mencionados. Cabe indicar que solo nos centraremos en los argumentos basados en los principios que utiliza el MTPE para fundamentar su posición. De esta manera, se deja de lado cualquier tipo de análisis procesal u otro que no involucre la relación directa entre la infracción y el principio que ésta ha vulnerado.

En este orden de ideas, se tiene por finalidad lograr una mejor comprensión tanto del SGSST y de los Principios más importantes que irradian la materia de seguridad y salud en el trabajo. En ese sentido, considero que esta investigación resulta útil para todas aquellas personas que velan por lugares de trabajos seguros y saludables.

Finalmente, cabe indicar que, con la implementación de un adecuado SGSST y la orientación de los Principios que inspiran a toda la materia de seguridad y salud en el trabajo, se podrá cumplir con la finalidad de la normativa nacional e internacional: mejorar las condiciones de vida de los trabajadores mediante la promoción y protección de su salud, y la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales

CAPITULO I: BREVE APROXIMACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Los términos de “seguridad industrial” y “salud ocupacional” se encuentran estrictamente relacionados, y, en la práctica, la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores es (y ha sido siempre) unitaria. Esto no significa que ambos hayan tenido un mismo desarrollo o evolución histórica. Precisamente, mientras la seguridad industrial inicia con la industrialización, la salud ocupacional tiene un vasto camino recorrido gracias a la presencia de figuras ilustres de la ciencia, la salud y la política.

1. Origen de la Salud Ocupacional

Grecia y Roma las culturas del mundo antiguo que tuvieron mayor transcendencia en salud ocupacional. En Grecia, los primeros indicios¹ que se registran y destacan en la historia son los siguientes: Hipócrates (siglo IV a.C) escribió un tratado sobre las enfermedades de los mineros, a quienes recomendaba tomar baños higiénicos para evitar la saturación de plomo². Preocupado por los efectos perniciosos de los trabajos con plomo, describió los síntomas de la intoxicación por este mineral y por el mercurio. Indicó, además, que los determinantes de las enfermedades se relacionaban con el ambiente social, familiar y laboral. Destaca el maestro Aristóteles (384-322 a.C.), quien intervino en la salud ocupacional de su época, pues estudió ciertas deformaciones físicas producidas por las actividades ocupacionales, planteando la necesidad de su prevención.

¹ ARIAS GALLEGOS, W. L. “Revisión histórica de la salud ocupacional y la seguridad industrial” [en línea]. Arequipa: 2012. [consultada 25 de mayo de 2014]. Disponible en: http://bvs.sld.cu/revistas/rst/vol13_3_12/rst07312.pdf, p.46.

² Cfr. OBREGÓN, MG. “Una semblanza sobre la seguridad industrial”. [en línea]. México. [consultada 25 de mayo de]. Disponible en: <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/5322/35-1.pdf?sequence=1>, p.10.

Por otro lado, en Roma resalta el personaje de Plinio el Viejo (siglo I), quien estudió las consecuencias patógenas de la inhalación de polvo en las minas de cinabrio (mineral del mercurio); además, siendo cuna del derecho y la jurisprudencia, de las leyes de conducta y de protección de los bienes privados, también se tomaron medidas legales sobre la salubridad, como la instalación de baños públicos, y de protección para los trabajadores. Por ejemplo, en las “tablas de Ajuste”³.

En la edad media existieron las famosas “Ordenanzas de Francia” (1413 y 1417). En ellas se dictaminaban temas relativos a la salud y seguridad de la clase obrera. Es en Alemania, gracias al descubrimiento de la pólvora en 1473, que se publica una nómina de algunas de las enfermedades que surgen con motivo de la ocupación, de modo que este sería el primer documento impreso que trata, por primera vez, sobre la seguridad. Así, es uno de los primeros textos sobre salud ocupacional.

Sin embargo, sería en la edad moderna, como lo señala Alfredo Montoya: “no es hasta el año 1700 que aparece el primer tratado realmente científico, orientado a la higiene del trabajo: la obra de Bernardino RAMAZZINI De Morbis Artificum Diatriba (“tratado de las enfermedades de los artesanos”), obra que, acreditó a su autor como el padre de la Medicina del Trabajo. En ella se estudian alrededor de medio centenar de enfermedades profesionales, así como las condiciones de trabajo que dan lugar a ellas, y recomendaciones sobre medidas higiénicas a adoptar”⁴.

Diversos historiadores coinciden en afirmar que Ramazzini sentó un precedente muy importante en materia de salud ocupacional. Pero con la naciente industria del siglo XVIII, el interés de las personas estuvo centrado en los aspectos técnicos del trabajo más que en el aspecto de salubridad. Es así que la salud ocupacional pasaría por un periodo de latencia hasta finales del siglo XIX.

³ En la civilización romana, los esclavos y prisioneros realizaban los trabajos más peligrosos, en condiciones infrahumanas. Aparecen, así, las Tablas de Ajuste para exigir a los patrones medidas de seguridad para los trabajadores. (Boletín de temas de salud [en línea], Buenos Aires: 2005 [consultada el 27 de mayo de 2014]. Suplemento del Diario del Mundo Hospitalario. Disponible en: [www.medicos - municipales.org.ar/bts1005.htm](http://www.medicos-municipales.org.ar/bts1005.htm)).

⁴ Cfr. MONTOYA MELGAR, A y PIZÁ GRANADOS, J. *Curso en Seguridad y Salud en el Trabajo*. Madrid: McGraw Hill, 1996, p.15.

2. Origen de la Seguridad Industrial

Algunos consideran que puede fijarse como precedente del tema a la creación de armas de combate y también la construcción de medios para defenderse de ellas. Estos serían antecedente de lo que actualmente conocemos como equipo de protección personal⁵. Sin embargo, esas referencias podrían considerarse prehistoria del Derecho de la seguridad y salud en el trabajo, ya que esta materia ingresa formalmente al marco de la historia a partir de la Primera Revolución Industrial, y se institucionaliza con el paso del tiempo.

En este orden de ideas, se puede decir que fue la invención de la maquina a vapor lo que originó grandes centros fabriles con nuevas tecnologías, lo cual generó una situación hasta entonces desconocida en Europa.

Los oficios artesanales fueron reemplazados por la producción en serie, donde las condiciones de salud y seguridad eran mínimas, principalmente por la falta de una cultura de seguridad eficiente, tanto de parte de los trabajadores, como de los empleadores. Prueba de ello fueron el hacinamiento de personas en los lugares de trabajo, la explotación a las mujeres y niños, las jornadas de trabajo prácticamente ilimitadas, etc. Esto constituye el marco de referencia o contexto en el que nació la Seguridad y Salud Ocupacional.

Frente a la situación descrita, los primeros intentos legislativos sobre el problema tomaron la forma de leyes de inspección de factorías⁶. Inglaterra inauguró esta modalidad en 1833, y transcurridos 15 ó 20 años, las inspecciones empezaron a producir algún fruto, mejorando las condiciones de trabajo⁷.

⁵ Vid. ROLLIN H., S y GRIMALDI V., J. *Organización de la seguridad en el trabajo*. Madrid: Rialps, 1968, p.34.

⁶ En España, Carlos III dio el edicto de protección frente a accidentes. En 1802, el Parlamento Inglés da una reglamentación de trabajo en fábricas, que limita la jornada laboral y fija niveles mínimos para la higiene, la salud y la educación de los trabajadores. Cfr. ARIAS GALLEGOS, W.L. “Revisión histórica...”, op.cit., p. 48[en línea]. [consultada 27 de mayo de 2014]. Disponible en: Bvs.sld.cu/revistas/rst/vol13_3_12/rst07312.pdf.

⁷ Cfr. ROLLIN H. S y GRIMALDI V., J. *Organización...*, op. cit., p. 28.

En Massachusetts fue aprobada, en el año 1867, una ley que ponía en marcha un sistema de inspecciones de factorías. En 1870 se establece la primera oficina de estadística del trabajo en Estados Unidos. Años después, en 1898, se realizaron esfuerzos por responsabilizar a los empresarios de los accidentes laborales y, en 1917⁸, el Estado de Wisconsin aprobó la primera ley que regula la indemnización al trabajador. El primer sistema de extinción contra incendios fue implementado por Frederic Grinnell en 1850 en Estados Unidos. Dentro de este panorama, se puede decir que después de 1890 se generaliza en todo el mundo la legislación que protege a la sociedad y a los trabajadores contra riesgos laborales⁹.

Ahora bien, después de conocer más el nacimiento de la salud ocupacional y la seguridad industrial, cabría preguntarnos cómo es que estos términos se juntan y forman la expresión Salud y Seguridad en el Trabajo. De manera breve, diremos que la misma evolución del trabajo (constantes remodelaciones en la organización de trabajo y en la producción; entre otros) ha hecho que los trabajadores se vean expuestos a factores de riesgo que antes no se consideraban como prioritarios. Lo anterior ha llevado a que la salud ocupacional se aborde de otra manera. Por ello, se creó la expresión de Salud y Seguridad en el Trabajo¹⁰.

La evolución del concepto de seguridad ocupacional implica una fragmentación de las acciones, mientras que la SST propende por la articulación de procesos dentro de las organizaciones; esto es, los que van encaminados a garantizar el bienestar y la calidad de vida de la población trabajadora. Esto, a raíz de los vacíos en la articulación de las diferentes actividades y programas que este concepto plantea en pro de la salud y el bienestar de los trabajadores, y si bien se reconoce que trató de

⁸ *Ibidem*. p.29.

⁹ ARIAS GALLEGOS, W.L. *Revisión histórica...*, op. cit., p.8 [en línea]. (consultada el 27-05-2014). Disponible en: Bvs.sld.cu/revistas/rst/vol13_3_12/rst07312.pdf, pp. 40-50.

¹⁰ RODRÍGUEZ ROJAS, Y. “Adaptación de una herramienta para la evaluación de la gestión de la salud y seguridad en el trabajo”. [en línea]. *Revista El Hombre y la Maquina*. n° 40, septiembre - diciembre de 2012,. [consultada el 03-06-2014]. Disponible en: <http://ingenieria.uao.edu.co/hombreymaquina/revistas/40%202012-3/art%2001%20Adaptacion%20de%20una%20herramienta%20para%20la%20evaluacion%20de%20la%20gestion%20de%20la%20salud%20y%20seguridad%20en%20el%20trabajo.pdf>.

incorporar diferentes disciplinas, buscando tener una mirada más integral de las posibles problemáticas que se pudieran presentar en este grupo poblacional, estas interacciones aún son insuficientes.

En ese sentido, se involucra un abordaje integral del ser humano, dado que este es insustituible en la generación de la productividad, la calidad de los productos y servicios, así como de la calidad de vida. Por su complejidad, dicho abordaje exige ser emprendido desde la óptica interdisciplinar para dar respuestas coherentes e integrales a las necesidades sentidas del sector productivo y de la fuerza de trabajo.

3. Contexto general y actual de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú

Como se mencionó, *supra* actualmente los avances tecnológicos, la evolución del mercado y la insistente presión competitiva entre las empresas originan constantes cambios a todo nivel en las organizaciones¹¹, tales como: variaciones en los procesos productivos, las metodologías de producción o las condiciones de trabajo.

En ese sentido, “el trabajo se constituye en una actividad peligrosa, en la medida en que el proceso de producción y transformación de bienes y servicios exige la interacción del hombre con un entorno que, en ocasiones, de forma directa o indirecta, es susceptible de influir negativamente en su salud y seguridad”¹². Debido a ello, el Estado establece normas que permitan mantener en un nivel óptimo la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, así como de los procesos e instalaciones de las empresas.

Hace más de 25 años, en respuesta a una preocupación creciente por la salud de los trabajadores, las estructuras nacionales e

¹¹ “Organización: toda compañía, negocio, firma, establecimiento, empresa, institución o asociación (o parte de los mismos), independientemente de que tenga carácter de sociedad anónima, o que sea público o privado. Tiene funciones y administración propias”. Cfr. Oficina Internacional del Trabajo. *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001*. Segunda edición. Ginebra: Organización Internacional del trabajo, 2008. p.23.

¹² Cfr. SEMPERE NAVARRO, Antonio V. (et al). *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. Tercera Edición. Madrid, Civitas, 2001, p.19.

internacionales relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo se han desarrollado rápidamente. Dichas estructuras establecidas en las diversas normativas legales son un reflejo de los respectivos ordenamientos jurídicos y culturas nacionales, en los que existen elementos comunes. Entre estos destacan la mayor importancia dada a los servicios de prevención y a la formación de los trabajadores, directivos y especialistas en salud y seguridad. Asimismo, la creación de estructuras de participación y consulta, tanto en el lugar de trabajo, como en el ámbito nacional; además de las inspecciones de trabajo y de otros cuerpos del estado relacionados con el cumplimiento de la normativa¹³.

En atención y en concordancia con lo anterior, nuestro ordenamiento peruano no resulta ajeno a los temas relacionados con la materia de seguridad y salud en el trabajo. En este sentido, el primer derecho fundamental, que inicia nuestra Constitución Peruana,¹⁴ tiene como objeto “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (...)”; Así como también en su artículo 2 reconoce el derecho de toda persona “a la vida, a su integridad moral, psíquica y física (...)”.

En relación con los mismos, el artículo 7 que reconoce que toda persona tiene “derecho a la protección de su salud”, y además, se recoge en su artículo 59 de la Norma fundamental una mención que manifiesta el compromiso del estado en el marco genérico de la protección a la salud “(...)el ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas.”; de manera que uno de los

¹³ PICKVANCE, S. “Orígenes, medios institucionales, estructurales y jurídicos: Introducción”. *Biblioteca electrónica de la OIT en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, [CD-ROM], 2012.

¹⁴ A propósito de la Constitución actual, respecto a la seguridad y salud en el trabajo, considero importante la opinión de la Dra. CÁNOVA: “la constitución de 1979 desarrollaba en forma expresa y taxativa la protección que se debía brindar a los trabajadores en el ejercicio de sus actividades. Esto es, un reconocimiento constitucional del derecho a la seguridad y salud, para así llegar a una protección que se hace de forma más general y, desde mi punto de vista, ambigua en la constitución de 1993. A partir de esta, se genera un gran retroceso en el derecho laboral, el cual no cumple con el rol protector que lo caracteriza”. Continúa la autora en líneas posteriores: “ya se ha venido advirtiendo actualmente que la seguridad y salud en el trabajo no goza de un reconocimiento expreso en nuestra constitución, sin embargo, puede inferirse su calidad de derecho constitucional tomando como fundamento la dignidad e integridad de la persona, derecho supremo de todo ser humano.” Cfr. *IV Congreso Nacional – Cuzco: 27, 28,29 de octubre de 2010*. SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Lima: El Búho EIRL, 2010, pp. 511 – 520.

principios rectores del estado peruano es velar por la salud de las personas.

Resulta evidente, así, el ánimo de protección al bienestar de la persona que expresa nuestra carta magna, toda vez que su voluntad es asegurar a todos una digna calidad de vida. Válidamente podríamos afirmar que la seguridad y salud en el trabajo se funda -entre otros derechos- en la dignidad del hombre. “Dignidad entendida como el carácter de ser racional que determina la dignidad humana; la persona humana necesita vivir en un entorno que permita y favorezca el desenvolvimiento, desarrollo y perfección de su naturaleza humana, tanto a nivel individual como social”¹⁵.

Si bien la materia de seguridad y salud en el trabajo es relativamente joven, en nuestro país lo es aún más. De ese modo, la regulación de las primeras normas (impulsadas, entre otros motivos, por el TLC¹⁶ entre el Perú y Estados Unidos) que resaltan en la materia, datan a partir del 2005. En esta normativa, particularmente, destacan el DS 009-2005; las Resoluciones Ministeriales N° 148-2007 y N° 161-2007; y el DS 012-2010.

El Decreto Supremo N° 009-2005¹⁷ regulaba el Reglamento de seguridad y salud en el trabajo, que básicamente establece normas mínimas para la prevención de los riesgos laborales. Cabe resaltar que

¹⁵ P PLACIDO F, A. “*El Derecho a la Integridad Personal en la Doctrina y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*”. Lima: San Marcos, 2004, p.10

¹⁶ Sobre el particular, cabe señalar que la gran mayoría de normas laborales emitidas en el Perú - desde el 2004 – han sido para atender las observaciones de congresistas norteamericanos que, entre otras cosas, para la firma del TLC exigían a nuestro país contemplar la materia de seguridad y salud en el trabajo. Como señala TOYAMA: “este TLC, en materia laboral, se basa en los derechos fundamentales de la OIT (asociación, organización y negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso, prohibición de trabajo infantil, y —ahora con el Protocolo de Enmienda— la eliminación de discriminación en materia de empleo) y en las condiciones aceptables de trabajo en salario mínimo, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.” (TOYAMA, J. “Previsiones laborales de los Tratados de Libre Comercio: el caso peruano”. *Fortalecer la productividad y calidad del empleo* [en línea].2007. [consultada 02.10.2014]. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/44311/Previsiones_laborales_de_los_tratados_de_libre_comercio_Peru.pdf]. pp.108-113).

¹⁷ Derogado por la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 005-2012-TR, publicado el 25 abril 2012.

estamos frente a la primera norma que introduce la promoción de una *cultura de prevención* de riesgos laborales en el país, contando con la participación de trabajadores, empleadores y el Estado. Asimismo, trae consigo un novedoso mecanismo llamado Sistema de Gestión de seguridad y salud en el trabajo (SGSST), con el cual se planea gestionar los riesgos en el trabajo; además, dicho reglamento tiene como ámbito de aplicación todos los sectores económicos del país sujetos al régimen de la actividad laboral privada.

Posteriormente, a efectos de lograr una adecuada implementación de las reglas contenidas en el DS 009-2005, surge la Resolución Ministerial N° 148-200¹⁸, que otorga el Reglamento de Constitución y funcionamiento del Comité¹⁹, y Designación de Funciones del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo; es decir se regula uno de los instrumentos normativos necesarios que contribuirá a garantizar las condiciones básicas de seguridad y salud en el trabajo para la protección social y desarrollo del trabajo decente.

Asimismo, surge la Resolución Ministerial N° 161-2007-MEM/DM²⁰ que regulaba el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Actividades Eléctricas; que enmarca entre sus objetivos: el proteger, preservar y mejorar la integridad psicofísica de los trabajadores y el establecimiento lineamientos para los planes y programas de control, eliminación y reducción de riesgos.

¹⁸ Derogado por la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 005-2012-TR, publicado el 25 abril 2012.

¹⁹ El Comité de seguridad y salud en el trabajo es un órgano bipartito y paritario, constituido por representantes del empleador y de los trabajadores, con las facultades y obligaciones previstas por la legislación y la práctica nacional; destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones del empleador en materia de prevención de riesgos. Por su parte, el Supervisor de seguridad y salud en el trabajo es un trabajador capacitado y designado por los trabajadores en las empresas, organizaciones, instituciones o entidades públicas, incluidas las fuerzas armadas y policiales con menos de 20 trabajadores. Vid. Glosario del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, DS 005-2012-TR. Diario El Peruano. Publicado el 25 de abril de 2012).

²⁰ No forma parte del ordenamiento jurídico vigente. Cfr. Artículo 3, Anexo II, del Decreto Supremo N° 118-2013-PCM, publicado el 01 noviembre 2013.

Por su parte, el DS 012-2010²¹ regula la obligación de reportar y notificar, mediante el uso de aplicativos informáticos, los accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales. Establece las instancias responsables de la remisión de esta información, su análisis y sistematización, la elaboración de estadísticas y el desarrollo de acciones de inspección, con la finalidad de fortalecer la prevención de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales.

Las normas antes citadas muestran el interés del Perú por regular esta materia; sin embargo, nuestra legislación, a diferencia de la comparada (por ejemplo con la Europea), no ha corrido la misma suerte en cuanto al tratamiento y recepción de estas²². Debido a ello, el Estado, en su intento por revertir esta situación, y siguiendo su afán de protección al trabajador, promulga el 20.08.2011 la Ley 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, LSST). Asimismo, publica el 25.04.2012, mediante Decreto Supremo 005-2012-tr el Reglamento de dicha ley (en adelante, RLSST). Vale aclarar que la intención de este artículo no es la de analizar exhaustivamente la LSST, pero creo importante manifestar dos cuestiones.

En primer lugar, la LSST es un paso a la modernidad que trae consigo un aspecto que faltaba en nuestro país: la *organización* de un Sistema Nacional de Prevención de Riesgos, siendo su aspecto fundamental el prevenir, pues resulta menos costoso que curar o reparar²³. En atención a ello, y siguiendo la exposición de motivos de la presente ley, podemos decir que básicamente son dos las razones que justifican la prevención de riesgos laborales: una humana y otra económica. La primera de ellas se fundamenta en el respeto de la dignidad de la persona

²¹ Derogado por la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 005-2012-TR, publicado el 25 abril 2012.

²²“Estos rasgos diferenciales están basados en las circunstancias socioeconómicas de la región. Algunos son: hay un importante número de personas que no disfrutan de un óptimo estado de salud para realizar determinadas actividades laborales; gran parte de la maquinaria utilizada en las industrias es antigua y peligrosa, o que hay menos profesionales de seguridad y expertos en medicina ocupacional e higiene industrial”. Cfr. Organización Iberoamericana de Seguridad Social [en línea]. Portugal: *Estrategia Iberoamericana de la Salud y Seguridad en el Trabajo 2010-2011*, 2009. [consultada 20 de setiembre de 2014]. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST_mayo2010_-3.pdf, p.14).

²³ Vid. MONTOYA MELGAR, A y PIZÁ GRANADOS, J. *Curso en seguridad...*, op. cit., pp. 20-23.

y al sufrimiento que se asocia a toda pérdida de salud. Y entre las razones económicas, por ejemplo, aparece la figura del absentismo laboral que afecta a la productividad empresarial, genera costos empresariales elevados y afecta a los sistemas de cobertura de la seguridad social.

En segundo lugar, como señala la Sociedad Nacional de Industrias, era necesaria una ley que refuerce el marco normativo de la seguridad y salud en el trabajo. Era ineludible contar con un sistema que garantice estándares mínimos en esta materia. En este sentido, la LSST pone al Perú en un nivel que busca garantizar dichos estándares mínimos, en base a sistemas metódicos e integrados en los que, además, los trabajadores (contando a las organizaciones sindicales, a diferencia del DS 009-2005) tengan una participación significativa. Es decir, nos presenta la figura de un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo mejor regulado²⁴. Esto último será objeto de un desarrollo más detallado en el punto número 2 de la presente investigación.

Ahora bien, debido a la influencia que tiene en el Perú (inspiró nuestra LSST) y en el ámbito internacional, considero destacar la labor que realiza la Organización Internacional de Trabajo²⁵(en adelante, OIT)

²⁴ En relación con este aspecto la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, mantiene la estructura planteada por el reglamento, con la precisión de que, a diferencia de este, la nueva normatividad incorpora como actores fundamentales, en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo, a las organizaciones sindicales. En lo relativo a la participación de los trabajadores en el referido sistema, incluyendo a las organizaciones sindicales, se incorpora la convocatoria a elecciones y la elección del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la identificación de los peligros y la evaluación de los riesgos al interior de cada unidad empresarial, incluso en la elaboración del mapa de riesgos. En lo concerniente al mejoramiento del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, agrega, a diferencia de la norma reglamentaria, la corrección y desempeño del reconocimiento. Finalmente, en lo referido al orden de prioridad en las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, se ha agregado como cuarto paso el programar la sustitución progresiva (y en la brevedad posible) de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menos o ningún riesgo para el trabajador. Cfr. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [en línea]. Boletín 010: *Normativo de información Laboral*, setiembre 2011 [Consultado el 06 de abril de 2014]. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/boletin/boletin_10_1.html.

²⁵ La OIT es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas y es la más antigua de las organizaciones internacionales que integran, el sistema de la ONU. La organización se fundó en 1919, en el marco de la Conferencia de Paz de Versalles, a raíz de la Primera Guerra Mundial. Vid. KLIESH, R. "Organización Internacional de Trabajo". *Biblioteca electrónica...*, op.cit., pp.52-53.

en la seguridad y salud en el trabajo, ya que desde su creación hasta la actualidad cuenta con más de 30 instrumentos en la materia. En ese sentido, los Convenios, Recomendaciones y Repertorios de recomendaciones prácticas son los que conforman el conjunto de los instrumentos principales de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, y otorgan todos los principios, las disposiciones y la orientación técnica necesaria para establecer aplicar y gestionar sistemas de seguridad y salud en el trabajo que tratan de orientar de la mejor manera la labor de los gobiernos, empleadores y trabajadores del rubro.

Respecto a los Convenios, la OIT otorga por medio de estos el esquema de un Sistema Nacional de Seguridad y Salud que debe servir de modelo a las legislaciones nacionales en la materia. De esta manera, en el convenio se definen las competencias de los gobiernos en la regulación de la seguridad y salud en el trabajo, se indican las obligaciones de las empresas, se especifican la función y los derechos y obligaciones de los trabajadores y de sus organizaciones representativas y, finalmente, se adoptan disposiciones relativas a la inspección y a la adopción de medidas contra los infractores de la ley²⁶. Son tres los Convenios Internacionales del trabajo²⁷ en esta materia que gozan de mayor relevancia: Convenio 155, 161 y 187.

Definitivamente, el Convenio 155, emitido en el año 1981, resulta ser de suma importancia ya que en él se prevé por primera vez la adopción de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo; es decir, se “proporciona un marco de acción para garantizar que se minimizan en la medida en que sea razonable y factible las causas de los riesgos existentes en el medio ambiente de trabajo nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo (...)”²⁸. Además, se describen las acciones a adoptar por los gobiernos y en las empresas para promover la seguridad y salud en el trabajo y mejorar el entorno laboral.

²⁶ *Ibidem.* pp.53-55.

²⁷ ALLI O, B. *Principios Fundamentales de Salud y Seguridad en el Trabajo*. Segunda edición, España: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009. p. 36.

²⁸ Cabe señalar que este convenio se contempla con el Protocolo 2002, que requiere el establecimiento y la revisión periódica de los requisitos y procedimientos para el registro y la notificación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y la publicación de estadísticas anuales. Cfr. OIT. *Crear una cultura de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo: Guías sobre el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. Biblioteca electrónica...*, op.cit., pp. 32-35.

El Convenio 161, emitido en 1985, prevé el establecimiento, en el ámbito de la empresa, de servicios de salud en el trabajo dirigido a garantizar la aplicación de sistemas de vigilancia de la salud y a contribuir a la ejecución de la política en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Cabe indicar que los convenios 155 y 161 no han sido ratificados por nuestro país; no obstante, como bien se señala en la exposición de motivos del RLSST, ello no impide utilizarlos como referentes doctrinales para la elaboración e interpretación de la normativa nacional, dado que tiene el carácter de norma mínima, posible de aplicar al margen de la situación social, económica de cualquier país, y expresan el consenso mundial tripartito sobre la materia.

Finalmente, el Convenio 187 fue emitido en junio del 2006, y se refiere específicamente al marco promocional de la seguridad y salud en el trabajo. Dicho convenio, además de ser el más actual, establece como deber del Estado la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo, a la luz de dos conceptos fundamentales: “el desarrollo y mantenimiento de una cultura preventiva de la seguridad y salud en el trabajo, y la aplicación en el ámbito nacional de un enfoque de sistemas de gestión a la seguridad y salud en el trabajo”²⁹.

En lo referente a las recomendaciones y repertorios de recomendaciones prácticas, ambos instrumentos, a diferencia de los convenios, no tienen naturaleza obligatoria; sin embargo, ello no merma su relevancia orientativa en esta materia. En este sentido, la recomendación tiende a completar al convenio mediante disposiciones más detalladas³⁰. Asimismo, estas recomendaciones pueden ser útiles para precisar y explicar los principios de un convenio y pueden orientar a

²⁹ ALLI O, B. *Principios fundamentales...*, op. cit., p. 17.

³⁰ “(...) las recomendaciones también pueden ser «autónomas», quiere decir: regular un tema por derecho propio sin acompañar a ningún convenio. Tales recomendaciones son comparables a los convenios no ratificados, ya que ambos expresan un acuerdo tripartito comúnmente aceptado a nivel internacional sobre la mejor forma de regular un tema específico en un momento dado, y pueden servir de orientación a los mandantes de la OIT sobre el tema en cuestión (...)”. Vid. Conferencia Internacional del Trabajo 91^a-2003, Informe VI. *Biblioteca Electrónica...*, op.cit., p. 11.

cumplir políticas nacionales. Por ejemplo; apropósito del Convenio N°187, la recomendación 197, que lo acompaña; establece que el programa nacional de seguridad y salud en el trabajo³¹ (Convenio 187); debería basarse en los principios de evaluación y gestión de los peligros y riesgos, en particular en el ámbito del lugar de trabajo.

Por su parte, los repertorios de recomendaciones prácticas, tal y como fue señalado en la Conferencia Internacional del Trabajo 91ª-2003, Informe VI, “contienen recomendaciones prácticas, a veces altamente técnicas y científicamente detalladas, cuya finalidad es ofrecer orientación a las autoridades y los servicios nacionales, los empleadores, los trabajadores y las empresas, tanto en el sector público como en el privado, sobre la forma de aplicar las normas de que se trata o aborda un aspecto específico de la seguridad y la salud en el trabajo”. Por ejemplo, las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el Trabajo que desarrollaremos más adelante.

³¹Artículo 1 del convenio 187 apartado C): (...) la expresión ‘programa nacional de seguridad y salud en el trabajo o programa nacional’ se refiere a cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y los medios para evaluar los progresos realizados (...).

CAPITULO II: EL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Hoy en día, no cabe duda de la importancia que cumple en la materia de seguridad y salud en el trabajo la implementación de un SGSST toda vez que, este último, se configura como un componente indispensable para un desarrollo empresarial sostenible. A propósito de dicha premisa, el presente apartado abordará la definición y etapas que componen al SGSST. Asimismo, de modo general, se dará un resumen práctico de los elementos que desarrolla la OIT para la implementación de dicho sistema.

1 Definición del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

El Diccionario General de la Lengua española Vox³², define el término **Sistema**, en su tercera acepción, como el “Conjunto de cosas o partes coordinadas según una ley o que ordenadamente o relacionadas entre si, contribuyen a determinado objeto o función”. A su vez, define al término **Gestión** como la “acción o trámite que, junto con otros, se lleva a cabo para conseguir o resolver una cosa”. También, la Norma Técnica Colombiana- ISO 9000:2000, la define como “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización”.

En este sentido, y como primera noción, el SGSST será un sistema porque se trata de un conjunto de elementos (procesos), interrelacionados entre sí, los cuales son capaces de generar una respuesta repetible e identificable para administrar lo referente a la seguridad y salud en el trabajo³³. El término gestión refiere a un sistema que contemple acciones que contengan responsabilidades, compromisos y recursos, comenzando

³² *Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española Vox*. GILI GAYA, S. Barcelona: Publicaciones y ediciones Spes SA. Barcelona. Segunda edición, 1953. p. 1557.

³³ “Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan”. INCOTEC. Norma Técnica Colombiana. ISO 9000:2000. 3.2.

por la alta gerencia e incluyendo a todos los empleados, para garantizar, así, que se tomen medidas necesarias en materia de seguridad y salud en el trabajo³⁴.

Por lo tanto, “el sistema de gestión es un método planificado, documentado, verificable y mejorable destinado a administrar los peligros y riesgos asociados a la gestión de la empresa”³⁵.

Ahora bien, si el sistema de gestión implica organización e interacción de elementos destinados a administrar los peligros y riesgos asociados a la gestión de la empresa, entonces, en un SGSST deberá existir la administración de la prevención, eliminación y/o control de los peligros que puedan ocasionar riesgos a la seguridad y salud del trabajador. En virtud de lo anterior, pasamos a ver qué se entiende por seguridad y salud laboral.

Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra “seguridad” remite a la “cualidad de seguro”, siendo la primera acepción de “seguro”: “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. En ese sentido, trasladándolo a la noción de *seguridad en el trabajo*, ésta se puede concretar, como “aquella situación de exención (o reducción en cuanto sea posible) de riesgos laborales por medio de las acciones de prevención. Esta acción presupone, entonces, el conocimiento anticipado de la posibilidad de daño, y consiste en la adopción de las medidas precisas para evitar que este se produzca”³⁶.

Así como la “Seguridad en el trabajo” es especie del género “Seguridad”, la “Salud en el trabajo” es especie del género “Salud”. En este sentido, si la salud, según la Real Academia Española, es el “estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones”, la salud en el trabajo o salud laboral es el estado de normalidad del trabajador en el ejercicio de las funciones laborales; dicha normalidad es a la que se aspira protegiendo al trabajador.

³⁴ “Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización”. ISO 9000:2005. Sistemas de gestión de la calidad-Fundamentos y vocabulario, 3.2.1

³⁵ PAREDES, B. “El Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el trabajo”. *Revista Soluciones Laborales. Gaceta Jurídica*, n° 75. Marzo 2014. pp. 51-60.

³⁶ MONTOYA MELGAR, A. y PIZÁ GRANADOS, J. *Curso en seguridad...*, op. cit., p. 30.

La Organización Mundial de la Salud, en su Constitución, define a la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades en la persona”. En consecuencia, la protección que se brinde al trabajador debe ser de tipo integral; es decir, se debe velar por el trabajador en su aspecto físico y mental, protegiéndolo de todas las enfermedades, patologías o lesiones sufridas en su relación laboral y como consecuencia de la misma.

Por su parte, la Norma OHSAS³⁷ 18001: 2007 define a la salud y seguridad ocupacional como las “condiciones y factores que afectan o podrían afectar, la salud y seguridad de empleados, trabajadores temporales, contratistas, visitas y cualquier otra persona en el lugar de trabajo”.

Como se ha visto, el SGSST es un concepto que involucra un método de organización para tomar acciones que ayuden a prevenir, mitigar los riesgos y peligros que puedan ocasionar algún tipo de daño en el bienestar del trabajador. De esta manera, el SGSST, según la Comunidad de las Naciones Unidas (CAN), órgano que promueve la lucha por el trabajo decente, lo define como un “conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por objeto establecer una política y objetivos de seguridad y salud en el trabajo, y los mecanismos y acciones necesarios para alcanzar dichos objetivos, estando íntimamente relacionado con el concepto de responsabilidad social empresarial, en el orden de crear conciencia sobre el ofrecimiento de buenas condiciones laborales a los trabajadores, mejorando de este modo la calidad de vida de los mismos, así como promoviendo la competitividad de las empresas en el mercado”³⁸.

³⁷ OHSAS 18001(*Occupational Health and Safety Assessment Series*, Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional) Se trata de una especificación internacionalmente aceptada que define los requisitos para el establecimiento, implantación y operación de un Sistema de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional efectivo. Básicamente, está dirigida a organizaciones comprometidas con la seguridad de su personal y lugar de trabajo. Está también pensada para organizaciones que ya tienen implementadas una SGSST, pero desean explorar nuevas áreas para una potencial mejora. Cfr. OHSAS. Sistema de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional-Requisitos. 18001:2007. OHSAS Project Group, 2007.

³⁸ CAN. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Decisión 584. Guayaquil: 07 de mayo de 2004, p.2.

La OIT, en tanto, lo define como el “conjunto de herramientas lógico caracterizado por su flexibilidad, que puede adaptarse al tamaño y a la actividad de la organización, y centrarse en los peligros y riesgos generales o específicos asociados a dicha actividad. Su complejidad puede abarcar desde las necesidades básicas de una empresa pequeña que dirige el proceso de un único producto en el que los riesgos y peligros son fáciles de identificar, hasta industrias que entrañan peligros múltiples, como la minería, la energía nuclear, la manufactura química o la construcción”³⁹.

A simple vista, de ambas definiciones podemos concluir que los elementos en común de estas conceptualizaciones se enfocan en su mirada amplia y en la posibilidad de que el sistema sea aplicable a cualquier organización, sin importar su tamaño o actividad.

Antes de pasar al siguiente punto, considero pertinente brindar los conceptos de algunos de los términos que son básicos y constantes en un SGSST. Abordaremos brevemente los significados de “riesgo y peligro”; “accidente e incidente”; y “daño, lesión y enfermedad ocupacional”. Para ello, seguiremos lo esbozado por distintas instituciones (como la OIT, la normas OHSAS, nuestro RLSST; entre otras) sobre dichos términos.

La OIT establece que un “peligro” es la propiedad o el potencial intrínseco de un producto, proceso o situación para causar daños, efectos negativos en la salud de una persona, o perjuicio a una cosa; y el “riesgo” es la probabilidad de que una persona sufra daños o de que su salud se vea perjudicada si se expone a un peligro, o de que la propiedad se dañe o pierda. La relación entre el peligro y el riesgo es la exposición, ya sea inmediata o a largo plazo, y se ilustra con la siguientes ecuación: $\text{peligro} \times \text{exposición} = \text{riesgo}$.

Para la OSHA, el término “incidente” puede definirse como un evento(s) relacionado con el trabajo que dan lugar o tienen potencial de conducir a lesión, enfermedad (sin importar su severidad) o fatalidad.

³⁹ Organización Internacional del Trabajo 2011[en línea]. Sistema de gestión de la SST, una herramienta para la mejora continua. [Consultada el 13 de mayo de 2014]. Disponible en : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_154127.pdf, p.3

Por su parte, el OSALAN⁴⁰, entiende al “accidente” como un “suceso concreto durante el trabajo que produce una lesión física o mental”. Según esto, se puede inferir que los incidentes laborales no llegan a producir una lesión concreta o enfermedad en el trabajador; como sí sucede, en cambio, en el caso de los accidentes.

Cabe mencionar que en nuestro ordenamiento existe una delgada línea que separa un incidente de un accidente (leve). Es así que un incidente sí puede llegar a causar un tipo de lesión a la persona afectada; sin embargo, ésta persona solo requerirá de la aplicación de primeros auxilios para superar tal lesión, a diferencia de un accidente leve, donde, si bien es cierto la lesión es mínima, de todas maneras, se hace necesaria la realización de una evaluación médica a la persona afectada.

Respecto al término “daño”, siguiendo a Alfredo Montoya, dicho concepto “incluye al de accidentes (lesiones) y enfermedades (“enfermedades, patologías”) de etiología laboral (“con motivo u ocasión del trabajo”⁴¹). En ese sentido, daño laboral es la enfermedad, patología o lesión sufrida con motivo u ocasión del trabajo.

En cuanto al concepto de “lesión”, para nuestro ordenamiento se trata de una “Alteración física u orgánica que afecta a una persona como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional”. Asimismo, define a la “enfermedad ocupacional” como “una enfermedad contraída como resultado de la de la exposición a factores de riesgo relacionadas al trabajo”.

Por su parte, la OIT no solo otorga un concepto bastante general para estos términos, sino que también los aúna y define como: “Efectos negativos en la salud de una exposición en el trabajo a factores químicos, biológicos, físicos, psicosociales o relativos a la organización del trabajo”.

⁴⁰ OSALAN. *Manual para la investigación de accidentes laborales*. Segunda edición. Bilbao: OSALAN. Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales Ciencias de la Dinamita, s/n. - 48903 CRUCES-BARAKALDO (Bizkaia), 2005, p.38. . [Consultada el 10 de setiembre de 2014]. Disponible en: http://www.osalan.euskadi.net/s94-osa0181/es/contenidos/libro/gestion_200510/es_200510/adjuntos/gestion_200510.pdf.

⁴¹ Definición del art. 4.3 de España. Ley de Prevención de Riesgos Laborales, L31/1995,8.11. Boletín Oficial del Estado, nº269. Publicada el 11 de noviembre de 1995.

En resumen, se puede concluir en que el daño-en este contexto- puede tomar la forma de lesión o enfermedad ocupacional y siempre significará un perjuicio para la persona que lo llegara a padecer.

2. Etapas para la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

En el decenio de 1950, para supervisar los resultados de las empresas, de manera continua, se utilizó un principio llamado Ciclo Deming o Ciclo Shewhart⁴². Esta metodología describe los cuatro pasos esenciales que se deben llevar a cabo de forma sistemática para lograr la mejora continua, entendiendo como tal al mejoramiento continuado de la calidad: disminución de fallos, aumento de la eficacia y eficiencia, solución de problemas, previsión y eliminación de riesgos potenciales.

El principio de Deming consta de cuatro etapas cíclicas: “Planificar-Hacer-Verificar-Actuar”, que consiste en que una vez acabada la etapa final se debe volver a la primera y repetir el ciclo nuevamente, de forma que las actividades son reevaluadas periódicamente para incorporar mejoras.

Los resultados de la implementación de este ciclo permitieron a las empresas lograr una mejora integral en sus organizaciones. En consecuencia, al ver que este método tuvo éxito, distintos organismo como la OIT recomiendan aplicarlo al tema de Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.1 Planificar

Este primer paso responde a las preguntas: qué hacer y cómo hacer algo. Ante esto, se debe reunir datos para elaborar un plan de lo que se espera lograr en un plazo determinado. Se realiza un diagnóstico para saber la situación actual en la que nos

⁴² DEMING W. E., fue un asesor de renombre internacional, conocido por su trabajo en Japón, y quien revolucionó la calidad y la productividad japonesa. Uno de los conceptos de Deming más utilizados es el método científico para mejorar continuamente la administración de una empresa; este método fue enseñado como el Ciclo de Deming, aunque él modestamente lo llamaba ciclo de Shewhart, y es conocido como “PDCA” (PDCA: Plan – Do – Check – Act /Planificar, Ejecutar, Comprobar y Actuar) Vid. GITLOW HOWARD, S. *Como mejorar la calidad y la productividad con el método Deming*. Bogotá: Norma, 1989. Vol.1, pp. 102-103.

encontramos, y luego señalar las actuaciones indispensables para ejecutar dicho plan⁴³.

Trasladando ello al sector de seguridad y salud en el trabajo, se tendría que trazar objetivos que busquen reducir las lesiones, enfermedades y accidentes mortales laborales, y sus costos asociados, así como también se debería establecer estrategias que fortalezcan los sistemas de gestión basados en la prevención y control de las actividades.

En este sentido, según la OIT, “Planificar” conlleva a establecer una política de seguridad y salud en el trabajo, elaborar planes que incluyan la asignación de recursos, la facilitación de competencias profesionales, la organización del sistema y la identificación de los peligros y evaluación de los riesgos.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos de mayor importancia en este primer paso es el establecimiento de la política de la seguridad y salud en el trabajo entendida como el “compromiso visible del empleador con la salud y seguridad de los trabajadores”⁴⁴. La política de seguridad y salud en el trabajo constituye el fundamento a partir del cual se desarrollan los objetivos y fines en esta materia. Es, además, fundamento de que al empleador se le atribuyan responsabilidades, ya que en ella se establece toda la planificación e implementación de medidas de prevención y control de los riesgos profesionales. Siendo ello, la política de seguridad y salud en el trabajo deberá reflejar la responsabilidad de los empleadores de proporcionar un entorno laboral seguro y saludable.

En este primer paso es importante elaborar planes que incluyan la asignación de recursos, entendidos como los elementos financieros y humanos suficientes para el correcto funcionamiento del programa de seguridad y salud en el trabajo. El proceso de organizar y gestionar un sistema de seguridad y salud en el trabajo requiere de inversiones de capitales relevantes para gestionar la salud y seguridad de forma eficiente. Los recursos financieros

⁴³ *Ibidem*, p. 102

⁴⁴ Cfr. PAREDES, B. *El sistema...*, *op. cit.*, p. 67.

adecuados deben asignarse en las unidades de negocio como parte de los costes generales de funcionamiento.

Por otro lado, también se debe planificar lo relativo a las competencias profesionales. Se puede utilizar, así, estructuras de organización para apoyar a los directivos y empleados en sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, designando en representación de la dirección de la empresa, a un alto directivo como responsable de supervisar el correcto funcionamiento de la gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo. Cabe señalar que, si bien la alta dirección de la empresa es siempre responsable del programa de seguridad y salud en la compañía, la autoridad para garantizar la seguridad de las operaciones debería delegarse en todos los niveles de gestión. Los supervisores son, evidentemente, los sujetos claves de ese programa, dado que están en contacto constante con los empleados⁴⁵.

Otros aspectos relevantes en esta etapa son: la organización del sistema, la identificación de los peligros y la evaluación de los riesgos (en adelante, IPER). El control de riesgos y de las enfermedades profesionales requiere medidas de organización adecuadas, tal como lo indica Benjamín O “el primer paso es fijar prioridades entre los distintos objetivos, evaluando los principales factores que contribuyen a los riesgos de consecuencias más graves. Puede asignarse una alta prioridad a acciones que darán resultados rápidamente, ya que los éxitos rápidos aumentarán la credibilidad de los esfuerzos”⁴⁶. Las prioridades pueden cambiar, dependiendo de la situación existente. Debe reiterarse que la cooperación entre la dirección de la organización y los trabajadores, o sus representantes, es esencial para implantar con éxito una estructura organizativa en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, las actividades de planificación y desarrollo deben llevarse con ocasión de la creación del SGSST, cuando, a partir de entonces, se revisa y modifica periódicamente. Los sistemas y

⁴⁵ ALLI O, B. *Principios fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 83 y ss.

⁴⁶ *Ibidem*. p.87.

procedimientos deberían planearse de forma lógica, comenzando por la identificación de los casos en que pueden producirse lesiones o enfermedades, y, a partir de aquí, establecer las medidas que hagan más improbable que se produzcan esas consecuencias. La dirección de la empresa debería adoptar medidas de organización adaptadas al tamaño de la compañía y a la naturaleza de sus actividades. Dichas medidas tiene que incluir la elaboración de procedimientos de trabajo basados en un análisis de la seguridad del puesto de trabajo. En este caso, la persona responsable debería determinar el modo más eficaz, desde la óptica de la seguridad, de desempeñar una tarea determinada.

El reto es institucionalizar la seguridad y la salud en el marco del proceso de planificación. Una vez que el programa ha arrancado, debe realizarse esfuerzos concertados para su sostenimiento.

2.2 Hacer

En esta segunda etapa se hará lo planificado, es decir, se toman las medidas necesarias para implementar el plan elaborado en el primer paso y, junto a este, como señala Emilio Pérez, “se debe establecer algún control para vigilar que el plan se esté llevando a cabo según lo acordado”⁴⁷.

Para la OIT, la fase “Hacer” se refiere a la aplicación y puesta en práctica del programa de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se trata de cumplir la política de Seguridad y Salud en el Trabajo, las estrategias planteadas para la asignación de recursos, la facilitación de competencias profesionales y la organización del sistema, la identificación de los peligros y la evaluación de los riesgos (visto *supra*).

Para GONZALES, se trata de la “(...) implementación y operación que es donde se llevarán a cabo los programas que se diseñaron en la planificación, y se efectúan los controles necesarios para la gestión de los riesgos. También se asignan

⁴⁷ PASTOR PEREZ, E. y MUNERA VASQUEZ F. *Reflexiones para implementar un sistema de gestión de calidad (ISO 9001:2000) en cooperativas y empresas de economía solidaria*. Medellín: Universidad cooperativa de Colombia, 200, p. 50.

responsabilidades y autoridades al personal en materia de seguridad y salud ocupacional, se definen y desarrollan competencias relacionadas, se documentan los procedimientos aplicables y se establecen los mecanismos de comunicación, participación y consulta (internos y externos)”⁴⁸ .

2.3 Verificar

En esta etapa se espera que las cosas se desarrollen según lo planificado. Verificar los resultados de nuestras medidas reuniendo datos para cerciorarnos de que se alcanzó lo planeado. Aquí se comparan los resultados esperados con los que obtuvimos realmente. Antes de eso, se establece un indicador de medición porque lo que no se puede medir no se puede mejorar de forma sistemática.

La fase “Verificar”, según la OIT, se centra en evaluar los resultados tanto activos como reactivos del sistema. Se debe analizar los resultados para averiguar, si en la práctica, con el cambio se habría logrado lo planificado.

Incluye medición del desempeño de la seguridad y salud ocupacional en la organización, las auditorías internas y la evaluación del cumplimiento de los requisitos legales aplicables. Como resultado de esta verificación, se toman las acciones de mejoramiento “correctivas y preventivas”⁴⁹ .

⁴⁸ GONZALES VILORIA, S. “Sistemas integrados de gestión, un reto para las pequeñas y medianas empresas”. *Revista Escenarios*. n° 1, vol. 9, enero - junio de 2011, p.69.

⁴⁹ Acciones Correctivas: sirven para corregir un problema real detectado y evitar su repetición. Es decir, la apertura de una Acción Correctiva viene condicionada por la detección de una no conformidad real previa, ya acaecida en la organización. Por otro lado, las Acciones Preventivas sirven para prevenir posibles problemas y evitar su probable aparición. Es decir, la apertura de una Acción Preventiva viene condicionada por la detección de una No Conformidad potencial, que, aunque todavía no haya ocurrido en la organización, esta prevé la posibilidad futura de que ocurra. Vid. THOMPSON ROBERT, J. “Definiendo medidas correctivas y medias preventivas”. *Prevención laboral: Asesoría en Seguridad e Higiene Industrial Uruguay* [en línea]. Artículo publicado el 06.04.2011. [Consultada: 03 de noviembre 2014] Disponible en: <http://prevencioncolonia.blogspot.com/2013/04/definiendo-medidas-correctivas-y.html>).

2.4 Actuar

Como indica DEMING esta etapa responde a la pregunta de cómo mejorar la próxima vez. En razón a ello, se debe actuar haciendo los cambios que sean necesarios en el programa de seguridad y salud en el trabajador para lograr la mayor protección del trabajador.

La OIT indica que la fase “**Actuar**” cierra el ciclo con un examen del sistema en el contexto de la mejora continua y la preparación del sistema para el próximo ciclo.

Los procesos de mejora continua consisten en medición y análisis, que incluyen recopilar datos para observar la eficacia y la eficiencia. Incluyen, en ese sentido, procesos de medición, seguimiento, auditoría y acciones correctivas y preventivas.

Se decide la conservación del cambio, el refinamiento o la toma de decisiones en pro de una mejora.

Con esta etapa se concluye el ciclo. Si al verificar los resultados se logró lo que teníamos planeado, entonces se sistematizan y documentan las medidas correctivas. En cambio, si al hacer una verificación, nos damos cuenta de que no logramos el objetivo, se debe actuar rápidamente y corregir la teoría de solución para establecer un nuevo plan de trabajo

3. Principales elementos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo según la OIT.

La OIT ha elaborado una serie de *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el Trabajo*⁵⁰, consciente

⁵⁰ “Las Directrices relativas al sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo ILO-OSH-2001, fueron elaboradas sobre la base de un enfoque amplio que incluía a la OIT, a sus mandantes tripartitos y a otras partes interesadas. Asimismo, han sido moldeadas de acuerdo con los principios de seguridad y salud en el trabajo acordados a nivel internacional como se definen en las normas internacionales del trabajo pertinentes. En consecuencia, proporcionan un instrumento único y poderoso para el desarrollo de una cultura en materia de seguridad sostenible dentro de las empresas y fuera de estas. Los trabajadores, las organizaciones, los sistemas de seguridad y salud y

de que la salud y seguridad en el trabajo conlleva la promoción y el mantenimiento del más alto grado de salud física, mental y de bienestar de los trabajadores, en todas las ocupaciones.

Dichas Directrices están orientadas a evitar los accidentes y enfermedades que pudieran ocasionarse en el centro de trabajo, siendo la anticipación, el reconocimiento, la evaluación y el control de los peligros en el centro laboral los principios fundamentales del proceso que rige la evaluación y gestión de los riesgos capaces de causar algún tipo de alteración en la salud y bienestar de los trabajadores.

Estas Directrices son de carácter voluntario, pues no tienen por objeto sustituir leyes ni normas vigentes, sino que deben ser vistas como unas recomendaciones prácticas y su aplicación no conlleva a certificación alguna. Su objetivo fundamental es orientar la integración de los elementos del sistema de gestión de la seguridad y salud laboral en la organización y motivar a todos los miembros para que apliquen los principios y métodos adecuados para la mejora continua de los resultados. Cabe resaltar que tanto nuestra LSST como su RSST siguen los lineamientos que formula la OIT en estas Directrices.

Dicho esto pasamos a exponer los elementos a atender para obtener un adecuado SGSST.

3.1 Política y Organización

El empleador, en consulta con los trabajadores y sus representantes, debería exponer por escrito la política en materia de seguridad y salud en el trabajo, la misma que debería ser: específica para la organización, apropiada a su tamaño y a la naturaleza de sus actividades; a su vez, ser concisa, fácilmente comprensible, aprobada por el más alto nivel de dirección de la empresa y, lo más importante, conocida por todos los empleados de la organización (art. 22 LSST).

Ahora bien, respecto a su contenido, deberá incluir como mínimo los siguientes principios y objetivos fundamentales: a) la protección de la seguridad y salud de todos los miembros de la

el medio ambiente, todos saldrán ganando”. Cfr. Oficina Internacional del Trabajo. *Directrices relativas a los...*, op.cit. prólogo).

organización, mediante la prevención de las lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo; b) el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes en materia de seguridad y salud en el trabajo, de los programas voluntarios, de la negociación colectiva sobre esta materia y de otras prescripciones que suscriba la organización; c) la garantía de que los trabajadores y sus representantes son consultados y alentados a participar activamente en todos los elementos del SGSST ; d) la mejora continua del desempeño del SGSST.(art.23 LSST)

Es cierto que la implementación de la política corresponde al empleador, pero ello no es óbice para que los trabajadores participen de ésta, es más, con el objeto de garantizar que los mismos aceptan los objetivos de la política de seguridad y salud, el empleador debería establecer dicha política mediante un proceso de intercambio de información y discusión con los mismos trabajadores. (Art. 24 LSST)

En este orden de ideas, no se debe olvidar que la participación de los trabajadores es un elemento esencial del SGSST. Por ello, el empleador debería adoptar medidas para que los trabajadores y sus representantes, en materia de seguridad y salud en el trabajo, dispongan de tiempo y de recursos para participar de manera activa en los procesos de organización, planificación, aplicación, evaluación y acción de mejoras para perfeccionar dicho sistema (art.25). Asimismo, la OIT recomienda que el empleador debiera asegurar, según corresponda, el establecimiento y el funcionamiento eficiente de un Comité de seguridad y salud en el trabajo y el reconocimiento de los representantes de los trabajadores en esta materia de acuerdo con la legislación y buenas prácticas nacionales.

Por su parte, el elemento “Organización” se encuentra integrado por cuatro ejes fundamentales: la Responsabilidad y Obligaciones de rendir cuentas; Competencia y capacitación; Documentación del SGSST, y la Comunicación.

La responsabilidad y Obligaciones de rendir cuentas hace referencia a que el empleador debería asumir la responsabilidad general de protección de la seguridad y salud de todos los

trabajadores de la organización y debería liderar todas las actividades programadas sobre esta materia. Asimismo, se recomienda que el empleador y los directores de mayor rango asignen la responsabilidad, obligación de rendir cuentas y la autoridad necesaria al personal encargado del desarrollo, aplicación y resultados del SGSST (art.26). En este sentido, se deberían establecer estructuras y procedimientos a fin de: disponer una supervisión efectiva, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y salud de los trabajadores; promover la cooperación y la comunicación entre los miembros de la organización-incluidos los trabajadores y sus representantes- a fin de aplicar los elementos del SGSST en la organización; establecer programas de prevención y promoción de la salud; entre otros.

Por su parte, la *competencia*⁵¹ y *capacitación* hacen referencia a que el empleador debería definir los requisitos necesarios y deberían adoptarse y mantenerse disposiciones para que todas las personas en la organización sean competentes en todos los aspectos de sus deberes y obligaciones relativas a la seguridad y salud (art.27). En cuanto a los programas de capacitación, éstos deberían ser impartidos por personas competentes, hacerse extensivos a todos los miembros de la organización, evaluar la retención y comprensión de la capacitación dada, estar suficientemente documentados, y adecuarse al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades.

Además, cabe indicar que la capacitación debería ser completamente gratuita y brindarse en el horario de trabajo. (art.28 RLSST)

Ahora bien, respecto al tema de la documentación del SGSST resulta conveniente señalar que dichos documentos serían los oficiales con que se pruebe o acredite todo lo relativo al SGSST (como, las disposiciones, procedimientos, instrucciones y otros documentos internos que se utilicen en la materia). Esto es de gran ayuda para la organización. En este sentido, debería elaborarse y

⁵¹ La competencia en materia de seguridad y salud en el trabajo incluye la instrucción, la experiencia y la formación profesional, o una combinación de estos elementos. Vid. Oficina Internacional del Trabajo. *Directrices relativas a los...*, op.cit. , p. 10.

mantenerse actualizada la documentación que comprenda: la política y los objetivos de la organización en la materia de seguridad y salud en el trabajo, las principales funciones y responsabilidades que se asignen en esta materia, los peligros y riesgos más importantes para la seguridad y salud en el trabajo que conllevan las actividades de la organización, así como las disposiciones adoptadas para su prevención y control. También, dicha documentación debería estar redactada con claridad para que ser entendida y utilizada, sin olvidar las revisiones a las que debe ser sometida periódicamente. (art.32 RLSST).

Cabe señalar que los registros de seguridad y salud en el trabajo deberían establecerse, archivarse y conservarse a nivel local, de conformidad a las necesidades de la organización. Los datos recopilados tendrían que clasificarse en función de sus características y origen, especificándose el tiempo durante el cual han de conservarse. Los registros podrían ser: relativos al funcionamiento del SGSST; de lesiones dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo; basados en leyes o reglamentos nacionales relativos a la seguridad y salud en el trabajo; entre otros. (art. 33 RLSST).

Finalmente, el último eje relevante en la Organización del SGSST, es la Comunicación. Dicho elemento es una pieza clave en el sistema, por lo que deberían establecerse disposiciones y procedimientos para poder recibir, documentar y responder las comunicaciones internas y externas relativas a la seguridad y salud en el trabajo. En el ámbito interno, así, cerciorarse de que se reciban, consideren y atiendan las inquietudes, ideas y aportes que realicen los trabajadores.

3.2 Planificación y Aplicación

El primer punto a realizar, en el supuesto de que no exista ningún SGSST o cuando la organización sea reciente, es un examen inicial sobre este sistema. Dicho examen, debería ser llevado a cabo por personas competentes en consulta con los trabajadores y/o sus representantes. Su contenido debería : indicar los requisitos legales vigente en la materia de seguridad y salud en el trabajo, identificar, prever y evaluar los riesgos que inciden sobre esta materia en relación al ambiente laboral, evaluar los

controles previsto o existentes para estos riesgos. Además, el resultado de esta evaluación debería ser documentado, servir en la orientación de la aplicación y mejora del SGSST. (art.37 LSST).

Ahora bien, después de realizar el examen inicial seguirá la planificación, desarrollo y aplicación del SGSST. Cabe resaltar que el SGSST deberá atender como mínimo a las leyes y reglamentos nacionales, además de estar orientado a mejorar continuamente los resultados. En este sentido, las disposiciones que rijan el SGSST deberían encaminarse según el resultado del examen inicial, o de exámenes posteriores que contribuyan a la protección de la seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, dichas disposiciones deberían abarcar el desarrollo y funcionamiento de todos los componentes del SGSST e incluir una clara definición, el establecimiento de prioridades y la cuantificación de ser pertinente, de los objetivos de la organización en materia de seguridad y salud en el trabajo. (art.38 LSST).

A propósito de los Objetivos en materia de seguridad y salud en el trabajo, estos deberían ser medibles, específicos, apropiados y conformes con el tamaño y la naturaleza de las actividades de la organización; sumándose a estos requisitos la compatibilidad con las leyes y reglamentos pertinentes y aplicables, la orientación central y evaluación periódica de la mejora continua. Sin olvidar que estos objetivos deberían estar documentados y comunicados a todos los cargos y niveles pertinentes de la organización. (art.39 LSST).

Uno de los pilares fundamentales del SGSST es la Prevención de los peligros y riesgos y para lograr ello existen ciertas medidas de prevención y control a seguir. De esta manera, la primera acción debería ser la realización del IPER. Las medidas de prevención y protección deberían aplicarse al siguiente orden de prioridad: **supresión** del peligro/riesgo; **control** del peligro/riesgo en su origen, con la adopción de medidas técnicas de control o medidas administrativas; **minimizar** el peligro/riesgo, con el diseño de sistemas de trabajo seguro que comprendan disposiciones administrativas de control y cuando ciertos peligros/riesgos no puedan controlarse con disposiciones colectivas, el empleador debería ofrecer **equipo de protección personal**, incluida ropa de

protección (sin costo alguno) y debería aplicar medidas destinadas a asegurar que se utilice y se conserve dicho equipo(art.21 LSST). Además de dichas medidas, deberían existir procedimientos o disposiciones de prevención para cumplir con la legislación nacional y ajustarse a los peligros y riesgos en la organización, examinarse y de ser necesario modificarse periódicamente.

Las circunstancias, como cambios internos (introducción de nuevos procesos, estructura organizativa, métodos de trabajo o adquisiciones) o cambios externos (debido a la modificación de leyes y reglamentos, a fusiones organizativas, o a la evolución de los conocimientos en el campo de la materia de seguridad y salud en el trabajo y tecnología) ameritan una nueva evaluación de medidas: gestión del cambio. Esta evaluación debería hacerse con la participación de los trabajadores, representantes y comité de seguridad, según el caso. Además, deberíamos cerciorarnos de que todos los miembros interesados de la organización han sido adecuadamente informados y capacitados. (art.57 LSST).

El SGSST debe contemplar, dentro de su estructura, disposiciones de prevención, preparación y respuesta respecto de situaciones de emergencia. Estas disposiciones deberían mencionar los accidentes y situaciones de emergencia que puedan producirse, atendiendo al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades. Asimismo, dichas disposiciones deberían garantizar que se ofrece la información, los medios de comunicación interna y la coordinación necesarios a todas las personas en situaciones de emergencia en el lugar de trabajo. También, proporcionar información y comunicarse a las autoridades competentes interesadas, la vecindad y los servicios de intervención en situaciones de emergencia; brindar servicios de primeros auxilios y asistencia médica, de extinción de incendios y de evacuación a todas las personas que se encuentran en el lugar de trabajo; ofrecer información y formación pertinentes a todos los miembros de la organización en todos los niveles, incluidos ejercicio periódicos de prevención de situaciones de emergencia, preparación y métodos de respuesta.

Es importante resaltar que debería establecerse medios de prevención, preparación y respuesta, colaborando con servicios

exteriores de emergencia y otros organismos, de ser posible. (art.83 RLSST).

Otro tema a contemplarse dentro del SGSST es el referente a las adquisiciones de bienes y servicios. Sobre estas adquisiciones debería establecerse y mantenerse procedimientos que garanticen - en las especificaciones relativas a las compras y arrendamiento financiero - disposiciones relativas al cumplimiento por parte de la organización de los requisitos de seguridad y salud en el trabajo. A su vez, se debería identificar las obligaciones y requisitos legales y de la propia organización en materia de seguridad y salud en el trabajo, antes de la adquisición de los bienes y servicios. (Art. 84 RLSST).

Además, es importante regular la figura de la contratación. En este sentido, debería adoptarse disposiciones que garanticen la aplicación de las normas de seguridad y salud en el trabajo de la organización o, en todo caso, su equivalente a los contratistas y trabajadores que ocupen la organización. Estas disposiciones deberían incluir procedimientos para la evaluación y la selección de los contratistas; establecer medios de comunicación eficaces entre los contratistas y los niveles pertinentes de la organización; fomentar en el lugar de labores una concienciación de la seguridad y salud en el trabajo y capacitar al contratista antes o después de que comience el trabajo, y, por consiguiente, supervisar periódicamente la eficiencia de las actividades de seguridad y salud en el trabajo del contratista en el lugar de trabajo.(art. 68 LSST).

3.3 Evaluación y Acción en pro de mejoras

El tema de evaluación alude a la supervisión y medición de resultados. Así, tendría que elaborarse, establecerse y revisarse periódicamente procedimientos para supervisar, medir y recopilar datos relativos a los resultados de la seguridad y salud en el trabajo. Ahora bien, los indicadores de eficiencia deberían adecuarse a la organización, naturaleza y objetivo de las actividades en seguridad y salud en el trabajo. La supervisión y medición de los resultados debería incluirse en un registro, utilizarse para medir el cumplimiento de la política, objetivos y control de riesgos. En ese sentido, la supervisión debe aportar información para determinar si las medidas de prevención y control son aplicadas y eficaces;

también, debería servir como base para la adopción de decisiones que tenga por objeto mejorar el SGSST (art. 85 RLSST).

Otro tema que se aborda en la evaluación es la investigación de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo, y su efecto en la seguridad y la salud; es decir, permitir la identificación de cualquier deficiencia en el SGSST y estar documentada. Dichas investigaciones deberían llevarse a cabo por personas competentes (con una participación adecuada de los trabajadores y sus representantes). Cabe indicar que los resultados de estas investigaciones deberían comunicarse al comité de seguridad y salud -cuando exista- y a las personas competentes para que tomen disposiciones correctivas, que deberían aplicarse para evitar que se repitan los casos de lesión, dolencias, enfermedad o incidente relacionados con el trabajo (art.88 RLSST).

Uno de los mejores mecanismos para realizar la evaluación del SGSST (de todos sus elementos⁵²) es la auditoría, que deberá ser regulada (art.40 LSST). En este sentido, convendría desarrollar una política y un programa de auditoría que comprenda una definición de la esfera de competencia del auditor, el alcance de la auditoría, su periodicidad, metodología y la presentación de informes. En las conclusiones de la auditoría debería determinarse si la puesta en práctica del SGSST es eficaz, tanto para el logro de la política y los objetivos de la organización, como para promover la participación de los trabajadores. Permite, así, que la organización pueda cumplir con la normativa nacional. Las auditorías deberían llevarse a cabo por personas competentes no necesariamente vinculadas a la organización y que sean independientes respecto de la actividad objeto de la auditoría.

⁵² Los elementos que debería abarcar la auditoría son : la política de seguridad y salud en el trabajo; la participación de los trabajadores; la responsabilidad e rendir cuentas; la competencia y capacitación; la documentación del SGSST; la comunicación; la planificación, desarrollo y puesta en práctica del sistema; las medidas de prevención y control; la gestión del cambio; la prevención de emergencia y la preparación y respuesta frente a dichas situaciones; las adquisiciones; la contrataciones; la supervisión y medición de resultados; la investigación de las lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo; la auditoría; los exámenes realizados por la dirección; la acción preventiva y correctiva; la mejora continua y cualesquiera otros criterios de auditoría o elementos que se consideren oportunos. Cfr. Oficina Internacional del Trabajo. *Directrices relativas a los...*, op. cit., pp. 18 – 19.

Asimismo, señalar que los resultados y conclusiones de esta, tendrían que comunicarse a las personas competentes para adoptar medidas correctivas. Finalmente, agregar que la consulta sobre la elección del auditor y sobre todas las fases de la auditoría del lugar del trabajo, incluido el análisis de los resultados de la misma, requiere la participación de los trabajadores.

La dirección debería realizar exámenes que contengan la evaluación de la estrategia global del SGSST para determinar si se consiguen los resultados esperados en los objetivos previstos; evaluar la necesidad de introducir cambios en el SGSST; identificar qué medidas son necesarias para resolver en su momento cualquier deficiencia, incluida la adaptación de otros aspectos de la estructura de la dirección de la organización y de la medición de resultados. Además, presentar antecedentes necesarios para la dirección, incluida información sobre la determinación de las prioridades, en aras de una planificación útil y de una mejora continua. Resulta conveniente que el examen realizado por la dirección tome en consideración los resultados de las investigaciones anteriores (de enfermedades, dolencias, accidentes) y de las actividades de supervisión, medición y auditoría, además de los insumos internos y externos que puedan afectar al SGSST. De este modo, la frecuencia y alcance del examen puede definirse en función de las necesidades y situación de la organización. Finalmente, indicar que las conclusiones del examen realizado deberían registrarse y comunicarse a las personas responsables de los elementos pertinentes del SGSST, incluso al comité de seguridad y salud, a los trabajadores y representantes (art.89 RLSST).

La última etapa es la Acción en pro de mejoras, compuesta por dos aspectos: la acción preventiva y correctiva, y la mejora continua. Respecto a la primera, las acciones deben tomarse en base a los resultados de la supervisión⁵³, medición de la eficiencia

⁵³ Se debe atender a la supervisión tanto activa como reactiva. La primera de ellas se define como el “conjunto de actividades que vienen llevándose a cabo con el fin de comprobar que las medidas de prevención y control y las disposiciones relativas a la puesta en práctica del SGSST cumplen con los criterios que se hubieren definido”. Por su parte, la supervisión de tipo reactiva “comprueba que se identifican y subsanan las deficiencias de las medidas de prevención de los peligros y riesgos y de control de la protección, así como del SGSST cuando lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes

del SGSST, las auditorias y los exámenes realizados por la dirección. Cuando la evaluación del SGSST muestre que las medidas implementadas no son eficaces, estas deberían someterse a la jerarquía competente en materia de medidas de prevención y control para que las complete y documente según corresponda.

Por otro lado, en la mejora continua deberían adoptarse y mantenerse disposiciones para el refinamiento de los elementos pertinentes del SGSST. Así, los procedimientos y los resultados de la organización en el campo de la seguridad y salud serán comparados con otros para corregir aspectos y lograr eficiencia (art.91 RLSST).

demuestran su existencia". Vid. Oficina Internacional del Trabajo. *Directrices relativas a los...*, *op. cit.*, p.24.

CAPITULO III: PRINCIPIOS QUE INFORMAN A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN EL PERU

Los principios, al ser una fuente formal del derecho, poseen un rol protagónico en nuestra rama, ya que tienen por función coadyuvar en la interpretación, integración y orientación del sistema normativo. Además, en la función jurisdiccional, estos axiomas resultan ser vitales ya que son ideas directrices y rectoras que dan sustento a una teoría, a una norma y al desarrollo de la actividad cognoscitiva en el ámbito del Derecho⁵⁴. En este sentido, la seguridad y salud en el trabajo no resulta ajena al alcance del que gozan los principios; antes bien, estos últimos fundamentan e irradian el desarrollo de la materia en cuestión.

El título preliminar de nuestra LSST recoge nueve principios. Sin embargo, por un criterio subjetivo para el desarrollo de este y del siguiente capítulo, se tratarán y analizarán el contenido de tres principios: prevención, protección, e información y capacitación. Finalmente, para desarrollar este capítulo haré uso de la doctrina española, pues nuestra LSST encuentra su equivalente en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, emitida el 8 de noviembre de 1995 en España.

1. Principio de Prevención

La instauración del principio de prevención en el Perú, es preciso recalcar, permite apreciar la relevancia que tiene la cultura preventiva para el legislador. Una cultura nacional de prevención implica: el respeto del derecho a gozar de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable a todos los niveles, y la participación activa de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, a través de un sistema de derechos, responsabilidades y deberes definidos. A fin de hacer efectivo todo ello, se necesita el uso de los medios disponibles para aumentar la sensibilización, el conocimiento y la comprensión general de la seguridad

⁵⁴ ALCIDES CHAMBI, R. *Principios rectores del derecho peruano*. Lima: Grijley, 2013, pp. 10-13.

y salud en el trabajo, atribuyendo la máxima prioridad al principio de prevención⁵⁵.

Existe consenso en la doctrina al indicar que, para el empleador⁵⁶ (quien tiene una actividad generadora de riesgos para la seguridad y salud de sus trabajadores), el orden jurídico establece normas que regulan la obligación de garantizar o minimizar los riesgos relativos a la seguridad y salud en el trabajo. Cabe señalar que es cierto que el empleador resulta ser el principal obligado en el tema de prevención; sin embargo, el trabajador⁵⁷ también tiene deberes en esta materia (art.79)⁵⁸.

Ahora bien, el numeral que inicia nuestro Título Preliminar de la LSST señala que *“El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del*

⁵⁵ OIT. Estrategia global en la materia de seguridad y salud en el trabajo: conclusiones adoptadas por la conferencia internacional en su 91ª. Reunión, 2003. *Biblioteca Electrónica...*, op.cit., pp.2-3.

⁵⁶ Entiéndase por empleador a “Toda persona natural o jurídica o pública, que emplea a uno o varios trabajadores”. Vid. Glosario que aparece en la parte final del RLSST.

⁵⁷ Entiéndase por trabajador a “Toda persona que desempeña una actividad laboral subordinada o autónoma, para un empleador privado o para el Estado”. Vid. Glosario que aparece en la parte final del RLSST.

⁵⁸ “(...) Sin embargo esta primera toma de contacto con las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo no debe conducirnos al equívoco de que el único sujeto obligado es el empresario. Pese a una apariencia externa de ser una regulación que solo impone deberes a los empleadores, hay una segunda realidad, muchas veces desconocida: también los trabajadores son sujetos sobre los que pesan importantes obligaciones en la prevención de los riesgos laborales...” continua el autor “El hecho de que el sujeto cumplidor sea el mismo que se beneficia del cumplimiento nos plantea una cuestión: ¿Estamos antes auténticos deberes jurídicos o simple cargas impuestas a los trabajadores?”. Vid. GORELLI HERNÁNDEZ, J. “Obligaciones y responsabilidad del trabajador en materia de seguridad e Higiene en el Trabajo”. En: OJEDA AVILÉS, A (coord.) *La prevención de Riesgos Laborales: Aspectos clave de la Ley 31/1995*. Pamplona: ARAZANDI, 1996, pp. 191-193. Es esta misma línea, “...la regulación de la seguridad y salud en el trabajo impone deberes y obligaciones a los distintos sujetos implicados en el desarrollo de la actividad laboral. En este sentido, es claro que el trabajador puede ser declarado responsable, a menos, a determinados efectos; pues en hipótesis, podría imputársele responsabilidad por incumplimiento de la normativa...”. Cfr. García Murcia, J. “Régimen de responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo”. En: PALOMEQUE LÓPEZ, M (Coord.). *Seguridad y salud en el trabajo: El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales*. Madrid: La Ley - Actualidad. 1997. pp. 190-191.

centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”.

De una primera lectura, podemos observar que la prevención viene a ser un deber del empleador, por el cual se encuentra obligado a garantizar unas buenas condiciones de seguridad y salud en el trabajo⁵⁹. Respecto a lo regulado en este primer artículo, considero que existen algunas cuestiones por definir y aclarar.

No cabe duda de la relevancia que goza la materia de prevención en la normativa nacional⁶⁰. En razón a ello, resulta pertinente entender el significado de “prevención”; y, sabiendo que nuestro ordenamiento no acoge definición de dicho término, podemos guiarnos de lo regulado por la Unión Europea: “El prever puede ser entendido como el conjunto de disposiciones o de medidas adoptadas o previstas en todas las fases de la actividad de empresa, con el fin de evitar o de disminuir los riesgos profesionales”⁶¹. Con ello queda claro que el prevenir es una medida o disposición que se toma de manera anticipada para evitar que suceda una cosa considerada negativa.

Como se mencionó *supra*, este deber de prevención correspondiente al empleador, informa a toda la LSST. Siendo ello, el artículo 1º, y el articulado que va del 48º al 71º respaldan y orientan, respectivamente, tal deber. Básicamente, dicho articulado, establece las siguientes obligaciones⁶²: garantizar la seguridad y salud de los

⁵⁹ IGARTUA MIRÓ, M. *La obligación General de Seguridad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 25.

⁶⁰ Vid. Exposición de motivos. Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, op.cit , p.3.

⁶¹ Directiva 89/391/CEE, del consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Visto el 15 de setiembre 2014 en: [http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/8cbe8bcfb0385217c125795100367b43/\\$FILE/Dir,89.391.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/8cbe8bcfb0385217c125795100367b43/$FILE/Dir,89.391.pdf).

⁶² La confirmación de que en relación a la seguridad y salud nos hallamos ante una verdadera obligación la encontramos en la propia doctrina civil que considera que “para que haya obligación en sentido técnico el deber que asume una de las partes(obligación, deuda) ha de corresponder al derecho de la otra(crédito), con independencia de que las partes se hallen ligadas específicamente en relación con la obligación de que se trate, o

trabajadores en el desempeño de su labor; desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes; además, el empleador debe gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no puedan ser eliminados. Asimismo, el diseño de puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos, todos orientados a garantizar la seguridad y salud en el trabajo; entre otras tantas obligaciones⁶³. Tal y como se puede apreciar, el prevenir abarca una serie de deberes específicos y genéricos⁶⁴.

Para ilustrar el tema, un deber genérico es el contemplado en el art.49 inc. a) LSST: El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones: “garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión al mismo”. En consecuencia, este último, se trata de un deber omnicomprendido, dentro del cual se encierra el cumplimiento de todos y cada uno de los muchos deberes establecidos en la normativa para el empleador.

Por otro lado, un ejemplo de deber específico vendría a ser el contemplado en el art.35 inc. b) LSST El empleador debe “realizar no menos de cuatro capacitaciones al año en materia de seguridad y salud en el trabajo”; es decir, si se verifica que el trabajador solo ha tenido tres capacitaciones el empleador incurre en responsabilidad. Cabe resaltar que, si bien estos deberes son especificaciones del deber general del empleador (“garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en todos sus aspectos”), no agotan el contenido de dicho deber, pues tan solo son concreciones o materializaciones necesarias de algunos de sus aspectos, ya que, si las obligaciones estuvieran enunciadas en términos muy

su vinculación forme parte de un conjunto de relaciones más complejo. Citado por IGARTUA MIRÓ., op.cit., pp. 31-32.

⁶³ Cabe señalar que el artículo 3 de la LSST establece que la norma puede ser modificado *in meius*, es decir, los empleadores y trabajadores pueden establecer libremente, por ejemplo, mediante convenio colectivo niveles de protección que mejoren lo dispuesto en la norma.

⁶⁴ “Los deberes generales de prevención se formulan a través de enunciados amplios (con frecuencia inevitablemente indeterminados), que dejan un margen de elección e interpretación, mayor o menor según los casos, al empresario. Los deberes específicos, por el contrario, son deberes formulados en unos términos de precisión y detalle que dejan escaso o ningún margen de apreciación al empresario”. Vid. MONTOYA MELGAR, A y PIZÀ GRANADOS, J. *Curso en Seguridad...*, op cit., p.80.

amplios, la exigencia de su cumplimiento se dificultaría y la actuación del empleador no tendría pie a delimitarse⁶⁵.

Recapitulando, ya sabemos que la prevención es un deber (genérico, que se concretiza en varios deberes específicos que establece la LSST) del empleador, pues este resulta ser el principal obligado como consecuencia de que es el titular de su centro de trabajo y el que organiza y dirige la actividad productiva de la que se beneficiara. Si él tiene el poder de tomar decisiones, también ha de ser su responsabilidad que el lugar de trabajo y todas las condiciones en que se desempeña la prestación laboral revistan la seguridad que exige la ley⁶⁶. Queda claro, por lo tanto, que la prevención implica el “prever con antelación las consecuencias negativas de una situación y actuar para cambiarla. La prevención de riesgos para la salud y seguridad en las empresas busca, ni más ni menos, eliminar o controlar aquellas condiciones que puedan contribuir a causar daños para la salud, anticipándose”⁶⁷. Ahora bien, resulta pertinente entender qué busca el legislador cuando regula, en el principio de prevención, el “...establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, salud y bienestar de los trabajadores considerando los factores sociales, laborales, biológicos...”. Podemos decir que todo ello queda resumido en *ambiente laboral*.

Siguiendo a Alfredo Montoya, “cuando se habla de ambiente laboral en el marco de la concepción actual del trabajo y la salud, se hace referencia a un concepto que engloba todo aquello que rodea al trabajador, con una triple vertiente hacia los aspectos materiales, psicológicos y sociales”⁶⁸. El concepto de *ambiente laboral*, así entendido, se asimila a lo establecido en nuestra normativa cuando indica que las *condiciones y medio ambiente de trabajo* “son aquellos elementos, agentes o factores que tienen influencia en la generación de riesgos que afectan la seguridad y salud de los trabajadores. Quedan

⁶⁵ ALARCON CARACUEL, M. “Deberes del Empresario respecto a seguridad y salud”. En: OJEDA AVILÉS, A (Coord.) *La prevención de Riesgos Laborales: Aspectos clave de la Ley 31/95*. Pamplona: Arazandi, 1996, p. 107

⁶⁶ *Ibidem*, p.110.

⁶⁷ Instituto Sindical del Trabajo, Ambiente y Salud 2007 [en línea]. España: Salud laboral. [consultada: 20 de setiembre 2014]. Disponible en: <http://istas.net/web/index.asp?idpagina=2394>

⁶⁸ MONTOYA MELGAR, A. y PIZÁ GRANADOS, J. *Curso en seguridad...*, op cit., p.6.

específicamente incluidos en esta definición: las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás elementos materiales existentes en el centro de trabajo; la naturaleza, intensidades, concentraciones o niveles de presencia de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia; los procedimientos, métodos de trabajo y tecnologías establecidas para la utilización o procesamiento de los agentes citados en el apartado anterior, que influyen en la generación de riesgos para los trabajadores; la organización y ordenamiento de las labores y las relaciones laborales, incluidos los factores ergonómicos y psicosociales.”⁶⁹

Dentro de este principio, otra cuestión es el alcance de la protección que regula el legislador, en tanto que el empleador no solo debe garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores, sino también la de aquellas personas que prestan servicios e incluso para aquellos que se encuentran dentro del ámbito de su centro de labores.

En este sentido, el art. 68 de la LSST establece que “el empleador, en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores, o quien asuma el contrato principal de la misma es quién garantiza: inc c) El deber de prevención en seguridad y salud de los trabajadores de todos el personal que se encuentra en sus instalaciones”.

Al respecto, el empleador asume el deber de seguridad con todos los que prestan servicios en un conjunto productivo que se encuentra bajo su control, incluidos los trabajadores de la empresa contratista o subcontratista, que no es sino la aplicación del principio: “Quien está en condiciones de obtener un beneficio debe estar también dispuesto a responder de los perjuicios que puedan derivar del mismo”⁷⁰.

⁶⁹ Glosario que aparece en la parte final del RLSST.

⁷⁰ “SSTSJ de Cantabria de 11 de octubre de 2007, IL J2311 y de 29 de diciembre de 2007, I.L J 2325, se pronuncian sobre la extensión de la responsabilidad del empresario principal por el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de los contratistas o subcontratistas. Para el tribunal, lo importante es que el hecho se haya producido dentro de la esfera de la responsabilidad del empresario principal por lo que deberá responder en la reparación del daño causado”. GONI SEIN, J.

Respecto al alcance de dicho deber “incluso para aquellos que se encuentran dentro del ámbito de su centro de labores”. Cabe resaltar que la LSST se centra sobre todo, en relación de servicios entre trabajador y empleador como fundamento de dicho deber de seguridad; es decir los destinatarios de esta norma son los trabajadores y no los terceros que desde luego podrán obtener la tutela que les brindan las normas generales.

Finalmente, el legislador establece, en este principio de prevención, que la evaluación de riesgos y la protección que se dé a los trabajadores deberá realizarse atendiendo a la diferenciación de género. Es importante tomar en cuenta la visión de género ante la exposición a riesgos del trabajo, ya que existen diferencias en cuanto a los efectos que producen estos riesgos entre hombres y mujeres desde las diferencias biológicas hasta las sociales⁷¹.

Dicho enfoque viene recogido en el art 66: “El empleador adopta el enfoque de género para la determinación de la evaluación inicial y el progreso de identificación de peligros y evaluación de los riesgos anual. Asimismo, implementa las medidas necesarias para evitar la exposición de las trabajadoras en periodo de embarazo o lactancia a labores peligrosas, de conformidad a la ley de la materia. Las trabajadoras en estado de gestación tienen derecho a ser transferidas a otro puesto que no implique riesgo para su salud integral, sin menoscabo de sus derechos remunerativos y de categoría”.

Cabe enfatizar que, el legislador peruano, antes de la LSST, ya le daba una protección especial a la mujer en su ambiente laboral. De esta manera, en el año 2003, aparece la Ley N° 28048, a favor de la protección de la mujer gestante, quien realiza labores que pongan en riesgo su salud y/o el desarrollo normal del embrión y el feto. En dicha ley se faculta a las mujeres gestantes para que en sus centros de trabajo soliciten al empleador no realizar labores que pongan en peligro su salud

(et.al).*Crónicas de jurisprudencia. Revista Justicia Laboral*. Lex Nova.2009, n°39, pp.257-258.

⁷¹Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo 2003[en línea]. Bélgica: Las cuestiones del género en la seguridad y salud en el Trabajo. [Consultada: 10 de julio 2014]. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/publications/factsheets/42>

y/o la del desarrollo normal del embrión y el feto durante el período de gestación⁷².

2 Principio de protección

El numeral IX del Título Preliminar de la LSST, recoge este principio y señala que: *“Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua. Dichas condiciones deben propender: a) Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable. b) Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores”*.

Se desprende de este artículo que el deber⁷³ de protección de la seguridad y salud le corresponde, de forma distinta, tanto al empleador y al Estado; es decir, dicho deber grava al empleador frente a sus trabajadores, pero también frente al Estado, en la medida en que este ejerce el rol de fiscalización y control de cumplimiento de esa obligación (art. 1 LSST).

El Estado, además, debe promover una cultura de prevención de riesgos laborales en la que deberá participar de manera activa. Para ello, implementa la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (articulado que va del 4 al 7), así como la inducción de un enfoque de “sistema” para la fijación de derechos, responsabilidades y deberes definidos y la atribución máxima al principio de prevención (articulado

⁷² Otras normas que regulan esta materia son: el D.S. N° 009-2004-TR (norma reglamentaria de la ley 28048) y la R.M. N° 374-2008-TR, donde aprueban el listado de los agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales que generan riesgos para la salud de la mujer gestante y/o el desarrollo normal del embrión y el feto, sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia y los períodos en los que afecta el embarazo; el listado de actividades, procesos, operaciones o labores, equipos o productos de alto riesgo; y, los lineamientos para que las empresas puedan realizar la evaluación de sus riesgos.

⁷³ Si el trabajador tiene derecho a que se le proteja en materia de seguridad y salud en el trabajo, tal derecho se corresponde con el equivalente deber u obligación del empleador.

que va del 8 al 16). Cabe señalar que todo lo mencionado se desprende de la Exposición de motivos de la norma reglamentaria de la LSST⁷⁴.

La política nacional de seguridad y salud en el trabajo tiene como objeto “la prevención de accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo (art.4)”. Uno de los mecanismos para lograr este objetivo, es la actuación de las distintas Administraciones Publicas a cargo de la materia preventiva. En palabras de Fernando de Vicente Paches, “estas administraciones públicas competentes en materia laboral llevaran a cabo las siguientes actuaciones de contenido preventivo: promoción de la prevención y el asesoramiento por medio de los órganos técnicos de la Administración con competencias preventivas, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva; la Vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, asesorando empresas y trabajadores para conseguir el efectivo cumplimiento de dicha normativa; la Imposición de sanciones administrativas en caso de incumplimiento de la normativa de prevención por los sujetos responsables de su adecuada aplicación. Así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en la

⁷⁴En esta misma línea se señala: “En el Perú, el derecho a la protección de la salud de las personas y de su comunidad se encuentra consagrado en el artículo 7° del texto constitucional. El artículo 9° del mismo texto señala la responsabilidad del Estado en la determinación de la política nacional de salud, normando y supervisando su aplicación. Por otro lado, en el artículo 23° del capítulo laboral, la Constitución establece que el trabajo es objeto de atención prioritaria por el Estado y que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, no desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. De todos los preceptos constitucionales anotados se desprende que el derecho fundamental a la salud debe ser protegido por el Estado en el marco de todas las relaciones interpersonales, más aun, en situaciones en las que la marcha de los sistemas productivos y, eventualmente, el ejercicio del poder de dirección del empleador, generan riesgos para las personas. En otros términos, al ser el derecho a la salud un derecho de rango constitucional y al generarse situaciones de riesgo como resultado del funcionamiento de los sistemas productivos, debe impedirse mediante la aplicación de medidas efectivas- entre ellas legislativas- que el desempeño de una actividad laboral genere un perjuicio o un riesgo en la salud de los trabajadores.” Vid. Exposición de motivos. Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, op.cit., p.3.

empresa”⁷⁵. En este sentido, nuestro País por medio de la Ley 29981, crea uno de los organismos principales en la materia de seguridad y salud en el trabajo: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), técnico y especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias. Cabe resaltar que hoy en día, la SUNAFIL prioriza la orientación y sus sanciones no serán mayores al 35% del monto de las multas por tres años desde la vigencia de la LSST⁷⁶. Esto último resulta ser un claro ejemplo del interés que tiene el Estado por promover la seguridad y salud en el trabajo toda vez que dicha medida manifiesta la priorización de la orientación antes que la fiscalización.

Por otro lado, como he mencionado, nuestro País establece un Sistema Nacional de Seguridad. Dicho sistema está orientado a velar por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, articulando las actuaciones de fiscalización y control de parte de los actores del sistema. Asimismo, cuenta con el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, instancia máxima de concertación, de

⁷⁵ Cfr. VICENTE PACHES, F. “Política preventiva y administración pública: actuación de las administraciones públicas en materia de prevención de riesgos”. *Manual de prevención de Riesgos Laborales (Seguridad, Higiene y Salud en el trabajo)* - Atelier, 2002. p.141.

⁷⁶ El 20 de setiembre del 2014 se publicó, en El Peruano, el Decreto Supremo N°. 010-2014-TR, que hace precisiones a la ley n° 30222, que a su vez modifica la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Cabe indicar que durante tres años, las multas a imponerse no serán mayores al 35% de la que resulte de aplicar de acuerdo a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, así como los atenuantes y/o agravantes aplicables en cada caso. La reducción antes mencionada no aplicará en los siguientes casos: a) Infracciones muy graves, que afecten muy gravemente el derecho de libertad sindical o el principio de discriminación en materia de empleo y ocupación; b) Infracciones que contravengan la normativa que protege el trabajo del niño o el trabajo forzoso u obligatorio; c) Infracciones que afecten normas de SST, siempre que hayan ocasionado la muerte o invalidez permanente del trabajador; d) Actos de obstrucción a la labor inspectiva; e) Actos de reincidencia (comisión de la misma infracción en un periodo de seis meses desde que quedo firme la primera resolución de sanción). Cfr. Empresa editora Gestión. Diario Gestión. 22 de setiembre de 2014. [Consultada el 24 de setiembre de 2014] Disponible en: <http://gestion.pe/economia/sunafil-apunta-mypes-su-nuevo-rol-orientador-2109196>. Si desea mayor información ingrese al siguiente enlace: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarnoticias.php?codNoticia=3871>

naturaleza tripartita⁷⁷ y que se encuentra adscrito al sector de trabajo y promoción del empleo (art.10). Entre sus funciones principales, tenemos: formular y aprobar la política nacional de seguridad y salud en el trabajo, y efectuar el seguimiento de su aplicación (art.11).

En resumidas cuentas, se puede decir que la protección garantizada por el Estado a los trabajadores se manifiesta en: a) la fiscalización y control del cumplimiento del empleador en la materia de seguridad y salud en el trabajo; b) en el establecimiento de toda una política nacional preventiva en esta materia; c) establece un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo donde un factor básico es articulación del funcionamiento de todo el “personal del estado” que estará al servicio del trabajador; d) establece un enfoque de sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo (desarrollado en el Capítulo II de la presente investigación) para ayudar al empleador y proteger al trabajador en la gestión de los riesgos.

Hasta el momento hemos visto cómo se canaliza la protección que ha de brindar el Estado al trabajador en esta materia. Ahora bien, siguiendo con el desarrollo de este principio, tal y como se enuncia, el empleador, por ser el titular del centro de labores, es el principal⁷⁸ obligado a garantizar este derecho de protección al trabajador.

En este sentido, se regula que el empleador debe “asegurar condiciones de trabajo dignas que garanticen un estado de vida física, mental y social en forma continua”. Como ya se señaló, se desprende de nuestra normativa que será una condición de trabajo cualquier característica del trabajo que pueda tener influencia significativa en la generación de riesgos laborales. Además, dichas condiciones, como señala Leodegario Fernández “son entendidas como requisitos materiales y condiciones ambientales, que deben reunir tanto los lugares donde la

⁷⁷ Esto significa la presencia de tres entes: el Estado, Empleadores y Trabajadores, que participan en la planificación, programación, organización y control de la gestión preventiva a desarrollar por las Administraciones Públicas.

⁷⁸ De principal se califica a esta obligación, en tanto que se constata que el verdadero deber de seguridad corresponde principalmente- ya que no exclusivamente-al empresario. Vid. ALARCON CARACUEL, “Los deberes del empresario...”, op.cit 110. En igual sentido, SALCEDO BELTRAN, M. *El deber de protección empresarial de la Seguridad y Salud de los trabajadores*. Valencia: Pacífico editores, 2000. pp.30-33.

prestación del trabajo se ejecuta, como los instrumentos, máquinas y sustancias utilizadas en el proceso productivo para hacer realidad el derecho del trabajador a su vida, integridad física, salud y bienestar”⁷⁹. Cabe indicar que el establecimiento del término “en forma continua” hace referencia al desarrollo de acciones permanentes para perfeccionar los niveles de prevención existentes (art.49ºinc.b), además de identificar las modificaciones que puedan darse en la condiciones de trabajo, y disponer, para ello, de lo necesario en la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales (art. 49ºinc. c)⁸⁰.

Además de atender al aseguramiento de estas condiciones, que buscan básicamente evitar el riesgo, el empleador, para hacer efectiva esta protección, debe cumplir con el contenido de derechos que forman parte del mismo “derecho de protección”, como son: derecho de información, consulta y participación; formación en materia preventiva, y adecuación del trabajador al puesto laboral, entre otros (articulado que va del 72 º al 78º).

La evaluación de riesgos⁸¹, consecuentemente, es uno de los actos primordiales que materializan esta protección. En dicha evaluación, el empleador conoce cuáles son los riesgos de su empresa para que, en base

⁷⁹ LEODEGARIO FERNANDEZ, M. *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*. [S.l.]: EDIFAP, 1995, p. 58.

⁸⁰ Se señala que, “si el empresario ha de adoptar cuantas medidas sean precisas para garantizar la seguridad de sus trabajadores, estas irán apareciendo a lo largo del tiempo y se necesitará ir las adaptando a las diversas circunstancias, sin que quepa dar por cumplido el deben en un momento dado de la relación laboral y, a continuación, desentenderse de ellos” Vid. ALARCON CARACUEL, M. “Los deberes del empresario...” op cit., p.110. En esta misma línea, “el constante progreso y evolución de la técnica exige una atenta observación a la que debe seguir una inmediata y permanente actuación...” Cfr. SEMPERE NAVARRO, Antonio. *Derecho de seguridad...*, op. cit., p. 92.

⁸¹ Para J.J. Gonzales Sánchez: “El deber general de seguridad comienza a cumplirse con la evaluación de los riesgos, instrumento, mediante el cual el empresario concretara sus acciones”. Cfr. GONZALES SÁNCHEZ, J.J., “Los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba su reglamento)”, DL, nº 53, 1997, p. 80. En ese sentido, “Como ya se ha puesto con acierto de manifiesto, la evaluación, más que ser ella una medida de tutela, constituye el presupuesto del entero sistema de prevención, siendo de hecho instrumento fundamental que permite al empresario individualizar las medidas de prevención y planificar la actuación, la mejora y el control a fin de verificar la eficacia y la eficiencia”. Vid. IGARTUA MIRÓ, M. *La obligación general de seguridad*, op. cit., p. 291 y LAI, M. “La valuatazione dei rischi”, DPL, nº 23, 1996, p. 1595.

a ello, se tomen las medidas necesarias para evitar o controlar los riesgos. Cabe precisar, como indica Igartua Miró, que “estas medidas pueden estar expresamente previstas o no en la normativa”⁸².

En este orden de ideas, el legislador, a través del artículo 21° de la LSST, señala una serie de medidas dirigidas a la gestión del riesgo. Así, el orden de prioridad que establece es el siguiente: la *eliminación del riesgo en su origen*; el *tratamiento y control* del riesgo en caso no pueda ser eliminado; la *minimización* del riesgo, adoptando sistemas de trabajo seguro; programar la *sustitución* progresiva y en la brevedad posible de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador; y, en último caso, *facilitar equipos de protección personal* adecuado. Cabe señalar que uno de los principales elementos para evitar los riesgos es la información e instrucción a los trabajadores: informarles del conjunto integrado de medidas para que estas sean eficaces⁸³.

En consecuencia, tal y como se puede apreciar, el legislador establece una metodología de cómo ha de actuar el empleador para cumplir con su deber de proteger la seguridad y salud de los trabajadores. Deberá, pues, planificar toda una serie de actividades para gestionar los riesgos; informar a sus trabajadores sobre todo ello, y no solo deberá informarlos sino también instruirlos sobre la aplicación de las medidas necesarias para evitar daños. A propósito, el desarrollo del siguiente principio ayudará a complementar lo expuesto.

3 Principio de información y capacitación

Como se ha mencionado, la información y capacitación que se le brinda al trabajador se configura como uno de los instrumentos más importantes para evitar la concreción del riesgo, logrando así la protección efectiva del trabajador. En este sentido, el numeral IV del Título Preliminar de la LSST regula que “*las organizaciones sindicales y los trabajadores reciben del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia*”. A propósito de las organizaciones sindicales,

⁸² IGARTUA MIRO, M. *La obligación general de seguridad.*, op. cit., p.291.

⁸³ ALARCÓN CARACUEL, M. “Los deberes del empresario...” op cit., pp. 114 – 115.

podemos decir que la LSST las configura como uno de los principales actores en el mundo de la seguridad y salud en el trabajo; y es que estas últimas tienen como fin coadyuvar en la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa que regula la presente materia (art. 1).

A lo largo de la normativa⁸⁴, una serie de artículos (19, 35, 52, 69) resaltan la finalidad de protección que reúnen ambos términos en conjunto, ya que, si bien es cierto, las palabras “información” y “capacitación” no gozan de un mismo significado, ambas se encuentran íntimamente relacionadas en el ámbito de seguridad y salud en el trabajo. En este sentido, se puede decir que dichos términos se encuentran en un plano teórico (información) y teórico-práctico (capacitación).

De esta manera, la información viene a ser un cúmulo de indicaciones y medidas de protección que el empleador transmite al trabajador, mientras que en la capacitación, además de transmitirse cierto grado de teoría, el empleador deberá instruir al trabajador y verificar que ponga en marcha estas indicaciones y medidas para evitar los riesgos. En atención a esto último, es deber del empleador dar al trabajador esta capacitación, y también es obligación del trabajador recibirla, siempre y cuando el tiempo invertido se encuentre dentro de la jornada de laboral, o de lo contrario se realice el pago correspondiente. (art. 28 RLSST).

En materia de riesgos, el art.52 de la LSST, denominado “Información sobre el puesto de trabajo”, refiere que el empleador debe brindar la información y los conocimientos necesarios en relación con los riesgos en el centro de trabajo y en el puesto o función específica, así como las medidas de protección y prevención aplicables. Como se puede ver, este precepto, pese a llevar el nombre de información sobre el “puesto de trabajo”, distingue para el empleador dos deberes: brindar al trabajador una información general y otra específica. La primera se refiere a los riesgos que afectan a la empresa en su conjunto por la actividad que desarrollan, y la segunda, establece la información que ha

⁸⁴ Cabe señalar que el legislador ya contemplaba, antes de la publicación de la LSST, este deber de capacitación. En este sentido la Ley de productividad y Competitividad laboral, establece en su título III artículo 86 “que las acciones de capacitación tienen por finalidad (...) C) prevenir los riesgos en el trabajo”. Asimismo el DS 009-2005, norma predecesora de la LSST.

de brindarse en atención al puesto de trabajo y/o función que desarrolle el trabajador en la empresa.⁸⁵

En esta misma línea, el art. 49 inc. g) de la LSST, regula que el empleador tiene la obligación de garantizar, oportuna y apropiadamente, la capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica tal y como se señala a continuación: 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.

La conclusión de este artículo es que la capacitación que recibirá el trabajador no depende en ningún caso del tipo de modalidad contractual (contrato: indefinido o modal) que haya suscrito el empleador con el trabajador, pues esto resulta irrelevante al fin de prevención y capacitación⁸⁶. Asimismo, estamos frente a una capacitación que es dinámica, es decir, el trabajador es capacitado de manera sucesiva, durante la ejecución de su labor y en distintos momentos, permitiendo su actualización.

Finalmente, el trabajador deberá ser capacitado frente a los cambios, ya sea por asignación de nuevas funciones o a causa de la tecnología; o sea, es de carácter *amoldable*⁸⁷, pues estará presente a lo largo de la vida de la relación laboral. Es válido resaltar que, en ningún caso, el costo de la formación recae sobre los trabajadores: el empleador asume el pago íntegro (art.28 Reglamento de la LSST).

⁸⁵ Vid. MORENO CALIZ, S. “La participación de los trabajadores: Derechos de información y consulta. La representación de los trabajadores para la prevención de riesgos”. En: GARCIA NINET, J (Dir.) *Manual de Prevención de Riesgos Laborales*. Barcelona: Atelier, 2002, pp. 353 – 354.

⁸⁶ El reglamento de la LSST establece un tipo de Inducción u Orientación, que es la capacitación inicial dirigida a otorgar conocimientos e instrucciones al trabajador para que, de ese modo, ejecute su labor en forma segura, eficiente y correcta. A su vez dicha inducción, se divide normalmente en Inducción General, que es la capacitación al trabajador sobre temas generales como política, beneficios, servicios, facilidades, normas, y el conocimiento del ambiente laboral del empleador, efectuada antes de asumir su puesto. Y por otro lado, la Inducción Específica que es la capacitación que brinda al trabajador la información y el conocimiento necesario que lo prepara para su labor específica.

⁸⁷ Vid. GARCIA NINET, J; ARANTZAZU PALACIOS, V. “Derechos y obligaciones del empresario “. EN: GARCIA NINET, J (Dir.) *Manual de Prevención de Riesgos Laborales*. Barcelona: Atelier,2002, p. 171.

Cabe precisar que, en virtud a la prevención de riesgos, el artículo 27 de la LSST, establece que “el empleador define los requisitos de competencia necesarios para cada puesto de trabajo y adopta disposiciones para que todo trabajador de la organización esté capacitado para asumir deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud, debiendo establecer programas de capacitación y entrenamiento como parte de la jornada laboral, para que se logren y mantengan las competencias establecidas”. Por consiguiente, el empleador debe conocer los puestos de trabajo para poder establecer los requisitos de competencia sobre los mismos. También, este conocimiento le ayudara a adoptar las medidas necesarias para que todo trabajador de la organización esté capacitado cuando asuma deberes relativos a la seguridad y la salud. Respecto a los “programas de capacitación” (precisados en el art. 29 del Reglamento de la LSST), cabe señalar que esta figura ayuda al empleador a controlar y registrar que solo los trabajadores, adecuada y suficientemente capacitados y protegidos, accedan a determinados puestos de trabajo, en especial a aquellos puestos que impliquen un mayor riesgo.

Finalmente, resaltar que la información y capacitación que se otorga al trabajador debe ser, como en el mismo principio y en otros artículos se enuncia, adecuada y oportuna. Será adecuada en cuanto sea “ajustada al puesto singular de trabajo y a las características mismas del trabajador, pues dependiendo de sus capacidades, incluso físicas, habrá que dar una u otra formación teórica y práctica”. En función a ello, por ejemplo, se deberá atender a los factores personales del trabajador referidos a las limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador (glosario reglamento de LSST). Además, la información y capacitación ha de ser oportuna. Esta última característica está ligada a un factor temporal y espacial, es decir, el empleador debe evaluar el mejor momento y las circunstancias para ejecutar la capacitación.

CAPITULO IV

APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN EL PERU.

El desarrollo de este apartado será el análisis de tres Resoluciones Directorales emitidas, en última instancia, por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Contemplaremos el criterio tomado por el MTPE para señalar que el empleador ha incumplido con la normativa de seguridad y salud en el trabajo, basada en los principios de prevención, protección, información y capacitación.

Cabe señalar que los accidentes, que detallan las resoluciones en análisis, ocurrieron cuando estaba vigente el DS.009-2005, es decir el “Reglamento (RSST)” predecesor de la LSST. No obstante, el contenido que desarrolla la actual LSST sobre dichos principios ha sufrido variaciones mínimas, casi imperceptibles. Es por esta razón que a nuestro entender no resulta ser impedimento el análisis de las resoluciones a continuación.

1 Resolución Directoral N° 327-2013- MTPE1/20.4: Principio de Prevención

A la inspeccionada es sancionada con una multa de S/1,080.00 (Mil ochenta y 00/100 nuevos soles) por incurrir en infracción al no verificar el uso efectivo de equipo de protección personal – EPP, respecto de Gustavo A. Veliz Calderón, lo cual le generó el accidente de trabajo: se incrustó un clavo en el pie izquierdo.

- a) Exposición del caso:
 - Se menciona que, si bien la inspeccionada ha acreditado que le otorgó EPP al señor Veliz, no cumplió con la obligación dispuesta por el art. 50° del reglamento de seguridad y salud en el trabajo - RSST cuando estaba en la obra de construcción. De lo contrario, no se habría suscitado el accidente laboral. Por eso, no se le exime de esta obligación por ser el accidentado el ingeniero residente y

representante suyo ante el Comité de Seguridad y Salud en el trabajo: el RSST no hace ninguna diferenciación respecto a cargos o puestos.

- Asimismo, indica que, si bien el señor Veliz prestaba servicios como locador en la obra de construcción, de igual forma la inspeccionada era responsable de verificar que efectivamente usaba EPP, lo que se desprende claramente del Principio de Prevención: “El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores”⁸⁸, del artículo 61° del RSST. “El empleador, en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores; o quien asuma el contrato principal de la misma, es quien garantiza (...)b) La seguridad y salud de los trabajadores (...)”⁸⁹. Estando a

⁸⁸ Por su parte la vigente LSST regula en el Principio de prevención: “El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”.

⁸⁹ Por su parte la vigente LSST regula en su Artículo 68. Seguridad en las contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores. El empleador en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores, o quien asuma el contrato principal de la misma, es quien garantiza:

- a) El diseño, la implementación y evaluación de un sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo para todos los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios que se encuentren en un mismo centro de labores.
- b) El deber de prevención en seguridad y salud de los trabajadores de todo el personal que se encuentra en sus instalaciones.
- c) La verificación de la contratación de los seguros de acuerdo a la normativa vigente efectuada por cada empleador durante la ejecución del trabajo. En caso de incumplimiento, la empresa principal es la responsable solidaria frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse.
- d) La vigilancia del cumplimiento de la normativa legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de sus contratistas, subcontratistas, empresas

lo anterior, se entiende la razón de que la Inspectora determinó la infracción cometida por la inspeccionada.

b) Análisis del caso:

Considero que el punto central a analizar es el “alcance de la obligación de supervisión o el deber de vigilancia del empleador”, pues, al parecer, se exige que este último realice un tipo de **supervisión efectiva** del uso de EPP. Se señala, también, que dicha supervisión se extiende hacia a aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.

Como se dijo *supra*, el deber de prevención es una obligación genérica que se concreta con las distintas y múltiples obligaciones que la normativa le establece al empleador. En el presente caso nos encontramos frente a una obligación de dar, ya que el empleador debe proporcionar a sus trabajadores EPP adecuados para el desempeño de sus funciones (art.50 RSST). Ahora bien, lo llamativo es que en este mismo artículo se señala que el empleador no solo debe brindar estos equipos, sino que además debe verificar el uso efectivo de los mismos. Esto último confirma el empeño del legislador en que el empleador vigile y controle el cumplimiento de las medidas de seguridad y su eficacia.

Cabe señalar que, en este tipo de obligación (la de proporcionar EPP), es donde más se intensifica el deber de vigilancia. La efectividad de la medida, de este modo, depende en gran parte de la voluntad del trabajador. Ante esta situación, surgen dos polos: el comportamiento empresarial y el del propio trabajador. En este sentido, al empleador se le impone la obligación de hacer cumplir a su personal las normas de seguridad, y para lograr esto se apoyara en la vigilancia y el control y la potestad disciplinaria que ostenta. Mientras tanto, del trabajador se espera que observe las medidas de seguridad que conoce y tenga “una conducta prudente propia de todo ser racional, adulto y capacitado para su trabajo.”⁹⁰

especiales de servicios o cooperativas de trabajadores que desarrollen obras o servicios en el centro de trabajo o con ocasión del trabajo correspondiente del principal. En caso de incumplimiento, la empresa principal es la responsable solidaria frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse.

⁹⁰ Vid. IGARTUA MIRO, M. *La obligación general de seguridad.*, op. cit., p. 339.

Así, queda claro que se debe establecer una delimitación de la vigilancia y el control que debe desarrollar el empleador. A tales efectos, los límites se sitúan en “una valoración con criterios de razonabilidad, según máximas de diligencia ordinaria, exigibles a un empresario normal”⁹¹. Según esto, se exige al empleador un comportamiento normal y diligente, pero que no exceda lo razonable. Esto es, no puede exigírsele ni una vigilancia permanente, ni algo más allá de sus usuales comportamientos correctos y diligentes⁹².

Aterrizando ello, al caso en cuestión, no se puede entender que la supervisión efectiva de los EPP conlleve a que el empleador vigile en todo momento, de manera exhaustiva, cada acto que realiza el trabajador (como al parecer pretende establecer la presente resolución). Es decir, no puede pretenderse que el empleador esté toda la jornada laboral junto a cada uno de los trabajadores o que ponga un vigilante para cada uno de ellos. Si así fuera, atentaría con la economía del empleador, pues la única manera que de cumplir con una vigilancia constante es colocando un vigilante para cada trabajador, incluso se afectaría la dignidad del trabajador, en tanto que se minusvaloraría su experiencia y calificación técnica o profesional.

En este sentido, el logro de la vigilancia del trabajador no dependerá de la constante y permanente supervisión; es decir, mientras más ininterrumpida sea la supervisión no significa que se obtendrán mejores resultados, pues mucho dependerá de que las medidas de protección sean las adecuadas y efectivas. Por ejemplo, se logrará el uso efectivo de los EPP si se instruye al trabajador sobre el uso adecuado de los mismos.

En resumidas cuentas, cada vez que el trabajador sufra un accidente no siempre será por el incumplimiento de la normativa por parte del empleador, pues siempre habrá que analizar *ad casum* si el empleador ha desplegado una actividad diligente en cuando a la

⁹¹ A esta exigencia de valorar en términos razonables la vigilancia empresarial alude MELLADO A. *Responsabilidad empresarial en materia de seguridad y salud laboral*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, p.41.

⁹² Cfr. IGARTUA MIRO, M. *La obligación general de seguridad.*, op. cit., pp.326-328.

evitación del accidente, ya que, para determinar la razonabilidad, no solo se atiende a un parámetro, sino que se pone especial atención a las diversas circunstancias para poder limitarla⁹³

Al respecto, para graduar la diligencia del empleador resulta pertinente esbozar algunos criterios: la experiencia en el puesto del trabajo, la categoría y función del trabajador, y el grado de capacitación de éste último. En el presente caso, como señala la resolución, “es cierto que no se exige al empleador de la obligación de verificar el uso efectivo de los EPP por el hecho que tal persona fuera ingeniero residente (...)”; pero ello no quiere decir que, al no establecerse en el RSST una diferenciación respecto a cargos y puestos, deba obviarse en absoluto la categoría y función que el locador realizaba. Como se indicaba, este puede resultar útil para el análisis del nivel de diligencia del empleador.

Ahora bien, lo señalado en la resolución, respecto a: “si bien el señor Veliz prestaba servicios como locador en la obra de construcción, igual la inspeccionada era responsable de la obligación de verificar que efectivamente usaba EPP”, podemos decir que este argumento es perfectamente válido, pues como se dijo *supra* (en atención al deber de prevención) el empleador garantiza la seguridad y salud en el trabajo de todos aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentren en su ámbito de labores. En ese sentido, se reafirma lo analizado en el principio de prevención, en tanto que el empleador asume el deber de seguridad con todos los que prestan servicios en un conjunto productivo, que no es sino la aplicación del principio: “Quien está en condiciones de obtener un beneficio, debe estar también dispuesto a responder de los perjuicios que puedan derivar del mismo”.

⁹³ “(...)Es difícil descifrar el grado de vigilancia al que está sometido el empresario y mucho más aun dar un alcance definitivo a la misma; parece que no podemos ir más allá de esbozar una serie de criterios o índices que repercuten en la mayor o menor incisividad de la vigilancia(...)”. Vid. IGARTUA MIRO. M. *La obligación general de seguridad*, op. cit., p.330.

2 Resolución Directoral N° 108-2013-MTPE/1/20.4: Principio de Protección

La inspeccionada es sancionada con multa equivalente a S/7200.00 (Siete mil doscientos y 00/100 nuevos soles) por haber incurrido en infracción al no haber implementado, entre otras cosas, un reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, RISST), que contenga los estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados en la actividad de estiba, ejecutada por el trabajador fallecido Ezequiel Giraldo Palomino Cueto, al momento del accidente. Además, no se le facilitó al trabajador una copia del RISST.

a) Exposición del Caso:

- La presente resolución señala que, si bien la empresa cuenta con un RISST, se debe aclarar que, para efectos legales, el mencionado RISST debe contener todos los requisitos mínimos establecidos en la normativa de seguridad y salud en el trabajo. *Ad casum*, la empresa no incluyó en su reglamento los estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados en la actividad de estiba y desestiba.

- Finalmente, señala que, si bien el señor Ezequiel era trabajador de otra empresa, no justifica, como pretende el empleador, que no se le haya entregado el RISST. En virtud del artículo 61 del DS 009-2005: “El empleador en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores; o quien asuma el contrato principal de la misma, es quien garantiza a) La coordinación eficaz y eficiente de la gestión en prevención de riesgos laborales b) La seguridad y salud de los trabajadores(...)”, se entiende: en la medida que las labores que desarrollaba el trabajador fallecido se efectuaban en las instalaciones del centro principal, y siendo que, de acuerdo al artículo 24 del mismo dispositivo legal⁹⁴, el RISST

⁹⁴ Actualmente el Reglamento de seguridad de seguridad y salud en el trabajo regula. Artículo 74.- Los empleadores con veinte (20) o más trabajadores deben elaborar su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, el que debe contener la siguiente estructura mínima:

- a) Objetivos y alcances.
- b) Liderazgo, compromisos y la política de seguridad y salud.

debe contener, entre otros, “Estándares de seguridad y salud en las operaciones, estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas, estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados, y preparación y respuesta a emergencias”. Por esto, la empresa se encontraba obligada a informar al trabajador el contenido del mismo, en aplicación del Principio de Protección y el Principio de Información y Capacitación.

b) **Análisis del Caso:**

Cabe señalar que el Reglamento interno de trabajo tiene como objetivo fijar principios, normas, reglas y procedimientos, de modo que tiendan a promover una cultura de prevención de riesgos laborales, a través de la participación de los trabajadores para el conocimiento y cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, dicho reglamento ha de ser un documento dinámico, es decir, en permanente revisión y mejora.

Ahora bien, el meollo del presente caso gira en torno al RISST. En este sentido, se desprende que ha ocurrido un error en la configuración de dicho reglamento: el empleador no establece cuáles son los estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados, y, de tal manera, no se cumplió con observar el contenido establecido en la normativa. Asimismo, se indica que el empleador incurre en falta al no extender una copia del RISST tal y como viene señalado en la norma. En consecuencia, se consideran vulnerados los principios de protección; información y capacitación.

Cabe indicar que, en atención al artículo 24, el RISST deberá contener la siguiente información mínima: a) Objetivos y alcances; Liderazgo, compromiso y política de seguridad y salud en el trabajo; b) Atribuciones y obligaciones del empleador, de los

-
- c) Atribuciones y obligaciones del empleador, de los supervisores, del comité de seguridad y salud, de los trabajadores y de los empleadores que les brindan servicios si las hubiera.
 - d) Estándares de seguridad y salud en las operaciones.
 - e) Estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas.
 - f) Preparación y respuesta a emergencias.

supervisores, del comité de seguridad y salud, de los trabajadores y de las empresas que les brindan servicios si las hubiera; c) Estándares de seguridad y salud en las operaciones; d) Estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas; e) Estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados; f) Preparación y respuesta a emergencias.

Lo subrayado en el párrafo anterior conviene para resaltar el contenido que no observó el empleador al momento de configurar su RISST. Dicho contenido se refiere a los estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados. Los mismos que se encuentran relacionados directamente con la matriz de identificación de peligros y evaluación de los riesgos (IPER), que debe estar organizado por áreas de trabajo. En este sentido, y como se desprende del caso, el empleador debió incluir en su RISST los estándares de control en la actividad de estiba y desestiba que realizaba el trabajador.

Como se ha mencionado, el contenido íntegro establecido en la normativa es mínimo, pues se trata de elementos necesarios y básicos, que han de ser observados para poder estar frente a una efectiva prevención de riesgos. A tales efectos resulta plausible lo dispuesto en la presente resolución, ya que, si bien el empleador cuenta con un RISST, éste no puede ser catalogado como tal si es que no cumple con observar el conjunto de requisitos que la norma establece para su adecuada implementación.

De la misma forma, resulta plausible cuando la presente resolución indica que el empleador no está exceptuado de otorgar copia de su RISST al personal que no ostente vínculo laboral directo con él. Por ejemplo, el trabajador de una contratista. Y es que el empleador tiene la obligación de proteger, instruir al personal que desarrollará actividades o servicios a su favor *máxime* si dichas actividades se llevaran a cabo en las instalaciones de la empresa principal. Esta situación ocurre en el caso actual.

En atención a lo expuesto, y según el enfoque que brinda la presente Resolución queda establecido que uno de los mecanismos para la prevención de los riesgos, que ha de articularse junto con otros elementos, se configura a través del otorgamiento del RISST,

toda vez que este último acto busque lograr la protección efectiva del trabajador.

Otra cuestión por analizar recae en el no otorgamiento del RISST al trabajador cuando pertenece a una empresa contratista. Se ha vulnerado, según esta resolución, el Principio de Protección. Al respecto, cabe preguntarnos por qué se considera vulnerado dicho principio y no el de prevención. “El empleador garantizará (...) los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que no teniendo vínculo laboral prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores”. En consecuencia, considero que hubiera resultado más atinado que frente a la falta del empleador se invoque el principio de prevención.

Cabe señalar que la posible preferencia de recurrir al principio de protección antes que al de prevención puede tener dos interpretaciones. La primera de ellas respondería a una equivocación por parte del MTPE: resulta mejor apoyarse en el principio de prevención. La segunda interpretación va por la línea - según MTPE - del carácter indistinto de ambos términos en la materia de seguridad y salud en el trabajo: ambos tienen un fin en común que es lograr el *bienestar efectivo* del trabajador. En razón a ello, se podría decir que, al ser los principios de protección y prevención concreciones del deber de seguridad, a efectos prácticos no causa mayor inconveniente el que se haya invocado un principio en vez del otro.

3 Resolución Directoral N°152-2013-MTPE/20.4: Principio de Información y Capacitación

La inspeccionada es sancionada con multa de S/1,080.00 (Mil ochenta con 00/100 Nuevos soles) por incurrir en infracción al no cumplir con formar e informar al señor Girón Sabino Silverio Florentino sobre los riesgos de su puesto de trabajo. Motivo por el cual el trabajador sufre el accidente laboral: aprisionamiento del antebrazo derecho en una máquina de prensa.

a) Exposición del Caso

- Se menciona que el Principio de Información y Capacitación⁹⁵, estipula que los trabajadores recibirán del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y la salud de los trabajadores y su familia.
- Se menciona que el artículo 16 del RSST establece: el empleador define los requisitos de competencia necesarios para cada puesto de trabajo y adopta disposiciones para que todo trabajador de la organización esté capacitado en asumir deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud. Por lo tanto, debe establecer programas de capacitación y entrenamiento para que se logre y mantenga las competencias establecidas⁹⁶.
- Finalmente, los documentos presentados en la inspección, las constancias de instrucción (no son sobre el puesto específico), adjuntas a los descargos y las declaraciones de 03 trabajadores durante la inspección no son idóneos para acreditar que se formó e informó al señor Silverio sobre los riesgos de su puesto de trabajo.

b) Análisis del caso:

Como quedó establecido, dentro del deber genérico de seguridad que tiene el empleador, quedan incluidas tanto la adopción de medidas preventivas para evitar los riesgos como la formación e información necesaria, para que el trabajador pueda hacer frente a los mismos. La figura del trabajador es importante cuando se habla de la prevención de riesgos, ya que de nada serviría que los especialistas en esta materia formulen el mejor sistema preventivo, si es que la participación de los trabajadores no es la adecuada para el manejo de estos riesgos⁹⁷. En este sentido, la capacitación se

⁹⁵ El actual LSST en el Principio de información regula: “las organizaciones sindicales y los trabajadores reciben del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”

⁹⁶ La actual LSST regula en su Artículo 27.- Disposición del trabajador en la organización: “el empleador define los requisitos de competencia necesarios para cada puesto de trabajo y adopta disposiciones para que todo trabajador de la organización esté capacitado para asumir deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud, debiendo establecer programas de capacitación y entrenamiento como parte de la jornada laboral, para que se logren y mantengan las competencias establecidas”.

⁹⁷ CANOVA TALLEDO, K. “Seguridad y Salud en el trabajo basada en el comportamiento ¿Formación, elemento para atenuar los problemas derivados de la

configura como el principal elemento para lograr la eficacia del sistema. Dicho esto pasamos al análisis del caso.

Ahora bien, en atención a la presente Resolución, conviene acotar algunas cuestiones sobre el principio de información y formación. El título preliminar del RSST regula que los trabajadores recibirán del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva, enfocada en lo potencialmente riesgoso para la vida y la salud de los trabajadores y su familia.

Se trata, así, de una regulación imprecisa que da lugar a la realización de amplias interpretaciones, ya que el empleador siempre deberá instruir al trabajador sobre todo en lo que resulte “potencialmente” riesgoso para su vida y su salud. El término potencial se refiere a algo que no es, no se manifiesta o no existe pero tiene la posibilidad de ser, de manifestarse o de existir en un futuro. Tal y como puede apreciarse, se utiliza un concepto genérico que permite dar cabida a un gran número de fuentes de riesgos, pues, como se dijo anteriormente, el “trabajo” en sí puede ser un factor de riesgo (en la medida que el trabajo presente dicha cualidad generadora de riesgo por las circunstancias en las que se desarrolle éste).

En este sentido podríamos decir, incluso, que nos encontramos frente a un “cajón de sastre”, donde siempre se podrá hallar responsable al empleador. Es por ello que la interpretación sobre este principio debe ser contextualizada para evitar que sea excusa de encontrar siempre como responsable al empleador. Esto sería injusto, es decir, si el empleador ha cumplido con desplegar toda su actividad preventiva y además informó y formó a sus trabajadores sobre dicha actividad: ¿Por qué habría de ser él es responsable?

La Resolución en cuestión establece que el accidente padecido por el señor Silverio se produce por la ausencia de información y capacitación sobre los riesgos existentes en su puesto de trabajo (artículo 16 del RSST). En consecuencia, indica al empleador

prevención de riesgos?”. [en línea]. Boletín N°26: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. [Consultada el 12/10/104]. Disponible en: www.Trabajo.gob.pe/boletín/documentos/boletín_26/doc_boletin_26_22.pdf.

como el responsable de dicho accidente, porque este último no pudo acreditar que cumplió con informar y capacitar a su trabajador. Por el contrario, se entiende que, si el empleador hubiera acreditado dicha capacitación, la responsabilidad de este se vería relegada y se hablaría de un accidente causado, tal vez, por la negligencia del trabajador.

En este orden de ideas, si se llega a comprobar que el trabajador estaba informado respecto a los riesgos específicos de la actividad que realizaba y de la necesidad de utilizar lo que se le indicaba para realizar su trabajo - y si le ocurriera un accidente - , se deberá contemplar la posibilidad de que el mismo trabajador resulte ser el responsable de su accidente, pues algunos factores como la imprudencia profesional o su exceso de confianza, lo pueden llevar a prescindir de las precisas instrucciones y concretos medios reglamentarios que la empresa pone a su disposición. Como se ha reiterado, la obligación de vigilancia de la empresa no comprende cada acto concreto productivo, pues estaría de más la instrucción y la formación previa.

Finalmente, y en atención a todo lo expuesto, queda claro que el empleador, para cumplir con la normativa y tomar las medidas preventivas específicas para el desarrollo de su actividad, debe cumplir con informar y formar al trabajador respecto de los riesgos generales y, sobre todo, los específicos en el desarrollo de su actividad.

CONCLUSIONES

1. La implementación de un SGSST exige contemplar varios elementos. En este sentido, la OIT ha elaborado una serie de *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el Trabajo ILO-OSH 2001*, que giran en torno al establecimiento de cuatro grandes elementos en la organización, para lograr un adecuado SGSST. Estos elementos son: Política; Organización, Planificación y aplicación; Evaluación y la Acción en pro de mejoras. Asimismo, las Directrices están orientadas a evitar los accidentes y enfermedades que se ocasionarían en el centro laboral; siendo la anticipación, el reconocimiento, la evaluación y el control los principios fundamentales del proceso. Finalmente, resulta importante resaltar que, tanto nuestra LSST como su RSST, siguen los lineamientos que formula la OIT en dichas Directrices.
2. La prevención de riesgos en las organizaciones busca eliminar o controlar aquellas condiciones que permitan causar daños en la salud y seguridad de los trabajadores. En este sentido, nuestra LSST, en su Título preliminar, recoge como primer artículo el Principio de Prevención que se configura como un deber (genérico; se concretiza en varios deberes específicos establecidos por la LSST) del empleador, ya que es el principal obligado a consecuencia de ser el titular de su centro de trabajo. En este sentido, el empleador debe generar un ambiente laboral que garantice la seguridad y salud de sus trabajadores en planilla, de aquellas personas que prestan servicios, incluso para los que se encuentran dentro del ámbito de su centro de labores.
3. El Principio de Protección, según nuestra LSST, se configura como un deber que corresponde al empleador y al Estado de forma distinta: grava al empleador frente a sus trabajadores, pero también frente al Estado, en la medida en que este ejerce el rol de

fiscalización y control de cumplimiento de dicha obligación. Es más, establece toda una política nacional preventiva en esta materia y un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, donde un factor básico es la articulación del funcionamiento de todo el “personal del estado”, que estará al servicio del trabajador. Por su parte el papel del empleador en la protección es muy importante y compleja: engloba la realización de una serie de actos (como los referidos al otorgamiento de equipos de trabajo, medios de prevención, a la vigilancia, a la formación, etc.), dentro de los que resalta el mandato de evaluación de riesgos laborales, que es, en mi opinión, el principal elemento a partir del que se puede tener un vasto conocimiento de los distintos riesgos de la organización, debiendo ir acompañado lógicamente de medidas para la prevención y, de ese modo, evitar que ocurran los mismos y tratar de disminuir sus consecuencias nocivas.

4. En cuanto al Principio de información y capacitación, queda definido que se trata de un tipo de acción que recae sobre el elemento personal de la organización, toda vez que este acto se dirige a los trabajadores. El tipo de información que se brindará es de dos tipos: una general y otra específica. Respecto a la general, se deberá informar a los trabajadores sobre los riesgos existentes en la organización, actividades de protección y prevención para combatirlos y tener medidas previstas en los casos de emergencia. En cuanto a la específica, refiere a la información que se brindará a cada trabajador sobre los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función, y de las medidas de protección y prevención aplicables. Finalmente, indicar que de nada serviría que la organización informe al trabajador sobre las medidas de seguridad adoptadas, si este último careciera de la formación suficiente para hacer el uso idóneo de dichas medidas.
5. Finalmente cabe resaltar que un sistema de gestión otorga a la materia de seguridad y salud en el trabajo el establecimiento de un mecanismo de evaluación y mejora continua, incluso ayuda a contribuir a la creación de una cultura de prevención. Es así que la aplicación correcta de este sistema aunada al respeto de los principios propenden a asegurar y mantener un medio ambiente de trabajo seguro y saludable

BIBLIOGRAFIA

- *Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo* 2003[en línea]. Bélgica: Las cuestiones del género en la seguridad y salud en el Trabajo. [Consultada: 10 de julio 2014]. Disponible en: <https://osha.europa.eu/es/publications/factsheets/42>.
- ALCIDES CHAMBI, R. *Principios Rectores del derecho peruano*. Lima: Grijley, 2013. 206 p. ISBN: 9789972044120.
- ALARCON CARACUEL, M. “Deberes del Empresario respecto de la seguridad y salud en el trabajo”. En: Ojeda Avilés, A (coord.) *La prevención de Riesgos Laborales: Aspectos clave de la Ley 31/95*. Pamplona: ARAZANDI, 1996. 101-132 p. ISBN: 84-8193-454-2.
- ALFARO de PRADO SAGRERA, A.M [et al.]. *La enseñanza del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en España, desde los inicios hasta la Declaración de Bolonia*. Rodríguez Piñero, R. (coord.). Madrid: Laborum, 2007. 272 p. ISBN: 9788495863713.
- ALLI .O, B. *Principios Fundamentales de Salud y Seguridad en el Trabajo*. Segunda Edición. España: Ministerio de Asuntos Sociales, 2009. 304p. ISBN: 9788484173373.
- ARIAS, W.L. “Revisión histórica de la salud ocupacional y la seguridad industrial” [en línea]. Arequipa: 2012. [Consultada 25 de mayo de 2014]. Disponible en: http://bvs.sld.cu/revistas/rst/vol13_3_12/rst07312.pdf .
- ASFAHL RAY, C. *Seguridad Industrial y administración de la salud*. Jaime Espinoza Limón [trad.]. Sexta edición. México D.F, 2010.564p. ISBN: 9786074429398.

- *Boletín de temas de salud*. [en línea], Buenos Aires: 2005 [27 de mayo de 2014]. Suplemento del Diario del Mundo Hospitalario. Disponible en: [www.medicos -municipales.org.ar/bts1005.htm](http://www.medicos-municipales.org.ar/bts1005.htm).
 - CASMAS RODAS, F. *La normativa internacional y comunitaria de Seguridad y Salud en el trabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003. 348 p. ISBN: 848442765X.
 - CÁNOVA TALLEDO, K. “Una breve mirada del tratamiento constitucional de la seguridad y salud en el Perú”. En: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo de la Seguridad Social. (Coord.). *Retos del Derecho del Trabajo Peruano: nuevo proceso laboral, Regímenes especiales y Seguridad y Salud en el trabajo: IV Congreso Nacional, Cuzco (Perú), 27, 28 y 29 de octubre de 2010*. Lima: El Búho EIRL, 2010 .511-522. Hecho en el Depósito legal de la Biblioteca Nacional del Perú N°2008-14796.
-
- .“SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO BASADA EN EL COMPORTAMIENTO ¿Formación, elemento para atenuar los problemas derivados de la prevención de riesgos?”. [en línea]. Boletín N°26: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. [Consultada el 12/10/104]. Disponible en: www.Trabajo.gob.pe/boletín/documentos/boletín_26/doc_boletin_26_22.pdf .
 - Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española Vox. GILI GAYA, S. Barcelona: Publicaciones y ediciones spes SA. Barcelona. Segunda edición, 1953. p. 1557.
 - EGUSQUIZA PALACIN, B [et al.]. *Seguridad y Salud en el Trabajo: Guía práctica*. Lima: Instituto Pacífico SAC, 2013. 63 p. ISBN: 9786124118517.
 - Empresa editora Gestión. Diario Gestión. 22 de setiembre de 2014. [Consultada el 24 de setiembre de 2014] Disponible en: <http://gestion.pe/economia/sunafil-apunta-mypes-su-nuevo-rol-orientador-2109196>.
 - GARCIA NINET, J; ARANTZAZU PALACIOS, V. “Derechos y obligaciones del empresario”. EN: GARCIA NINET, J (Dir.)

Manual de Prevención de Riesgos Laborales. Barcelona: Atelier, 2002. pp. 151-209. ISBN: 84-95458-45-4.

- García Murcia, J. “Régimen de responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo”. En: PALOMEQUE LÓPEZ, M (Coord.). *Seguridad y salud en el trabajo: El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales*. Madrid: La Ley - Actualidad. 1997. pp. 190-191. ISBN: 84-7695-283-X.
- GITLOW HOWARD, S. *Cómo mejorar la calidad y la productividad con el método Deming: una guía práctica para mejorar su posición competitiva*. Bogotá: Norma, 1989. 1vol. ISBN: 9580409056.
- GONZALES VILORIA, S. “Sistemas integrados de gestión, un reto para las pequeñas y medianas empresas”. *Revista Escenarios*. [en línea]. 2011, vol.9. [Consultada: 15 de setiembre 2014]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3875240>.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J. “Obligaciones y responsabilidad del trabajador en materia de seguridad e Higiene en el Trabajo”. En: OJEDA AVILÉS, A. (Coord.) *La prevención de Riesgos Laborales: Aspectos clave de la Ley 31/1995*. Pamplona: ARAZANDI, 1996, p.101-130. ISBN: 84-8193-454-2.
- IGARTUA MIRÓ, M. *La obligación general de seguridad*. Valencia: TIRANT LO BLANCH, 2000. 390p. ISBN: 84-8442-138-4.
- Instituto Sindical del Trabajo, Ambiente y Salud 2007 [en línea].España: Salud laboral. [consultada: 20 de setiembre 2014]. Disponible en: <http://istas.net/web/index.asp?idpagina=2394>.
- LEODEGARIO FERNANDEZ, M. *Derecho de seguridad e higiene en el trabajo*. [S.l.]: EDIFAP, 1995. 283 p. ISBN: 8492068922.
- MONTOYA MELGAR, A. y PIZÁ GRANADOS, J. *Curso en Seguridad y Salud en el Trabajo*. Madrid: McGraw Hill, 1996. 327 p. ISBN: 8448106865.
- MORENO CALIZ, S. “La participación de los trabajadores: Derechos de información y consulta. La representación de los trabajadores para la prevención de riesgos”. En: GARCIA NINET, J (Dir.).

Manual de Prevención de Riesgos Laborales. Barcelona: Atelier, 2002, pp. 351 – 386. ISBN: 84-95458-45-4.

- OBREGÓN, M. “Una semblanza sobre la seguridad industrial”. [en línea]. México. [Consultada 25-05-2014]. Disponible en: <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/5322/35-1.pdf?sequence=1>
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001*. Segunda edición. Ginebra: Organización Internacional del trabajo, 2008. 33 p. ISBN: 92-2-311634.
- OIT 2011 [en línea]. Sistema de gestión de la SST, una herramienta para la mejora continua. [Consultada el 13 de mayo de 2014] Disponible en : http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_154127.pdf
- ---

Conferencia Internacional del Trabajo 91ª-2003, Informe VI. Biblioteca Electrónica de Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT, [CD -ROM], 2012.
- *Organización Iberoamericana de Seguridad Social 2009* [en línea]. Portugal: Estrategia Iberoamericana de la Salud y Seguridad en el Trabajo 2010-2011. [consultada 18.10.2014]. Disponible en: [http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST_mayo2010_-3.pdf].
- OSALAN. *Manual para la investigación de accidentes laborales*. Segunda edición. Bilbao: OSALAN. Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales Ciencia de la Dinamita, s/n. - 48903 CRUCES-BARAKALDO (Bizkaia), 2005, pp.238. ISBN: 84-95859-10-6. Disponible en: http://www.osalan.euskadi.net/s94osa0181/es/contenidos/libro/gestion_200510/es_200510/adjuntos/gestion_200510.pdf
- PAREDES ESPINOZA, B. *Seguridad y Salud en el trabajo nueva normativa*. Lima: Gaceta Jurídica, 2013. 79 p. ISBN: 9786123110512.

- _____, “El Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el trabajo”. Revista Soluciones Laborales. Gaceta Jurídica. 2014, n° 75, p.51-60.
- PASTOR PEREZ, E y MUNERA VASQUEZ F. *Reflexiones para implementar un sistema de gestión de calidad (ISO 9001:2000) en cooperativas y empresas de economía solidaria*. Medellín: Universidad cooperativa de Colombia, 2007.117 p. ISBN: 958-8325-29-3.
- PICKVANCE, S. “Orígenes, medios institucionales, estructurales y jurídicos: Introducción”. *Biblioteca electrónica de la OIT en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, [CD-ROM], 2012.
- PLÁCIDO V, A.F. *El derecho a la integridad personal en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*. Lima: San Marcos, 2004. 62 p. ISBN: 9972340155.
- QUIROZ ESLADA, L. “La seguridad y salud en el trabajo: Deber de prevención, capacitación, indemnización y auditorias”. *Revista Soluciones Laborales*. Gaceta Jurídica. 2012, n° 54, p.100-109.
- RODRIGUEZ ROJAS, Y. y MOLANO VELANDIA, J. “Adaptación de una herramienta para la evaluación de la gestión de la salud y seguridad en el trabajo. *Revista El Hombre y la Maquina*. 2012, n°40. [Consultada: 04 de noviembre 2014]. Disponible en: <http://ingenieria.uao.edu.co/hombreymaquina/revistas/40%202012-3/art%2001%20Adaptacion%20de%20una%20herramienta%20para%20la%20evaluacion%20de%20la%20gestion%20de%20la%20salud%20y%20seguridad%20en%20el%20trabajo.pdf>
- ROLLIN H. S y GRIMALDI V, J. *Organización de la seguridad en el trabajo*. Madrid: Rialps, 1968. 658p. Depósito Legal: 5731-1968.
- SALCEDO BELTRAN, M. *El deber de protección empresarial de la Seguridad y Salud de los trabajadores*. Valencia: Pacifico editores, 2000. 148 p. ISBN: 84-8442-2283.
- SEMPERE NAVARRO, A [et al.]. *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. Tercera Edición. Madrid: Civitas, 2001. 363 p. ISBN: 8447016846.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [en línea]. Boletín 010: Sistema Normativo de información Laboral 2011. [Consultado el 06 de abril de 2014]. Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/boletin/boletin_10_1.html

- TOYAMA, J. “Previsiones laborales de los Tratados de Libre Comercio: el caso peruano”. *Fortalecer la productividad y calidad del empleo* [en línea].2007. [Consultada 02.10.2014].Disponible en: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/44311/Previsiones_laborales_de_los_tratados_de_libre_comercio_Peru.pdf].

- THOMPSON ROBERT, J. “Definiendo medidas correctivas y medias preventivas”. *Prevención laboral: Asesoría en Seguridad e Higiene Industrial Uruguay* [en línea]. Artículo publicado el 06.04.2011. [Consultada: 03 de noviembre 2014] Disponible en: <http://prevencioncolonia.blogspot.com/2013/04/definiendo-medidas-correctivas-y.html>

- VICENTE PACHES, F. “Política Preventiva y Administración Pública: Actuación de las administraciones públicas en materia de prevención de riesgos”. En: GARCÍA NINET, J (Dir.) *Manual de prevención de Riesgos Laborales* (Seguridad, Higiene y Salud en el trabajo). Barcelona: Atelier, 2002.133-149 p. ISBN: 84-95458-45-4

- VILELA ESPINOZA, A. [et al.]. *Seguridad y salud en el trabajo normatividad aplicable*. Segunda Edición. Lima: AELE, 2008. 24 p. Hecho en el Depósito legal de la biblioteca Nacional del Perú 2008-14796.

- GOÑI SEIN, J. (et.al).Crónicas de jurisprudencia. *Revista Justicia Laboral*. lex nova.2009,nº39, pp.257-258.

Normas Estatales:

- Perú. Reglamento de seguridad y salud en el trabajo, DS° 009-2005-TR. El Peruano. Publicado el 29 de setiembre de 2014.

- Perú. Ley de seguridad y salud en el trabajo, 29783. El Peruano. Publicada el 20 de agosto de 2011.

- Perú. Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, DS 005-2012-TR. El Peruano. Publicado el 20 de abril de 2012
- Perú. Ley de Productividad y competitividad laboral, DS 003-97-TR. El Peruano. Publicada el 27 de marzo de 1997.
- Perú. Dictan normas reglamentarias de la Ley N° 28048, Ley de Protección a favor de la Mujer Gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y/o el desarrollo normal del embrión y el feto, D.S N° 009-2004-tr. El Peruano. Publicada el 21 de junio de 2004.
- Perú. Aprueban el listado de los agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales que generan riesgos para la salud de la mujer gestante y/o el desarrollo normal del embrión y el feto, sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia y los períodos en los que afecta el embarazo; el listado de actividades, procesos, operaciones o labores, equipos o productos de alto riesgo; y, los lineamientos para que las empresas puedan realizar la evaluación de sus riesgos, RM N° 374-2008-TR. El Peruano. Publicada el 30 de noviembre de 2008.
- España. Ley de Prevención de Riesgos Laborales, L31/1995,8.11. Boletín Oficial del Estado, n°269. Publicada el 11 de noviembre de 1995.
- INCOTEC. Norma Técnica Colombiana. ISO 9000:2000. Bogotá: INCOTEC, 2000.

Normas Internacionales:

- OHSAS18001. Sistema de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional-Requisitos. 18001:2007. OHSAS Project Group ,2007.
- ISO 9000. Sistemas de gestión de calidad-Fundamentos y vocabulario. 9000-2005. Ginebra: ISO, 2005.

-Convenios OIT:

Convenio N°155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Ginebra: Adoptado el 22 de junio de 1981. Entra en vigor el 11 de agosto de 1983.

Convenio N°161 sobre los servicios de salud en el trabajo. Ginebra. Adoptado el 26 de junio de 1985. Entra en vigor el 17 de febrero de 1988.

Convenio N°187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo. Ginebra. Adoptado el 15 de junio de 2006. Entra en vigor el 20 de febrero de 2009.

-CAN. *Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*. Decisión 584. Guayaquil: 07 de mayo de 2004.

-Directiva 89/391/CEE, del consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Visto el 15 de setiembre 2014 en:
[http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/8cbe8bcfb0385217c125795100367b43/\\$FILE/Dir.89.391.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/8cbe8bcfb0385217c125795100367b43/$FILE/Dir.89.391.pdf)

ANEXOS

EXPEDIENTE N° 350-2012-MTPE/1/20.43
RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 327-2013-MTPE/1/20.4

Lima, 31 de mayo de 2013

VISTO: El recurso de apelación obrante en autos e interpuesto por CONSORCIO LIMA NORTE (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución Sub Directoral N° 213-2012-MTPE/1/20.43 (en lo sucesivo, la resolución apelada), la cual fue expedida en el marco del procedimiento sancionador seguido contra dicha persona Jurídica al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley Ne 28806 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006- TR modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR; y,

CONSIDERANDO:

Primero: Que, mediante la resolución apelada, el inferior en grado multa a la inspeccionada con S/. 1,080.00 pues incurrió en infracción al no verificar el uso efectivo de equipo de protección personal - EPP respecto de Gustavo A. Veliz Calderón; lo cual le generó el accidente de trabajo de fecha 25 de marzo de 2011: se incrustó un clavo en el pie izquierdo;

Segundo: Que, en el recurso de apelación, la inspeccionada alega que *no entiende porque la Inspectora comisionada en el Acta de Infracción concluye en que cometió infracción*. En relación a lo anterior, amerita mencionar que si bien la inspeccionada ha acreditado que le otorgó EPP al señor Veliz, no cumplió con la obligación dispuesta por el artículo 50° del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo⁹⁸ - RSST, norma vigente a la fecha del accidente laboral, es decir, verificar que efectivamente usaba EPP cuando estaba en la obra de construcción, lo que no hizo, pues de lo contrario no se habría suscitado el accidente laboral; no eximiéndola de tal obligación el hecho que tal persona fuese ingeniero residente y representante suyo ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, toda vez que dicho RSST no hace ninguna diferenciación respecto a cargos o puestos. También debe indicarse que si bien el señor Veliz prestaba servicios como locador en la obra de construcción, igual la inspeccionada era responsable de la obligación de verificar que efectivamente usaba EPP, lo que desprende claramente del **Principio de Prevención del RSST:** “El empleador garantizará, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que no teniendo vínculo laboral prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores” **del artículo 61° del RSST;** “El Empleador en cuyas instalaciones sus

⁹⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-TR

trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores; o quien asuma el contrato principal de la misma, es quién garantiza: (...) b) La seguridad y salud de los trabajadores.(..); **y del numeral 42.2 de la Ley N° 28806:** “En materia de seguridad y salud en el trabajo, la empresa principal responderá directamente de las infracciones que, en su caso se cometan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones. (...)”. Estando a lo anterior, se entiende de forma clara porque la Inspectora determinó que la inspeccionada había cometido una infracción;

Tercero: Que, asimismo, la Inspeccionada aduce que la *Ley N° 28806* y el *Reglamento establecen que en el aparente caso de que se detectara infracción, se expedirá un requerimiento mediante el cual se otorga plazo para subsanarla; sin embargo, la Inspectora no lo hace, basándose para esto en una norma de menor rango: la Resolución Directoral N° 029-2009- MTPB/2/11.4, vulnerando así el Principio de Legalidad y el Debido Procedimiento.* Con relación a lo anterior, cabe señalar que el Sistema de Inspección del Trabajo es un sistema único, polivalente e integrado, constituido por los órganos, servidores públicos, medios y normas relativas a la inspección del trabajo que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normatividad sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo; no obstante, cuando en la práctica se aplica la normatividad inspectiva, se advierte que hay ciertos aspectos que no están contemplados ni previstos por ella, debiendo hacerse una precisión para un mejor funcionamiento del referido Sistema; en vista de esto, y teniendo en cuenta sus funciones, la Dirección General de Inspección del Trabajo⁹⁹ emitió la Resolución Directoral N° 029-2009- MTPE/2/11.4, la cual precisaba temas y tópicos no contemplados por la Ley N° 28806 y su Reglamento, complementando y reforzando así a estos dos cuerpos normativos, señalando además que tales precisiones serían de aplicación obligatoria, mejorándose de esta forma el funcionamiento del Sistema Inspectivo. Explicado este contexto, debemos indicar que en este caso se dio un supuesto no contemplado por la Ley N° 28806 y su Reglamento, uno particular, el hecho de que la infracción materia de autos detectada, generó el accidente de trabajo del señor Veliz; por eso ante esta omisión, de forma correcta y sin vulnerar derechos de la inspeccionada o principios jurídicos, la Inspectora apireó la Resolución Directoral 029-2009-MTPE/2/11.4, la cual preveía tal supuesto; esta resolución detalla que si la infracción detectada ocasionó un accidente de trabajo, no se expide la medida inspectiva de requerimiento a fin de subsanarla, ello por ser su naturaleza insubsanable al haber producido el accidente;

⁹⁹ Antes Dirección Nacional de Inspección del Trabajo

Cuarto: Que, la inspeccionada sostiene que el Acta de infracción tendría un vicio procedimental, ya que no se consignó la fecha de la “*Comprobación de Datos*”. Al respecto, debemos mencionar que ni la Ley ni el Reglamento establecen que el Acta de Infracción debe detallar las fechas de las actuaciones inspectivas realizadas, tampoco prevén que la falta de estos datos sea un vicio, lo que sí dan a entender es que dichas actuaciones se hagan constar en dicha Acta, lo que se cumple en este caso;

Quinto: Que, por último, amerita mencionar que fue válido y estuvo conforme a ley que no se hayan meritado los descargos de la inspeccionada, puesto que los presentó de forma extemporáneamente al plazo de ley: el plazo vencía el 28 de marzo de 2012 y ella lo interpuso un día después, esto es, el 29 de marzo de 2012; que siendo así, procede confirmar la resolución apelada en todos sus extremos;

Que, por lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por ley;

SE RESUELVE:

CONFIRMAR en todos sus extremos la Resolución Sub Directoral N° 213-2012- MTPE/1/20.43 de la Tercera Sub Dirección de Inspección del Trabajo; la misma que ha causado estado, toda vez que contra las resoluciones de segunda instancia no procede medio impugnatorio alguno al haberse agotado la vía administrativa; en consecuencia devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-

EXPEDIENTE N° 2429-2010-MTPE/1/20.42
RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 152-2013-MTPE/1/20.4

Lima, 04 de marzo de 2013

VISTO: El recurso de apelación obrante en autos e interpuesto por **INDUSTRIA DE ESTAMPADOS METÁLICOS S.A.C**, (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución Sub Directoral N° 673-2012-MTPE/1/20.45 (en lo sucesivo, la resolución apelada), la cual fue expedida en el marco del procedimiento sancionador seguido contra dicha persona jurídica, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley N° 28806 (en lo subsiguiente, la Ley) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR (en lo posterior, el Reglamento); y,

CONSIDERANDO:

Primero: Que, el 04 de diciembre de 2009, el extrabajador de la inspeccionada, Girón Sabino Silverio Florentino, sufrió un accidente laboral: aprisionamiento del antebrazo derecho en una máquina de prensa;

Segundo: Que, mediante la resolución apelada, el inferior en grado multa a la inspeccionada con S/. 1,080.00 (Mil ochenta con 00/100 Nuevos Soles), ya que, según el Acta de Infracción N° 2515-2010, incurrió en la infracción prevista en el numeral 27.8 del Reglamento de la Ley N° 28806: *no cumplir con formar e informar al señor Silverio los riesgos de su puesto de trabajo;*

Tercero: Que el **Principio de Información y Capacitación** del Título Preliminar del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo¹⁰⁰, norma vigente a la fecha del accidente y las actuaciones inspectivas, estipula que los trabajadores recibirán del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, *con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia;*

Cuarto: Que, el artículo 16° del aludido Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo establece que el empleador define los requisitos de competencia necesarios para cada puesto de trabajo y adopta disposiciones para que todo trabajador de la organización esté capacitado para asumir deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud, debiendo establecer programas de capacitación y entrenamiento para que se logre y mantenga las competencias establecidas;

¹⁰⁰ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-TR

Quinto: Que, en su recurso de apelación, la inspeccionada sostiene que el inferior en grado desconoció el valor probatorio de: i) los documentos exhibidos en la inspección; ii) los documentos adjuntados a los descargos; y, iii) las declaraciones de 03 de sus trabajadores hechas en la inspección y que obran en el Acta de Infracción. Respecto de lo anterior, en primer lugar, cabe precisar que, **en la etapa inspectiva, la inspeccionada ha presentado documentos**, pero, de la revisión de los mismos, se advierte que ninguno acredita que formó e informó al señor Silverio sobre los riesgos de su puesto de trabajo. En segundo lugar, corresponde indicar que las **constancias de instrucción adjuntas a los descargos** no prueban que la inspeccionada formó e informó al señor Silverio sobre los riesgos de su puesto de trabajo, toda vez que no están referidas al tema fundamental en este caso: los riesgos del puesto de trabajo que tenía esta persona, sino que versan sobre otros temas; aparte, ninguna de tales constancias pertenece a este extrabajador. Por último y en tercer lugar, se debe señalar que **las declaraciones de 03 trabajadores de la inspeccionada hechas en la inspección y que obran en el Acta de Infracción**, no denotan que formó e informó al señor Silverio sobre los riesgos de su puesto de trabajo, ya que ninguna indica que la inspeccionada haya cumplido específicamente con esta obligación de seguridad y salud; además, dichas declaraciones solamente contienen manifestaciones de parte de tales trabajadores. Por consiguiente, podemos afirmar que **los documentos presentados en la Inspección, las constancias de instrucción adjuntas a los descargos y las declaraciones de 03 trabajadores de la inspeccionada hechas en la inspección y que obran en el Acta de Infracción**, no eran los medios idóneos para demostrar que la inspeccionada había formado e informado al señor Silvano sobre los riesgos de su puesto de trabajo; por ello fue que la Subdirección no señaló que tales documentos, constancias y declaraciones acreditaban esta obligación de seguridad y salud en el trabajo;

Sexto: Que, finalmente, la inspeccionada argumenta que las mencionadas declaraciones de 03 trabajadores suyos hechas en la inspección y que obran en el Acta de Infracción, demostrarían que el accidente laboral del señor Silverio se habría ocasionado por su pánico y nervosismo. Sobre lo anterior, se debe mencionar que tales declaraciones no denotan fehacientemente que el aludido accidente laboral se haya producido por el pánico y nerviosismo de aquel extrabajador, toda vez que ellas solamente contienen manifestaciones de parte de aquellos 03 trabajadores; además, cabe agregar que, tal como indica el Inspector comisionado en el Acta de Infracción, la infracción materia de autos fue un factor que generó el accidente de trabajo del señor Silverio y, por ello, según el punto 4 de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección

del Trabajo¹⁰¹, es una infracción de naturaleza insubsanable ; que siendo así, procede confirmar la resolución venida en alzada;

Que, por lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por ley;

SE RESUELVE;

CONFIRMAR en todos sus extremos la Resolución Sub Directoral N° 673-2012-MTPE/1/20.45 de la Quinta Sub Dirección de Inspección del Trabajo; la cual ha causado estado, toda vez que contra la resolución de segunda instancia no procede medio impugnatorio alguno al haberse agotado la vía administrativa; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-

¹⁰¹ Aprobados por Resolución Directoral N° 29-2009-MTPE/2/11.4

EXPEDIENTE N° 273-2011-MTPE/1/20.4
RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 108-2013-MTPE/1/20.4

Lima, 14 de febrero de 2013

VISTO: El recurso de apelación ingresado con número de registro 0000156951-2012, que obra en autos de fojas 20 a 33, interpuesto por la empresa **AGRIBRANDS PURINA PERÚ S. A.**, contra la Resolución Sub Directoral N° 665-2012- MTPE/1/20.41 de fecha 03 de octubre de 2012, expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N° 28806 “Ley General de Inspección del Trabajo” (en adelante, la Ley) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR (en lo sucesivo, el Reglamento); y,

CONSIDERANDO:

Primero: Que, obra en autos de fojas 16 a 18, la Resolución Sub Directoral apelada que impone sanción de multa a dicho sujeto responsable con la suma de S/. 7200.00 (Siete mil doscientos y 00/100 Nuevos Soles), por haber incurrido en las infracciones consignadas en el séptimo considerando de la referida resolución;

Segundo: Que, del análisis de autos, se tiene que la resolución apelada se ha expedido a mérito del procedimiento establecido por ley, donde el inferior en grado, en base al Acta de Infracción N° 348-2011, que obra en autos de fojas 01 a 12, impuso sanción económica al sujeto responsable por incurrir en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo consistentes en no haber cumplido con el apilamiento seguro de los sacos en el almacén de productos terminados; no haber implementado un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST) que contenga los estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados en la actividad de estiba que venía desarrollando el trabajador fallecido Ezequiel Gilard Palomino Cueto, al momento del accidente; y, no haber facilitado a dicho trabajador una copia del RISST;

Tercero: Que, con relación al medio impugnatorio presentado por la empresa apelante, se tiene que en un extremo alega que no presentó los descargos correspondientes por cuanto no se le habría notificado la referida acta de infracción, hecho que, según señala, le ha generado total indefensión y ha vulnerado el debido proceso;

Cuarto: Que, al respecto, se debe señalar que dicho argumento carece de todo sustento fáctico y legal, toda vez que conforme se advierte de la cédula de notificación N° 0000003480-2011, que obra a fojas 15 de autos - correspondiente a la aludida acta de infracción- el acto de notificación se realizó en la dirección que el mismo sujeto responsable reconoce como domicilio, Panamericana Norte, kilómetro 17.5, urbanización Parque El Naranjal distrito de Independencia, con arreglo a lo establecido en el numeral 21.3 del artículo 21° del Decreto Legislativo N° 1029¹⁰², al haber consignado, el notificador, que la persona que recibió la misma se negó a dar sus datos y a firmar, así como describió las características del lugar; notificación personal establecido por ley;

Quinto: Que, en otro extremo la recurrente alega que a fin de verificar correctamente que no se cumplió con poseer un nivel de altura adecuado en las pilas de los sacos, la inspectora debió realizar mediciones y verificar in situ los aspectos que se desarrollan en el artículo 28° del Decreto Supremo N° 005-2009-TR, más aún si el artículo 981 del Decreto Supremo N° 42-F, supuestamente vulnerado, no hace mención a una altura específica; por lo que al no haber arribado a tal conclusión sobre actuaciones y "pruebas objetivas, tanto el Acta de Infracción como la Resolución Sub Directoral apelada carecen de debida motivación, y por ello devendrían en nulas;

Sexto: Que, sobre el particular, cabe precisar que si bien es cierto que el artículo 981 del Decreto Supremo N° 42-F no fija un nivel de altura exacto para el apilamiento de materiales; sin embargo, la misma empresa estableció en su Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER) como control operacional ante el peligro referido al exceso de altura en el arrume de palets -en observancia a lo prescrito por el artículo 40° del Decreto Supremo N° 009-2005-TR¹⁰³- que la máxima altura apilable son 4.00 m; en tal sentido, advirtiéndose del documento denominado "Reporte de Investigación de

¹⁰² Decreto Legislativo N°1029 Decreto Legislativo que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444 y la Ley del Silencio Administrativo - Ley N° 29060

"Artículo 21.-Régimen de la Notificación Personal

(...)

21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se ruega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejara constancia de las características del lugar donde se ha notificado".

¹⁰³ Artículo 40. - El empleador debe aplicar las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:

a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.

Accidente”¹⁰⁴ -elaborado por el propio Comité de Seguridad de la empresa y que fue exhibido a la inspectora actuante el 01 de febrero de 2011-, que la pila de palets que cayó sobre el trabajador tenía una altura de 4.3 m de altura, lo alegado por la apelante en este extremo para desestimar la infracción incurrida carece de todo sustento fáctico y legal;

Séptimo: Que, a lo alegado por la empresa en el sentido que no resultaría proporcional ni razonable que se haya planteado una multa ascendente al 5% de 10 UIT, cuando la escala para infracciones graves es de 6-10 IUT vigentes a la fecha de ocurrencia de las supuestas infracciones; es necesario indicar que al tratarse el presente caso de incumplimientos a la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente de trabajo que causó la muerte del trabajador Ezequiel Gilard Palomino Cueto, hecho que reviste de una notable gravedad e irreversibilidad, es legalmente válido y justificable que la inspectora comisionada haya propuesto una sanción mayor a la mínima prevista en la tabla de multas contenida en el numeral 48,1 del artículo 48° del Reglamento, en observancia a lo pertinente del artículo 47° del mencionado dispositivo legal¹⁰⁵, conforme así lo indicó en la sección VI.- Sanción Propuesta, de la misma acta de infracción; monto que ha sido acogido e impuesto como multa por el inferior en grado en la resolución venida en alzada;

Octavo: Que, respecto al argumento en el que sostiene que la Inspección del Trabajo habría vulnerado el Principio de Legalidad al sancionar el supuesto incumplimiento de no poseer una regulación integral de estándares en el RISST, cuando éste no se encuentra tipificado como infracción en el Reglamento, más aún si la empresa si cuenta con un RISST; se debe aclarar que para efectos legales el mencionado RISST para ser considerado como tal debe contener todos los requisitos mínimos establecidos por el artículo 24° del Decreto Supremo 009-2005-TR¹⁰⁶, exigencias legales que de acuerdo a las

¹⁰⁴ Obra en el expediente de inspección N° 1317-2011-MTPE/1/20.4. de fojas 77 a 81.

¹⁰⁵ 47.2 En la imposición de sanciones por infracciones de seguridad y salud en el trabajo se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

(...)

b) La gravedad de los daños producidos en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o que hubieran podido producirse por Id ausencia o deficiencia de las medidas preventivas exigibles,”

¹⁰⁶ Las empresas con 25 o más trabajadores deben elaborar su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, el mismo que deba contener.

a) Objetivos y alcances.

b) Liderazgo, compromisos y la política de seguridad y salud.

c) Atribuciones y obligaciones del empleador, de los supervisores, del comité de seguridad y salud de los trabajadores y de las empresas que les blindan servicios si he hubiera.

d) Estándares de seguridad y salud en las operaciones.

observaciones efectuadas por la inspectora actuante consignadas en lo pertinente del noveno hecho verificado del acta de infracción no han sido contempladas íntegramente al no haberse incluido en dicho reglamento los estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados en la actividad de estiba y desestiba que venía desarrollando el mencionado trabajador fallecido; en tal sentido, teniendo en cuenta que de acuerdo a lo prescrito por el numeral 28.9 del artículo 28° del Reglamento constituye una infracción muy grave el hecho de no tener un RISST, resulta legalmente válido, a razón de lo dilucidado, que el inferior en grado haya sancionado el referido incumplimiento;

Noveno: Que, asimismo, la apelante señala que al haber sido el accidentado, trabajador de la empresa “Manpower”, lo que fue puesto en conocimiento de la inspectora, no existía obligación de entregarle una copia del RISTT de la empresa, toda vez que es una obligación introducida recién con la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, resultando injustificado además que se proponga una sanción por una infracción que tampoco se encuentra prevista en el Reglamento;

Décimo: Que, lo manifestado precedentemente carece de fundamento toda vez que de acuerdo a lo prescrito por el artículo 61° del Decreto Supremo N° 009- 2005-TR, “El empleador en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores; o quien asuma el contrato principal de la misma, es quien garantiza; a) La coordinación eficiente de la gestión en prevención de los laborales; b) La seguridad y salud de los trabajadores, en tal sentido, en la medida que las labores que desarrollaba el trabajador fallecido se efectuaban en las instalaciones del centro de trabajo de la principal; y siendo que, de acuerdo al artículo 24° del mismo dispositivo legal, el RISST debe contener, entre otros, “Estándares de seguridad y salud en las operaciones, estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas, estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados, y preparación y respuesta a emergencias”, la empresa recurrente se encontraba obligada a hacer de conocimiento de dicho trabajador el contenido del mismo, en aplicación del Principio de Protección¹⁰⁷ y el Principio de Información y Capacitación¹⁰⁸;

e) Estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas,

f) Estándares de control de los peligros existentes y riesgos evaluados.

g) Preparación y respuesta a emergencias.

¹⁰⁷ I.- PRINCIPIO DE PROTECCION: Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores promuevan condiciones de trabajo dignas que se les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y social Dichas condiciones deberán propender a:

resultando arreglado a ley que se haya sancionado a la empresa ante la inobservancia de lo señalado de acuerdo a lo prescrito por el numeral 27.8 del artículo 27° del Reglamento;

Undécimo: Que, de acuerdo a lo expuesto precedentemente, se tiene que los argumentos esgrimidos por el apelante no enervan el mérito de lo resuelto por el inferior en grado; por lo que corresponde que este Despacho emita la confirmatoria en todos los extremos de la resolución venida en alzada;

Que, por lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por Ley;

SE RESUELVE:

CONFIRMAR la Resolución Sub Directoral N° 665-2012-MTPE/1/20.41 de fecha 03 de octubre de 2012, expedida por la Primera Sub Dirección de Inspección del Trabajo, que impone la sanción de multa ascendente a la suma de S/. 7,200.00 (Siete mil doscientos y 00/100 Nuevos Soles); habiendo causado estado con el presente pronunciamiento al haberse agotado la vía administrativa¹⁰⁹; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.

-
- a) Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable.
 - b) Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales del trabajador.

¹⁰⁸ V.- PRINCIPIO DE INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN: Los trabajadores recibirán del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia.

¹⁰⁹ Contra las resoluciones de segunda instancia no procede medio impugnado alguno.