
**COMPARACIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y
SALUD EN EL TRABAJO EN MARCOS JURÍDICOS
LABORALES DE ARGENTINA, ESPAÑA Y VENEZUELA**

**NORMATIVE COMPARISON IN TERMS OF SAFETY AND
HEALTH AT WORK IN LABOR LEGAL FRAMEWORKS OF
ARGENTINA, SPAIN AND VENEZUELA**

Bernavé ANDARA PEÑA

Magíster en Derecho del Trabajo y Doctor en Ciencias jurídicas, Universidad del Zulia, Venezuela. Profesor de posgrado en Derecho del Trabajo en Universidad del Zulia y Dr. Rafael Belloso Chacín.

bernaveandara@gmail.com

Fecha de envío: 27/05/2022

Fecha de aceptación: 10/08/2022

COMPARACIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN MARCOS JURÍDICOS LABORALES DE ARGENTINA, ESPAÑA Y VENEZUELA

Bernavé ANDARA PEÑA

Universidad del Zulia (Venezuela)

Resumen: Este artículo analiza de forma comparativa, la Seguridad y Salud en el Trabajo y la responsabilidad del empleador en marcos jurídicos laborales de Argentina, España y Venezuela. La investigación es aplicada, documental y descriptiva. Se concluye que los fundamentos que soportan la materia de SST, giran de manera obligatoria en torno a factores políticos, económicos, sociales y culturales, presentándose éstos, determinantes a la hora de verificar las perspectivas, que frente al carácter fundamental del derecho a la vida y a la salud de trabajador, presenta cada país en cuestión.

Palabras clave: Seguridad y salud - Trabajador - Responsabilidad - Empleador

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco jurídico laboral argentino. 3. Marco jurídico laboral español. 4. Marco jurídico laboral venezolano. 5. Comparación normativa. 6. Conclusiones.

Abstract: This article comparatively analyzes Occupational Health and Safety and employer responsibility in labor legal frameworks in Argentina, Spain and Venezuela. The research is applied, documentary and descriptive. It is concluded that the foundations that support the subject of OSH, revolve in an obligatory way around political, economic, social and cultural factors, presenting these determinants at the time of verifying the perspectives that face the fundamental nature of the right to life and health of worker, presents each country in question.

Key words: Health and safety - Worker - Responsibility - Employer

Summary: 1. Introduction. 2. Argentine labor legal framework. 3. Spanish labor legal framework. 4. Venezuelan labor legal framework. 5. Normative comparison. 6. Conclusions.

1. Introducción

La comparación entre los fundamentos teóricos y conceptuales que soportan la normativa de la responsabilidad patronal, dentro del área de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), existente en marcos jurídicos laborales de legislaciones extranjeras, con la venezolana, presenta la particularidad de poder contrastar y comparar dentro de lo posible, aquellas similitudes o aspectos distintivos de respuestas sobre el tratamiento que legislaciones de países como Argentina y España, presentan frente al accidente laboral o la enfermedad ocupacional o profesional, y en específico, lo relacionado con la responsabilidad patronal, a la luz de las teorías objetiva y subjetiva sobre la materia.

En ese orden de ideas, y dado el alcance de la SST a nivel internacional, el cual gira de manera obligatoria en torno a factores que le son propios a cada país, lo que lo hace particularmente especial derivado de las situaciones políticas, económicas, sociales y culturales que lo enmarcan, presenta avances, estancamientos y en ocasiones desmejoras frente a los presupuestos esenciales que determinan el carácter fundamental del derecho a la vida y salud del trabajador.

De esta manera, una vez comparadas tales legislaciones, podrá verificarse con certeza sus alcances o limitaciones, hecho este que permitirá medir frente a los estándares fijados por la OIT en materia de SST, si realmente existen avances o si por el contrario, factores políticos, económicos, sociales y hasta culturales, juegan un papel importante dentro del tratamiento que debe ofrecerse al tema tratado.

A tal efecto, las legislaciones señaladas serán objeto de tratamiento bajo el esquema presentado en cada instrumento normativo nacional, acompañadas de opiniones doctrinarias y en su medida, de criterios jurisprudenciales que impliquen un mayor abundamiento sobre el punto cuestionado.

2. Marco jurídico laboral argentino

Desde su sanción en el año 1915, la legislación argentina tuvo su primera Ley de Accidentes de Trabajo, bajo el número 9.688, la cual estuvo caracterizada por un esquema tarifado de resarcimiento de las pérdidas monetarias originadas por el accidente o enfermedad laboral, el cual no tomaba en cuenta los conceptos tradicionales de responsabilidad, culpa y causalidad presentes en el Derecho Civil.

En efecto, en su origen, la responsabilidad del empleador abarcaba los accidentes ocurridos durante el tiempo de prestación de los servicios, ya sea con motivo o en ejercicio de la ocupación que los emplea, o por caso fortuito o fuerza mayor, criterio que respondía a la objetivación de la responsabilidad del empleador, fundada en la teoría del riesgo profesional, quedando los montos indemnizatorios sujetos a topes vinculados al salario, edad, porcentaje de incapacidad adquirida, los cuales presentaban la particularidad que solían ser menores a los que podría percibir el trabajador lesionado o damnificado, si dicha indemnización fuera fijada por un juez para el caso concreto, sin la presencia de baremos y mediante la aplicación de las normas del Derecho Civil.

Producto de ello, el planteamiento del aspecto tarifario tenía la justificación de compensar a través de una especie de transacción propia del Derecho del Trabajo (previo el procedimiento administrativo), la menor cuantía de la indemnización a ser percibida por el damnificado, con la particularidad que el trabajador no estaría obligado a probar en juicio que el daño era atribuible al empleador, requiriéndose la sola acreditación del accidente o la enfermedad laboral para presumir su responsabilidad con fundamento, no en la culpa sino en la idea (objetiva), del riesgo profesional.

En atención a lo expuesto, y según la posición asumida por doctrinarios argentinos, entre los que se encuentra Haidar (2009)¹, el punto de la menor cuantía de la indemnización tarifada, en comparación con la indemnización que recibiría el trabajador de accionar contra el empleador por la vía civil, se deriva no sólo de la fijación de un menor valor monetario para idéntico daño, sino de que la “tarifada” comprende menos rubros resarcibles, es decir, que mediante

¹Haidar, V. (2009). La transformación del régimen de seguridad y salud laboral en Argentina. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XV N° 44. Enero-Abril.

esta indemnización se reparan económicamente menos daños de los que usualmente se reparan a través de la aplicación de las normas civiles.

Igualmente, dicha ley establecía a favor de los trabajadores, la opción de poder presentar ante los tribunales de justicia una reclamación amparada en el Derecho de Responsabilidad Civil “común”, donde a diferencia del mecanismo de Responsabilidad Laboral “especial”, el damnificado no era beneficiado con la presunción de responsabilidad del empleador, sino que debía probar su culpa, contando con la ventaja de poder percibir una indemnización de carácter integral por los daños sufridos, para el caso de demostrar tal culpabilidad patronal.

Resulta importante mencionar, que la posibilidad del trabajador y sus derechohabientes de poder articular un reclamo ante la vía jurisdiccional con el propósito de poder recibir una indemnización integral, desencadenó, en la década de los años 80, críticas de los empleadores y de las compañías de seguros (las cuales prestaban sus servicios, dado el carácter potestativo que tenían los empleadores de asegurar a los trabajadores), motivado a que éstas últimas se encontraban obligadas a pagar las indemnizaciones impuestas por los jueces laborales por la aplicación de normas de Derecho Civil, además de honorarios de abogados, peritos y gastos derivados de la tramitación del juicio.

Cabe destacar que tal proceder por parte de los trabajadores se presentaba de forma excluyente, donde la iniciación de una de las acciones o la percepción de cualquier valor por tal concepto, derivaba en la renuncia de manera automática de los derechos que en ejercicio de la otra acción pudiera corresponderle. Asimismo, se presentaba una creciente imprecisión con relación a los eventos a cubrir por parte de las empresas, derivando en la consideración indemnizable de cualquier tipo de contingencia, diluyéndose el vínculo existente entre la prevención y la siniestralidad, tornándose los costos de los accidentes y enfermedades laborales, inestimables, elevados y difíciles de asegurar, conllevando a una fuerte predisposición por llegar a acuerdos extrajudiciales.

Corolario, siendo altamente insatisfactorio la aplicación de éste régimen, en términos de protección del trabajador, prevención de riesgos, costos laborales, y en respuesta a tal situación, fue sancionada la ley número 24.028 de 17 de diciembre de 1991, sobre Accidentes de Trabajo, la cual tuvo la

particularidad de reducir la responsabilidad del empleador, manteniendo la opción del trabajador y causahabientes, en cuanto la posibilidad de escoger entre los derechos e indemnizaciones que pudieran corresponderle según el sistema de responsabilidad establecido o los que pudieran corresponderle según el Derecho Civil, con la particularidad que ambos sistemas se presentaban excluyentes.

Es importante destacar que la ley no tuvo los resultados esperados, siendo posteriormente sancionada en sustitución de ésta el 3 de octubre de 1995, la Ley de Riesgos del Trabajo, número 24.557, que cambiaba el modelo de responsabilidad individual y de seguro voluntario imperante, por un régimen de responsabilidad colectiva y de seguro obligatorio, administrado de manera privada, instrumentando un mecanismo reparador de los accidentes y enfermedades laborales, entendido en una forma más amplia que la compensación monetaria, intentando crear fuertes vínculos con las políticas de prevención, estableciendo regulaciones con el fin de evitar que los problemas de insolvencia de los responsables de los daños fueran trasladados a los damnificados.

Esta ley constituía un sistema compensatorio de los accidentes y enfermedades laborales que pretendía evitar su resolución por la vía judicial (mecanismo de opción), basándose en una suerte de negociación entre los derechos de los trabajadores y los empleadores. Se preveía, en caso de divergencia, un mecanismo administrativo para dirimir los conflictos de forma ágil, procedimiento que una vez agotado habilitaba al trabajador damnificado para optar por el reclamo ante la justicia federal o en la Cámara Nacional de Seguridad Social.

Producto de lo anterior, se presentaba una responsabilidad objetiva para el empleador sobre los siniestros vinculados a la actividad laboral, independiente de su culpabilidad, a cambio que dicha responsabilidad generara obligación de pagos de beneficios limitados normativamente, pero no a título de compensación por la responsabilidad patronal, sino del proceder particular del seguro contra los riesgos laborales.

Aunado a la cobertura de la atención médica requerida en el caso concreto, teniendo las empresas el deber de contratar un seguro privado con las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), creadas ad hoc, quienes tenían a su cargo la gestión del sistema con atribuciones en cuanto a la obligación de asegurar al empleador contra los riesgos del trabajo y de control sobre la seguridad al interior de los establecimientos de trabajo, las cuales, controladas por el capital financiero, consolidaron la financiación de la economía en Argentina.

Según Haidar (ob.cit)², esa estrategia, a través de la cuales se expropió a los trabajadores de un recurso jurídico protectorio, se justificó en la necesidad de racionalizar la toma de decisiones al interior del mercado de trabajo y operó como condición para la instalación de un mercado de seguros de riesgos del trabajo. De esta forma, se libraba a los empleadores de la responsabilidad civil y la consecuente posibilidad de los trabajadores de percibir una compensación integral por los daños sufridos, sustentada en el artículo 39 inciso 1º de la ley 24.557.

No obstante, las críticas generalizadas en torno a la aplicación de la norma señalada, no tuvo eco en los sectores gubernamentales en procura de una reforma a la Ley de Riesgos del Trabajo de 1995, y así lograr su adecuación al contenido del artículo 19 de la Constitución Nacional Argentina, que propugnaba el principio general que prohíbe a los hombres, perjudicar los derechos de un tercero, el cual se encuentra vinculado a la idea de reparación, producto de la fuerte concentración de pérdidas para los trabajadores damnificados frente a la rentabilidad de las empresas aseguradoras de riesgos de trabajo.

Esta ley presentó la particularidad de ser objeto de fuertes controversias y cuestionamientos por parte de la doctrina, acompañada de sentencias judiciales que decretaron su inconstitucionalidad, entre las que cabe destacar la decisión A.2652.XXXVII, de fecha 21 de septiembre de 2004, proferida por el máximo tribunal argentino en el caso Aquino Isacio contra Cargo Servicios, sobre la norma contenida en el artículo 39 de la referida ley, la cual eximía de responsabilidad a los empleadores de toda responsabilidad civil (derecho del que

²Haidar, V. (2009). Ob.Cit.

gozaban el resto de los habitantes de la nación), otorgándose con ello, fuerza normativa a todas las garantías incluidas en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que se presentaban vulnerados por dicho régimen normativo.

En tal sentido, el artículo 14 Bis Constitucional argentino, al consagrar que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, presenta la finalidad de hacer de todo ciudadano trabajador, sujeto preferente de tutela constitucional, donde, según Haydar (2009)³, “el régimen de la Ley de Riesgos del Trabajo cuestionado, tampoco se encuentra en armonía con otro principio señero de nuestra Constitución Nacional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: la justicia social”.

No obstante, las reglas en materia de Riesgos de Trabajo fijadas por el máximo tribunal de la nación Argentina, fueron modificadas, presentándose un nuevo escenario legislativo a partir de 26 de octubre de 2012, fecha en que fue sancionado un nuevo régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, bajo el número 26.773, manteniéndose vigente la ley 24.557 y sus modificatorias, salvo lo que corresponda a la reparación de los daños antes aludida, poniéndose fin a la “doble vía” y presentando la particularidad de introducir la “opción excluyente”

Del contenido normativo se desprende, en cuanto a la opción de elegir por parte del damnificado entre las dos vías legales contenidas en el referido instrumento legal, el hecho de presentarse contraria a la doctrina jurisprudencial expuesta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, específicamente en el caso Aquino, en el entendido que todos los habitantes sometidos a un daño injustamente sufrido, incluidos los trabajadores, tienen derecho a una indemnización integral que, para que sea justa, debe cubrir todos los perjuicios, no pudiendo quedar ningún daño sin reparar, transgrediéndose con ello el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 16 constitucional argentino.

En atención a lo expuesto, la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, en causa Vera Isabel c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ enfermedad

³Haidar, V. (2009). Ob.Cit.

accidente, de fecha 01 de marzo de 2021, ratificaba la inconstitucionalidad del artículo 4° de la Ley 26.773 que prevé una opción excluyente al trabajador para reclamar indemnización del infortunio mediante una acción de derecho común o mediante reparación sistémica, porque es violatoria de los principios de progresividad, igualdad, propiedad y no discriminación.

En este orden de ideas, según Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en causa CNT 14604/2018/1/RH1, Pogonza, Jonathan Jesùs c/ Galeno ART S.A. s/ accidente - Ley especial, de fecha 2 de septiembre de 2021 (Recurso de Queja), confirmó la sentencia proferida por la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en el entendido que resulta inadmisibile el planteo de inconstitucionalidad presentado basado en la afirmación de que la ley 27.348 otorga facultades propias de los jueces a órganos administrativos que no son imparciales, y que restringe el control judicial sobre las decisiones que dichos órganos adoptan, ya que ésta ley prevé la posibilidad de recurrir la decisión de la comisión médica ante la Comisión Médica Central o por la vía judicial ante la justicia ordinaria del fuero laboral de la jurisdicción provincial, resguardándose con ello la garantía del debido proceso frente a la conformación de órgano administrativo que ejerce la competencia jurisdiccional.

Por otra parte, para la Corte no resulta atendible el cuestionamiento de que la aplicación del régimen impugnado colocaría al trabajador accidentado en inferioridad de condiciones respecto de cualquier otro damnificado en ámbitos no laborales.

Al respecto, resulta preciso invocar el análisis preliminar efectuado por Schick (2012)⁴, con relación a las regulaciones consagradas en la reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo, donde señalaba que la redacción de la Ley 26.773 está calcada de la Ley 24.028, dictada en 1991 y ratificada por el artículo 39 de la Ley 24.557.

De este modo, se contradice la profusa doctrina constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de daños laborales, en especial los casos “Aquino” y “Llosco”, entre otros, modificando regresivamente el escenario

⁴Schick, H. (2012). La Opción Excluyente de la reparación civil en el anteproyecto oficial de Reforma de la LRT.

que admitía el cúmulo amplio derivado de la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 39 párrafo 1° de la Ley de Riesgos del Trabajo de 1995; doctrina que cerró un largo debate desde la sanción de la ley original hasta su derogatoria, sobre criterios que mantienen su vigencia y que forman un pilar en la interpretación y el cuestionamiento de las disposiciones regresivas contenidas dentro del nuevo instrumento legal.

El diseño legal propuesto abusa del estado de necesidad de la víctima forzándolo a cobrar rápido y sin cabal conocimiento de que esa percepción que repara parcialmente el resarcimiento, le impide precisamente el acceso a un resarcimiento mayor como antes regía, si es que existen perjuicios no contemplados en la tarifa y se acreditan los presupuestos de la responsabilidad civil y laboral.

En efecto, no sólo se postula obligar a una elección inconstitucional al trabajador o a sus derechohabientes, sino que también se propone que dicha opción se efectúe en un lapso de tiempo, cuando el estado de necesidad de la víctima puede llevarla en el contexto del infortunio a tomar decisiones apresuradas en contra de sus intereses.

Se trata entonces, de una negativa del acceso a la reparación integral, que determina que el empleador no está obligado a asumir responsabilidad alguna frente a la víctima por incumplimiento de la normativa sobre higiene y seguridad laboral, donde resulta inadmisibles el tratamiento otorgado a la responsabilidad objetiva y subjetiva del empleador, imponiéndose topes cuantitativos de las indemnizaciones sólo a la responsabilidad objetiva, haciendo a un lado los supuestos de dolo o culpa en materia de accidentes laborales, con lo cual se corre el riesgo de promover una conducta empresarial irresponsable dentro de un sistema de responsabilidad sin culpa.

Según opiniones de especialistas sobre la materia, las cuales revisten especial interés a pesar de la época en que fueron efectuadas, se presenta Ackerman (1998), señalando que:

No obstante la percepción de las prestaciones del sistema, el trabajador y los damnificados indirectos no deberían perder el derecho de reclamar al empleador la reparación de los daños y perjuicios que no resulten compensados por las prestaciones del sistema, siempre que concurren los

presupuestos que imponen el deber de reparar según la legislación general, aunque podría tal vez admitirse la excepción del daño causado por el riesgo propio de la actividad⁵.

Posición que denota una clara conclusión hacia el respeto que debe brindarse en materia de accidentes y enfermedades laborales, al carácter tuitivo y protectorio de las normas consagradas en favor del trabajador, en su condición de víctima del daño ocasionado, frente a la posibilidad de poder obtener las indemnizaciones a que hubiere lugar, derivadas tanto de la responsabilidad objetiva y subjetiva del patrono, las cuales como tal, deben necesariamente complementarse.

Por último, y en función de tratar un punto de gran relevancia dentro del ámbito de la SST en Argentina, fueron identificados elementos relacionados con la política nacional sobre la materia, donde dicha nación se comprometió, a partir de las normas sancionadas, a poner en práctica y reexaminar de forma periódica una política coherente en materia de SST y medio ambiente laboral, y a promover la mejora continua de la seguridad y salud en el empleo.

Tal compromiso devino de la aprobación del Convenio, N° 155 Sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores de 1991 y N° 187 Sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo de 2006, aprobados a través de las leyes N° 26.693 y N° 26.694, respectivamente.

En ese contexto fue aprobada la II Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2015-2019 (la cual permanece vigente hasta la presente fecha), la cual tiene como propósito central impulsar la mejora continua para fortalecer el sistema de riesgos del trabajo, presentando como objetivos, reducir la accidentabilidad laboral a través de la prevención de los riesgos del trabajo, continuar potenciando el desarrollo de la cultura preventiva, avanzar en las Encuestas de Condiciones de Trabajo y Salud, fortalecer los sistemas de información y registro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, favorecer la participación de los agentes sociales, regular y controlar los aspectos de salud y seguridad en el trabajo en las relaciones de subcontratación,

⁵ Ackerman, Mario (1998). La Responsabilidad Civil en la LRT. Editorial Hamurabí. Argentina.

desarrollar la vigilancia preventiva de la salud de los trabajadores, avanzar en el desarrollo normativo, entre otros.

3. Marco jurídico laboral español

El planteamiento general de la regulación de los accidentes y las enfermedades del trabajo dentro del ordenamiento jurídico español se manifestaba ya desde la primera Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, siendo una ley reguladora de la responsabilidad empresarial la cual establecía respecto de los riesgos del trabajo, un sistema de responsabilidad objetiva según el cual el empresario estaba obligado a indemnizar al trabajador respecto de los accidentes que ocurrieran en el tiempo y lugar de trabajo.

Tal proceder orientaba la garantía para el trabajador que había sido objeto de un accidente de trabajo, que éste recibiría algún tipo de compensación económica sin que tuviese que probar la culpa frente al empresario, garantizándose con ello una protección más directa frente al daño sufrido, donde la compensación producto de la responsabilidad respecto de los daños ocurridos en el lugar de trabajo se encontraba tasada o limitada con prescindencia del alcance real del daño, lo que en la práctica significaba que los trabajadores recibirían la misma indemnización, independientemente del tipo de daño sufrido producto del accidente de trabajo.

Como consecuencia de ello, el empresario se presentaba indiferente frente a la posibilidad que en el accidente de trabajo hubiese mediado o no su culpa producto del incumplimiento de las medidas de seguridad en el trabajo, restándose importancia al alcance de la responsabilidad empresarial como factor determinante cuando se presentaba el cumplimiento de las medidas o cuando eran violadas las mismas, dejando a un lado el factor preventivo para centrarse en la función reparadora, producto del establecimiento de la responsabilidad por riesgo o responsabilidad objetiva dentro del ordenamiento normativo español.

En la actualidad, por mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 de la Constitución española del 27 de diciembre de 1978 se establece que: "(...) los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo (...)", tarea

encomendada a los poderes públicos como uno de los principios rectores de la política social y económica de ese país.

Dicho mandamiento emanado de la constitución, comprende el desarrollo de una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo, teniendo como asidero desde el punto de vista normativo, la Ley 31/1995, que configura el marco general para el desarrollo de las distintas acciones preventivas en materia de riesgos derivados del trabajo, centrándose en la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores, cualquiera que sea el ámbito donde se preste, pudiendo aplicarse la normativa en la Administración Pública, confirmándose la vocación de universalidad de la ley, en el marco de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de los riesgos laborales.

El problema de la responsabilidad del empresario en España, en cuanto a la protección que debe brindarle al trabajador frente a los riesgos laborales, exige de manera contundente una actuación que rebasa el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado de deberes y obligaciones empresariales, exigiéndose por tanto una planificación de la prevención desde el mismo momento del diseño del proyecto empresarial, junto con la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados, siendo extensivo tal deber para los casos en que éstos contraten o subcontraten con otros la realización en sus propios centros de trabajo, de obras o servicios correspondientes a su actividad de vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales vino a introducir un nuevo régimen jurídico en la Seguridad e Higiene del Trabajo basado en la prevención del riesgo, que sustituyera el viejo esquema reparador de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900.

Es importante manifestar, que el régimen jurídico de la prevención de los riesgos laborales español se encuentra regulado igualmente en el Texto

Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000 del 4 de agosto del mismo año, así como determinados artículos consagrados dentro del Código Civil, Código Penal y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994 del 20 de junio del mismo año, derogado por la Ley General de la Seguridad Social (BOE-A-2015-11724).

Ahora bien, con fundamento en la responsabilidad empresarial surgida a partir del hecho causante del riesgo laboral, ésta tiene su propio entramado, que no es más que el propio cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones legales sobre la materia, las cuales permitirán el acceso del trabajador lesionado a la prestación previamente establecida a su favor, consecuencia del accidente sufrido, responsabilidad que surgirá a partir de la incidencia de dos elementos circunstanciales: tiempo y lugar de trabajo.

El punto de partida de las obligaciones del empresario, establecidas dentro de la Ley 31/1995, descansa en su amplio “deber genérico de protección”, donde el empresario se encuentra obligado a garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, siendo éstas de carácter general o especial, según los fines que persigue.

En el derecho español, la regla general no es que quien sufre un daño tiene derecho a su compensación sino que quien lo infringe habrá de indemnizarlo si y sólo si se dan determinadas circunstancias: la culpa, la realización de una actividad particularmente arriesgada o definida por la ley como fuente de la obligación de indemnizar, la suscripción de un contrato de seguro, entre otras, conforme lo refiere, Salvador y Gómez (2005)⁶.

Obligación ésta que deriva de la acción preventiva del empresario, en tanto instrumento fundamental para estructurar dicha acción, a través de la actuación de uno o varios trabajadores de la empresa designados de manera específica para ello, o de la constitución de un servicio de prevención o del servicio de prevención ajeno de la empresa, esto es, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para organizar de manera racional y

⁶Salvador C, Pablo y Gómez C. (2005). El derecho de daños y la minimización de los costes de los accidentes. Barcelona- España.

flexible, el desarrollo de la acción preventiva, según lo establecido en el artículo 30 apartado 1 de la Ley 31/1995.

Ello implicó la atribución a las mutuas de nuevas funciones preventivas al autorizarlas a actuar como Servicios de Prevención Ajenos, lo que exigió una nueva definición de su marco de actuación preventiva como entidad colaboradora de la Seguridad Social, motivado a que éstas venían presentando su actividad preventiva de manera relativamente anárquica, como resultado de la inversión efectuada del exceso de los excedentes en la gestión en este tipo de actividades.

El objetivo de un sistema de aseguramiento de los riesgos laborales para Castellá y Castejón (2007)⁷, es en esencia el de garantizar a los trabajadores la reparación de los daños (para su integridad física o salud) sufridos con motivo del trabajo.

En este orden de ideas, el seguro se presenta beneficioso para el trabajador que ha visto su salud mermada, pero también para el empresario, porque en general limita su responsabilidad económica; en ambos casos, la concurrencia de los inevitables fallos en el sistema de prevención de los riesgos laborales, son los que han justificado la necesidad de tal sistema de aseguramiento, actuando dentro de un creciente grado de integración. En ausencia de seguro, dicha reparación sólo puede obtenerse a través de una acción judicial, que es inevitablemente larga, costosa, y de resultados inciertos.

En España, el derecho de daños se encuentra dividido entre las regulaciones materiales, regulaciones procesales y regulaciones de jurisdicciones competentes; observándose que aunque la norma fundamental aparece consagrada en el Código Civil en su artículo 1902 que reza: “El que por acción u omisión cause un daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”, existen reglas establecidas dentro del Código Penal que refieren, conforme lo pautado en el artículo 109.1 que: “(...) La ejecución de un hecho descrito por la Ley como delito o falta obliga a reparar

⁷Castellá y Castejón (2007). Aseguramiento y Prevención de los Riesgos Laborales. Aportes para el debate de la Reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo. La participación como instrumento de promoción del diálogo social. IV Semana Argentina de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

en los términos previstos en las leyes, los daños y perjuicios por él causados (...).”.

Dentro de igual orden se presenta el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 del 26 de noviembre, referido al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al establecer:

Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Asimismo, en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, específicamente en el artículo 42.1 queda expresado que:

El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento.

De tal forma, ante la multiplicidad de regulaciones existentes, puede plantearse la problemática que frente a los accidentes con rasgos similares, éstos pueden estar sujetos a regulaciones materiales de índole distinta con regulaciones jurisdiccionales igualmente distintas, producto de aplicar normativas procesales diferentes, así por ejemplo, se discutía en el caso del trabajador que sufre un accidente de índole laboral, si éste podía reclamar una indemnización de su empresario ante la jurisdicción civil, previo el agotamiento de la vía prevista por el Derecho de Trabajo, presentándose en la práctica dentro del derecho español, situaciones en las que caben dudas razonables sobre el derecho aplicable y la jurisdicción competente, observándose al Derecho de Daños como un derecho judicial, construido por las decisiones de los jueces y tribunales.

En el derecho español, el trabajador que sufre un daño a consecuencia de un accidente laboral o de una enfermedad profesional puede exigir el cobro de una indemnización que compense en la medida de lo posible el perjuicio sufrido, producido en el desempeño de los deberes derivados de una relación

tipificada y regulada dentro del ordenamiento social del derecho, presentándose el dilema que planteaban las reclamaciones de los trabajadores contra los empresarios, de descubrir ante qué orden jurisdiccional debía presentarse la demanda.

Desde el punto de vista legislativo, con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Social española (Ley 36/2011 del 10 de octubre del mismo año), responsable de la regulación de la jurisdicción social en el terreno de la seguridad y salud de los trabajadores, se puso término al tortuoso peregrinar que el trabajador o sus causahabientes tenían que realizar por los distintos órdenes de la jurisdicción en la búsqueda del resarcimiento de los daños por un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

En efecto, una vez que se presentaba el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, la víctima debía acudir al orden social para solicitar las responsabilidades laborales que se hubieran producido por culpa del incumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de seguridad y salud laboral o seguridad social, incluido el recargo de prestaciones de seguridad social por incumplimiento grave de las medidas de seguridad, existiendo un nexo causal entre el accidente o la enfermedad profesional y dicho incumplimiento.

De la misma forma, debían acudir al orden civil para obtener el resarcimiento de daños y perjuicios con la correspondiente solicitud de indemnización por los daños físicos, psíquicos o morales y por el lucro cesante, aunado al conocimiento jurisdiccional en materia contencioso administrativa, en cuanto al manejo de las responsabilidades del empresario derivadas de su deber de cuidado.

Dentro ésta perspectiva, surge la naturaleza subjetiva de la responsabilidad empresarial, donde normalmente en cualquier accidente laboral se presentan otros tipos de daños para el trabajador, como los físicos, psíquicos o morales, incluso el propio padecimiento injustamente sufrido, los cuales no se encuentran cubiertos por la Seguridad Social y que se corresponden con aquellos que pueden ser resarcidos o indemnizados mediante la responsabilidad de orden privado, que el trabajador o sus causahabientes pueden reclamar al empresario que resulte responsable.

En el derecho español, es la ley la que obliga al empresario a garantizar la seguridad y salud laboral y a extremar la diligencia en las tareas preventivas, conforme lo establece el artículo 14.1 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales que reza: “Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales (...)”.

En este sentido, la valoración que debe hacerse de la responsabilidad empresarial debería girar en torno a criterios de una correcta evaluación de riesgos y la adopción de las medidas necesarias producto de tal evaluación, donde tal responsabilidad deviene del incumplimiento de cualquier medida preventiva previamente establecida en la ley, y en igual circunstancia, de la falta de adopción de aquellas medidas preventivas o de protección que surjan de dicha evaluación.

Ahora bien, visto el contenido del artículo 42.1 de la Ley 31/1995, en cuanto a las responsabilidades que surgen para el empresario en caso de incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo y de prevención de riesgos laborales, éstas puede manifestarse en los ámbitos administrativo, penal y civil, por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento, siendo importante destacar que no existe dentro del ordenamiento jurídico español, una norma de carácter general que prohíba la acumulación de todas las indemnizaciones que pueden ser objeto de reclamo por parte del trabajador afectado.

Se trata de un complejo instrumental de responsabilidades y sanciones que tienen como objetivo común y general, el cumplimiento efectivo de la normativa de prevención de riesgos laborales y, con ello, garantizar la SST, donde las responsabilidades administrativa y penal podrían clasificarse dentro de la esfera del carácter público, por ser instrumentos sancionatorios y expresión del ius puniendi del Estado, mientras que la responsabilidad civil estaría enmarcada dentro del carácter privado.

Conforme lo señala Iglesias (2007: 24)⁸:

Todas las normas que tratan de la salud y seguridad en el trabajo y de la responsabilidad derivadas de su incumplimiento son de derecho necesario absoluto y, por consiguiente, sobrepasan el poder dispositivo de los particulares, como no sea para mejorar la posición de los trabajadores.

En cuanto a la política nacional dentro del ámbito de la SST en España, se ha dotado de un marco homologable en esta materia a la política común de la Unión Europea y a las políticas desarrolladas por sus Estados miembros. Tal compromiso es producto de la aprobación del Convenio N° 155 Sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores de 1991 y N° 187 Sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo de 2006, respectivamente.

En ese contexto, fue aprobada la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, "Marco de referencia de las políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo hasta 2020", prorrogada mediante acuerdo del Consejo de Ministros del 23 de febrero de 2021, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de SST, a través de una mejor aplicación de la legislación sobre la materia, con especial hincapié en las pymes; la mejora continua de las condiciones de trabajo, poniendo el foco en las enfermedades profesionales; la mejora de la eficiencia de las instituciones que se dedican a la prevención de riesgos laborales, entre otras.

4. Marco jurídico laboral venezolano

El desarrollo del tema de la SST en Venezuela ha tenido una evolución en materia legislativa que registra la historia de los planteamientos formulados y de las instituciones creadas para protección de la salud de los trabajadores, lo que evidencia en cierta medida los cambios de mayor trascendencia que se han presentado a lo largo de los años, desde su origen primario y hasta la actualidad.

Es por ello, que la visión política y social dirigida hacia la protección del trabajador frente a los riesgos laborales se presentaba nula y carente de

⁸Iglesias C, Manuel (2007). La Responsabilidad en el Marco de la Prevención de los Riesgos Laborales. Algunas de sus derivaciones. Derecho del Trabajo. Revista Jurídica de Castilla y León. N° 11. Enero.

cualquier recurso legal o normativo que pudiera hacer frente ante cualquier episodio o suceso que pudiera afectar la salud y seguridad del trabajador, motivado en parte al desconocimiento que existía de los conceptos relacionados con la materia, permaneciendo tal visión óptica hasta principios del siglo XX. Tal carencia de recursos normativos obedecía en mayor medida, al sistema de producción existente para la época, el cual estaba basado en una precaria mecanización de los procesos, explotación de mano de obra, entre otros, lo cual orientaba la desestimación por parte del Estado de los derechos y deberes tendientes a proteger al trabajador, esto dentro de un marco político y social.

De esta forma era promulgada en el año 1917 la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos, la cual presentaba nociones de higiene y seguridad en el trabajo con el objeto de no perjudicar al trabajador, como correspondencia del deber del patrono de garantizar su seguridad.

Posteriormente, en el año 1928 surge la primera Ley del Trabajo, hecho éste solo para efectos de política exterior y de cumplir compromisos internacionales con la Oficina Internacional del Trabajo, producto del ingreso de Venezuela a dicho organismo, brindando la apariencia de la existencia en el país de un régimen jurídico proteccionista frente al asalariado, presentando dentro de su normativa disposiciones relativas a principios sobre higiene y seguridad industrial, riesgos profesionales, responsabilidad patronal en los accidentes de trabajo, siendo conocido que ésta ley fue letra muerta desde su promulgación.

Tal situación estuvo centrada en la carencia de funcionarios públicos que garantizaran el cumplimiento de los contenidos legales, aunado a la inexistencia de órganos jurisdiccionales ni procedimientos especiales que pudiesen resolver los conflictos y diferencias entre las partes, junto a la falta de concienciación de los patronos y trabajadores que pudieran exigir el cumplimiento de los derechos que dicha normativa consagraba en beneficio de éstos últimos.

El 16 de julio de 1936 se sanciona la Ley del Trabajo (hecha con carácter provisional y con numerosas reformas, siendo la primera en el año 1975), donde se establecía que para la protección de los empleados y obreros en caso de riesgos profesionales, el Ejecutivo Federal debía instituir el Seguro Social Obligatorio y la imposición al patrono de medidas, en razón de la disminución de

riesgos profesionales, con la particularidad de la imposición de sanciones que hicieran efectivo el cumplimiento de la normativa consagrada en el referido instrumento.

En este orden de ideas, surgieron normativas a lo largo de los años por parte del Estado en su inquietud por legislar en materia de seguridad social, dirigidas a cubrir accidentes y enfermedades profesionales que ocasionaran estados de invalidez, incapacidad parcial o muerte, con la consecuente prestación dineraria (pensión).

En igual sentido, existía un tope salarial como retribución para aquellos trabajadores que devengaban salarios iguales o inferiores al tope de veintiséis (26) semanas consecutivas, los cuales tenían derecho a todas las prestaciones enmarcadas dentro de la legislación, esto es, beneficios concedidos por el Seguro a sus asociados; mientras que para el caso de trabajadores que recibían remuneraciones superiores al límite establecido, solo tenían derecho a percibir el equivalente a las prestaciones económicas de largo plazo, producto de los riesgos laborales, las cuales consistían en una indemnización en dinero a favor de los beneficiarios y sus familiares, según el caso.

Para el año 1990, bajo la necesidad de adecuar la nueva legislación en materia laboral con la realidad socioeconómica del país, producto de su evolución social, es sancionada la Ley Orgánica del Trabajo la cual produjo desde el punto de vista social, en materia de condiciones de trabajo, la obligación del patrono de tomar las medidas necesarias para que el servicio prestado por los trabajadores fuese realizado en condiciones de higiene y seguridad, incorporando la obligación del patrono o empleador de advertir al trabajador acerca de riesgos propios del puesto de trabajo, antes de exponerlo a ellos, y lo relacionado con la capacitación del trabajador en los principios de prevención relativos al puesto de trabajo.

Se mantenía la obligación patronal de pagar a los trabajadores, las indemnizaciones producto de accidentes y enfermedades profesionales, existiera o no culpa o negligencia por parte de la empresa o por parte de los trabajadores o aprendices, en aquellos casos donde los patronos no estuvieran inscritos bajo el régimen general del Seguro Social.

Posteriormente, reformada la Ley Orgánica del Trabajo de 1991 el 19 de junio de 1997, se estableció en materia de riesgos en el trabajo, que era el patrono quien debe pagar las indemnizaciones causadas por accidentes laborales y enfermedades profesionales, ello conforme el criterio de responsabilidad objetiva, es decir, que por ser el patrono el creador del riesgo al que está expuesto el trabajador, debe asumir las consecuencias que del mismo derivan, quedando el patrono obligado a pagar a los trabajadores y aprendices ocupados por éste, las indemnizaciones previstas para los casos de accidentes y enfermedades profesionales, exista o no culpa o negligencia por parte de la empresa o por parte de los trabajadores o aprendices.

En el año 2005 se reformaba la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT), de 1986, implementándose nuevos criterios de seguridad y salud en el trabajo; un nuevo enfoque normativo dirigido a poner término a la falta de visión unitaria en sus políticas, persiguiendo no sólo el establecimiento de obligaciones y responsabilidades de sus actores sociales, sino también, el fomento de una nueva cultura en la materia.

Asimismo, se adaptaba la LOPCYMAT a los preceptos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, específicamente, en el desarrollo de los artículos 86 y 87 que consagran el derecho de toda persona a la Seguridad Social y la protección frente a las contingencias de riesgos laborales, encomendando al Estado la obligación de asegurar la efectividad de estos derechos mediante la creación de instituciones y la adopción de medidas destinadas a hacer cumplir la obligación del patrono o empleador, o de garantizar a los trabajadores condiciones óptimas de SST; junto a las normas internacionales ratificadas por Venezuela, conforme la jerarquía establecida el artículo 23 constitucional.

Cabe efectuar una reflexión, y es que la SST se ha caracterizado por la ausencia de políticas capaces de dar respuestas a la problemática de este sector, donde puede observarse que ni el Estado, ni los patronos, ni los trabajadores han considerado prioritario el diseño y posterior aplicación y control de las mismas, lo que necesariamente se traduce en una materia que sigue proyectándose invisible para la sociedad venezolana, donde las consecuencias

de este cuadro son reflejadas en la gran cantidad de accidentes de trabajo que ocurren actualmente, aunado al costo de los recursos materiales que directamente aparecen vinculados a la actividad laboral.

Por último, a partir del 7 de mayo de 2012, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores, se mantiene lo relativo a la responsabilidad objetiva del patrono, con relación a las garantías que la Ley prescribe como obligatorias para con los trabajadores y trabajadoras y con el país, con marcado énfasis en materia de salud y seguridad laboral, conforme lo preceptúa el artículo 43 de la ley comentada, exista o no culpa o negligencia de su parte o de los trabajadores, trabajadoras, aprendices, pasantes, becarios o becarias, procediéndose conforme a esta Ley en materia de SST.

En Venezuela, el área de SST se ha caracterizado por la ausencia de políticas coherentes que permitan el desempeño de una acción eficaz tanto por parte de los empleadores y trabajadores, como de los organismos oficiales encargados de la materia, centrados en la atención al trabajador enfermo o accidentado luego de la ocurrencia del accidente laboral o diagnosticada la enfermedad ocupacional, lo que hace muy reducida y poco efectiva su acción sobre la problemática de la materia.

Si bien es esencial reconocer que la SST sigue siendo un problema que esta lejos de la solución definitiva a nivel mundial, Venezuela, desde la adopción del Convenio N° 155, sobre Seguridad y Salud de los trabajadores, ratificado el 25 de junio de 1984, ha venido dando cumplimiento dentro del ordenamiento jurídico interno, en cuanto a establecer normativas tendientes a su regulación, se encuentra en mora respecto de la disposición que prevé la necesidad de establecer mecanismos de coordinación de la acción de los órganos locales, municipales, estatales, regionales y nacionales, tanto públicos como privados, a los fines que la política sea desarrollada para todos los niveles de la población.

El principio fundamental radica en que la vida no está hecha solamente de trabajo; por lo tanto, debe protegerse efectivamente a todo ser humano del cansancio físico y mental extremo, proporcionándoles oportunidades para disfrutar del esparcimiento y de la vida familiar y social, advirtiendo sobre los

peligros que las largas e intensas jornadas de trabajo repercuten en la salud mental y física de los trabajadores, el incremento del estrés y la predisposición a otros riesgos psicosociales que representan una causa fundamental de accidentes laborales, lesiones discapacitantes con resultados de muerte y enfermedades ocupacionales, que inciden de manera notable dentro del entorno económico de la entidad de trabajo y del propio Estado.

Es importante destacar, que las disposiciones señaladas, surgieron según el momento histórico y la tendencia política que imperaba para la época en que fueron promulgados tales instrumentos normativos, pudiéndose generar diferencias en cuanto a su alcance, toda vez que el contenido de las disposiciones examinadas, refieren consonancia con los postulados establecidos por la OIT, quedando abierta la posibilidad de ser integradas mediante un proceso de asimilación directa o indirecta por parte del Estado.

Se está al frente de un ordenamiento jurídico bastante completo y de gran trascendencia en la materia en Venezuela, que choca frente a una realidad que no distingue entre teorías y que se proyecta brutal en el manejo de la alta siniestralidad laboral, dada la escasa cultura que el colectivo venezolano mantiene frente a un derecho humano fundamental como lo es la vida y la salud del trabajador.

Por último, resulta contradictorio que a pesar que en Venezuela aún existiendo dentro de su legislación, un ordenamiento jurídico en materia de SST bastante completo y de gran trascendencia, y como lo señala Iturraspe (1999)⁹, “De tal suerte nuestra regulación, como en otras ramas, presenta algunas otras características peculiares: en primer lugar estamos frente a una regulación extremadamente extendida”; ¿Cómo se explica el hecho de existir una alta siniestralidad laboral?

5. Comparación Normativa

⁹ Iturraspe, Francisco (1999). Dossier sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT). Centro de Documentación Laboral / Universidad Central de Venezuela. Editorial Intertextos Consultores.

La comparación entre los fundamentos teóricos y conceptuales que soportan la normativas de la responsabilidad patronal en materia de SST, que como fue señalado anteriormente, gira de manera obligatoria entorno a factores políticos, económicos, sociales y culturales de los países estudiados, incluyendo Venezuela, se presentan determinantes a la hora de verificar la perspectiva que frente al carácter fundamental del derecho a la vida y a la salud del trabajador, presenta cada país en cuestión.

De esta manera, pudo verificarse el alcance de los ordenamientos jurídicos nacionales frente a los criterios emanados por la OIT en la materia, orientados por los convenios representativos que contienen una norma definitoria de la forma como las legislaciones deben otorgar derechos con consagración legal a sus ciudadanos, lo que asegura respuestas a mediano y largo plazo frente al problema del incremento de los accidentes y enfermedades laborales, a pesar de no haber cumplido alguno de ellos con la ratificación de convenios sobre la materia, como es el caso de Argentina.

En ese sentido, y orientado sobre el punto de referencia, una característica común en las legislaciones, es la inspiración consagrada en los textos legislativos sobre la existencia de la obligación expresa o tácita del Estado y del patrono, empleador o empresario en materia de SST, y de manera específica frente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales u ocupacionales, fijándose mandatos claros sobre su responsabilidad, con formas distintas en cuanto al abordaje del tema resarcitorio y las sanciones a las que está expuesto en caso de no cumplir con los mismos, de acuerdo a cada legislación.

Por consiguiente, el primer y principal destinatario de la obligación legal en materia de prevención de riesgos laborales, en su calidad de propietario, que lo hace acreedor de los beneficios de la actividad productiva, pero también responsable de las cargas sociales de la misma, es el patrono, empleador o empresario, sobre quien recae las consecuencias del incumplimiento del deber que de ésta se deriva, quien además de su condición de titular de los poderes de dirección y organización del trabajo, posee facultades no sólo para adoptar

las medidas preventivas correspondientes, sino también para hacer cumplir y vigilar las normas de seguridad y salud dentro de la empresa.

Tal concentración de responsabilidad obedece a las razones de efectividad y solvencia que éste posee, motivado a que es él quien aplica las normas y controla que se cumplan, pero igualmente, es quien puede y debe responder de manera efectiva de sus consecuencias jurídicas.

Otro aspecto, es el relacionado con el reconocimiento jurídico consagrado en cada uno de los instrumentos normativos, relativos al marco de la prevención, donde las normas jurídicas de cada nación incluyen aspectos de promoción de la SST, siendo éstas en orden constitucional, un derecho fundamental, como es el caso español y venezolano; implementándose planes dentro de las potestades expresamente fundadas en la Ley, o en forma de potestades tácitas, en función de las actividades desarrolladas por entes u organismos estatales respecto de la realización de programas en materia de prevención frente a los riesgos laborales.

Cabe destacar, que a excepción de Venezuela, la cual no cuenta con una planificación orientada sobre políticas públicas en materia de SST, lo cual puede corroborarse en el Primer y Segundo Plan Socialista de la Nación Simón Bolívar 2013-2019 en continuidad a los planes y programas que ha desarrollado la Revolución Bolivariana, y de manera específica el Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025, entendiendo como políticas públicas al conjunto de acciones de la administración pública en sentido amplio, para la tutela efectiva del derecho a la SST, política de prevención que ha debido plantearse como una perspectiva de acción de carácter permanente a medio y largo plazo para obtener objetivos acordes con la realidad venezolana en materia de riesgos laborales.

No hay que desconocer las competencias que mantiene el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), en materia de SST, pero lo que no se puede pretender, es que recaiga sobre dicho organismo todo el peso de la prevención en Venezuela, sin que haya un avocamiento real sobre la alta siniestralidad laboral que se presenta en el país, producto entre otras causas, de la falta de prevención en materia de riesgos laborales bajo un abordaje que permita su eficaz implementación.

Argentina y España si han venido presentando políticas coherentes en materia de SST, donde el Estado se presenta como garante de tal derecho, aprobando en su orden, Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo como instrumentos de prevención de riesgos laborales, bajo un ambiente en el que prevalece el diálogo social entre los diversos interlocutores, permitiendo dotar de coherencia y racionalidad las actuaciones sobre esta materia, estrategia que tiene por objeto dotar a cada país, de un instrumento dirigido a combatir la siniestralidad laboral de forma integral, racional y coherente.

Por otra parte, existe entre los países una normativa general cuya orientación estriba en el establecimiento de responsabilidades para el patrono, empleador o empresario, con bases fuertemente coercitivas, donde la tendencia ha sido la de criminalizar sus actuaciones en materia de SST, como es el caso venezolano, donde impera la imposición de sanciones penales para el patrono infractor en ocasiones de mayor duración que las establecidas en el Código Penal, provenientes de la LOPCYMAT como instrumento regulador de tales conductas, donde el patrono ciñéndose al cumplimiento de sus responsabilidades a objeto de evitar tal sanción penal, hace a un lado la convicción de brindar protección eficaz al trabajador frente a los riesgos laborales.

Para el caso español, que delinea con exactitud los tipos penales en los que puede incurrir el empresario frente al incumplimiento en su deber de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, se hace hincapié en que se produzca un peligro grave para la vida, la salud o la integridad física de los trabajadores, correspondiéndose con un delito de riesgo y no de resultado, siendo por ello el bien jurídico protegido la seguridad y salud del trabajador y no los daños o resultados lesivos que pudieran haber sido ocasionados; y en función que ocurra de manera efectiva un resultado dañoso o lesivo, donde debe entenderse que con base al resultado derivado de la conducta típica (lesiones, muerte) serán aplicados preceptos sobre faltas, bajo la modalidad de delito imprudente.

En las mismas condiciones, cuando los hechos estén atribuidos a personas jurídicas, las legislaciones estudiadas consagran responsabilidades

penales para éstas, en procura de tutelar los derechos de los trabajadores en materia de SST.

El aseguramiento de riesgos de laborales, la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales u ocupacionales, difiere según la manera como éste es implementado por cada país; para el caso de Argentina donde opera un mercado de seguro de riesgos del trabajo como forma más amplia que la compensación monetaria, el cual funciona a través del deber de contratar un seguro privado con las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) conforme lo estipula la Ley 24.557, éstas tienen a su cargo la gestión del sistema con atribuciones en cuanto a la obligación de asegurar al empleador contra los riesgos del trabajo y de control sobre la seguridad al interior de los establecimientos de trabajo.

El caso de aseguramiento español, tal atribución corresponde a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social con funciones correspondientes a servicios de prevención para las empresas asociadas, presentando la característica de ser entidades sin fines de lucro, cuyos ingresos se constituyen en patrimonio de la Seguridad Social, producto de las cotizaciones provenientes de manera exclusiva del empresario.

En Venezuela, no aparece consagrada la posibilidad de aseguramiento frente a riesgos laborales en empresas, sean éstas privadas o sin fines de lucro, dada la remisión expresa de orden constitucional establecida en el artículo 86 que presenta a la Seguridad Social como un servicio público de carácter no lucrativo, a través de un sistema universal, integral, de financiamiento solidario, de contribuciones directas o indirectas, quedando comprendido dentro de ésta, el Régimen Prestacional de SST, con cotizaciones a cargo del patrono como único sujeto contribuyente y responsable de garantizar condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajos adecuados.

De esta manera, para el caso de la ocurrencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional u ocupacional, existe la particularidad que en Venezuela, Argentina y España, los cuales regentan contenidos normativos enmarcados dentro de la OIT, la responsabilidad del patrono, empleador o empresario está centrada básicamente en la responsabilidad objetiva como

teoría o doctrina en materia de riesgos laborales, quedando subrogada dicha responsabilidad por el sistema de seguridad social en cada uno de los sistemas jurídicos, y que en el caso venezolano presenta la particularidad que si el patrono no ha cumplido con el deber de asegurar al trabajador ante el IVSS, éste deviene responsable de las indemnizaciones a que hubiere lugar por el accidente sufrido.

Por último, si bien la responsabilidad se sitúa en los países estudiados dentro de la vertiente reparadora como correlativo del deber de protección contra los riesgos laborales, su tratamiento desde la perspectiva civil presenta un enfoque particular en cuanto a su implementación, derivado de factores políticos, sociales, económicos y culturales de cada ordenamiento jurídico, lo cual los hace especialmente diferentes al momento de considerarla como un mecanismo de reparación complementario al de la seguridad social, donde la responsabilidad civil cubre los daños no cubiertos por ésta, previo el proceso judicial y declaración de culpabilidad del patrono, empleador o empresario, frente a la atribución del daño efectivamente probado por la víctima.

En Venezuela, tal particularidad deviene de factores externos que proclaman a grandes voces, la pretensión de la solución del problema de la SST bajo las vertientes orientadas en criterios jurisprudenciales respecto de responsabilidades objetivas y subjetivas del patrono, como argumento lapidario frente al problema de la alta siniestralidad presente en el territorio nacional, haciendo a un lado el elemento definidor que no es más que el fortalecimiento institucional de políticas públicas y programas eficaces dentro del marco de promoción de la SST, que promueva una cultura preventiva que se presenta insuficiente en la materia.

6. Conclusiones

Se concluye que los fundamentos que soportan la materia de SST, giran de manera obligatoria en torno a factores políticos, económicos, sociales y culturales, presentándose éstos, determinantes a la hora de verificar las perspectivas, que frente al carácter fundamental del derecho a la vida y a la salud de trabajador, presenta cada país en cuestión.

La responsabilidad del patrono debe ir precedida necesariamente, de un resumen de las obligaciones o deberes que éstos deben asumir en materia de riesgos laborales, con lo cual quedaría establecido el alcance y dirección de dicha responsabilidad.

En Argentina, España y Venezuela, la responsabilidad del patrono, empleador o empresario está centrada básicamente en la responsabilidad objetiva como teoría o doctrina en materia de riesgos laborales, quedando subrogada dicha responsabilidad por el sistema de Seguridad Social en cada uno de los ordenamientos jurídicos, donde para la obtención de indemnizaciones fundadas en la responsabilidad subjetiva del patrono, deberá el trabajador demostrar que éste conocía las condiciones riesgosas, probando la intención, negligencia o imprudencia que conforman el hecho ilícito civil que le es imputable al patrono.

El alcance de los ordenamientos jurídicos estudiados, frente a los criterios emanados por la OIT sobre el tema de Seguridad y Salud Laboral, asegura respuestas a mediano y largo plazo frente al problema del incremento de la siniestralidad laboral en dichos países, a pesar de la no ratificación de convenios sobre la materia, como es el caso de Argentina.

Actualmente, la protección de la salud de los trabajadores se fundamenta en el principio esencial de respeto a la dignidad de la persona del trabajador y la necesidad de protegerlos frente a los riesgos del trabajo, constituyendo el fundamento constitucional y de la legislación sobre la SST, sobre el que se erige todo el entramado de las normas laborales; revistiendo un cariz importante al constituir una institución jurídica relevante dentro del ámbito del Derecho del Trabajo, y según lo refiere De Buen (1997)¹⁰, “en cuanto a la calidad de vida del trabajador”.

De allí la importancia de la formulación de políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales, donde el Estado sea el verdadero garante de derechos, e impulsador de la prevención bajo una perspectiva de acción permanente a mediano y largo plazo, con el firme propósito de obtener

¹⁰ de Buen Lozano, Néstor (1997). La Responsabilidad en el Derecho del Trabajo. México. Porrúa.

resultados sobre objetivos de reducción de la siniestralidad y mejora en las condiciones de trabajo, sin olvidar que es un deber exclusivo del patrono.

Bibliografía

- ACKERMAN, M. (1998). *La Responsabilidad Civil en la LRT*. Editorial Hamurabí. Argentina.
- CASTELLÁ y CASTEJÓN. (2007) “Aseguramiento y Prevención de los Riesgos Laborales. Aportes para el debate de la Reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo. La participación como instrumento de promoción del diálogo social”. *IV Semana Argentina de la Seguridad y Salud en el Trabajo*.
- H AidAR, V. (2007). “El enrolamiento de derechos y prácticas jurídicas nacionales y transnacionales en el conflicto por la reparación de los daños derivados de los accidentes y enfermedades laborales”. *VIII Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Santa Fe. Argentina.
- H AidAR, V. (2009). “La transformación del régimen de seguridad y salud laboral en Argentina”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XV N° 44. Enero-Abril.
- IGLESIAS C, Manuel. (2007). “La Responsabilidad en el Marco de la Prevención de los Riesgos Laborales. Algunas de sus derivaciones. Derecho del Trabajo”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. N° 11. Enero.
- ITURRASPE, Francisco. (1999). *Dossier sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT)*. Centro de Documentación Laboral / Universidad Central de Venezuela. Editorial Intertextos Consultores.
- SALVADOR C, P. y GÓMEZ C. (2005). *El derecho de daños y la minimización de los costes de los accidentes*. Barcelona- España.
- SCHICK, H. (2012). *La Opción Excluyente de la reparación civil en el anteproyecto oficial de Reforma de la LRT*.