

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

**INAPLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO 167,
DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SOBRE
SEGURIDAD Y SALUD EN LA CONSTRUCCIÓN, EN EL ÁMBITO
LABORAL GUATEMALTECO**

OSCAR YOVANY AYALA GUERRA

GUATEMALA, MAYO DE 2008

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**INAPLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO 167, DE LA
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SOBRE SEGURIDAD Y
SALUD EN LA CONSTRUCCIÓN, EN EL ÁMBITO LABORAL GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

OSCAR YOVANY AYALA GUERRA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, mayo de 2008

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Decano: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Vocal I: Lic. César Landelino Franco López
Vocal II: Lic. Gustavo Bonilla
Vocal III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
Vocal IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
Vocal V: Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente: Lic.
Vocal: Lic.
Secretario: Lic.

Segunda fase:

Presidente: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
Vocal: Lic. Julio César Quiroa
Secretario: Lic. Héctor Orozco y Orozco

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



LICDA. RUTH EMILZA ALVARADO ESPAÑA

8ª. Av. 12-29 Zona 1

Tel. 53929036



Guatemala, 14 de junio del 2007

Licenciado

MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Ciudad Universitaria.

Respetable Licenciado:

De acuerdo con el nombramiento emitido por su Despacho oportunamente, en el que se dispone nombrarme Asesora de Tesis del Bachiller **OSCAR YOVANY AYALA GUERRA**, procedí a asesorar el trabajo de investigación, y para lo cual informo:

El postulante presentó el tema de investigación cuyo título es **“INAPLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO 167, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN LA CONSTRUCCIÓN, EN EL ÁMBITO LABORAL GUATEMALTECO”**.

Del análisis practicado, he establecido que el trabajo presentado por el Bachiller Ayala Guerra cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación correspondiente, y en especial con el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de esta Facultad, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y la técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, adicionalmente a que el

estudiante acató las sugerencias de la suscrita asesora, razones por las que
APRUEBO el trabajo presentado por el estudiante Ayala Guerra, para que
pueda continuar su trámite, a efecto de que se le nombre revisor al presente
trabajo de tesis.



Licda. Ruth Emilza Alvarado España
ABOGADA Y NOTARIA

LICDA. RUTH EMILZA ALVARADO ESPAÑA

Col. 6,140



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, treinta y uno de julio de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) CÉSAR LANDELINO FRANCO LÓPEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante OSCAR YOVANY AYALA GUERRA, Intitulado: "INAPLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO 167, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN LA CONSTRUCCIÓN, EN EL ÁMBITO LABORAL GUATEMALTECO".

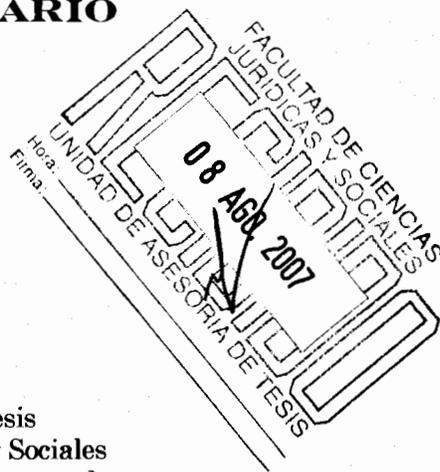
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUJÁN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh

LIC. CÉSAR LANDELINO FRANCO LÓPEZ
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 4596



Guatemala, agosto 08 de 2007



Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

Licenciado Castillo Lutín:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Jefatura con fecha treinta y uno de julio de dos mil siete, en el que se dispone nombrar al suscrito como Revisor del trabajo de tesis del Bachiller OSCAR YOVANY AYALA GUERRA, y para lo cual informo:

El postulante presentó el tema de investigación "INAPLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO 167, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN LA CONSTRUCCIÓN, EN EL ÁMBITO LABORAL GUATEMALTECO".

De la revisión practicada al trabajo de tesis presentado por el Bachiller Ayala Guerra, se puede extraer que el mismo cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de esta Facultad, relativos al contenido científico y técnico de la tesis, así como la metodología y técnicas de investigación utilizadas, siendo las conclusiones y recomendaciones del trabajo presentado una contribución científica para la Facultad.

Asimismo, es de hacer notar que el trabajo de tesis presentado, aborda un tema de especial importancia, como lo es, el relativo a la inaplicabilidad de normas internacionales de trabajo en

Bufete Profesional
4ª. Calle. 7-53 Zona 9
Edificio Torre Azul, Oficina 506
Guatemala, C.A.
Tels. 2361 1020 - 2361 0015

Lic. César Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO

LIC. CÉSAR LANDELINO FRANCO LÓPEZ
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 4596



materia de seguridad y salud en la industria de la construcción. La temática abordada se sustenta en otros casos de convenios internacionales ratificados por Guatemala, que en la práctica carecen de aplicación.

En conclusión, y en virtud de haberse satisfecho las exigencias del suscrito revisor derivadas del examen del trabajo y por las razones anteriormente expresadas, APRUEBO el trabajo presentado por el estudiante Ayala Guerra, para que pueda continuar su trámite, a efecto de que se ordene la impresión del mismo y se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público de tesis.

Lic. César Landelino Franco López
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintinueve de agosto del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante OSCAR YOVANY AYALA GUERRA, Titulado "INAPLICABILIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO 167, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN LA CONSTRUCCIÓN, EN EL AMBITO LABORAL GUATEMALTECO" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/sllh



DEDICATORIA

A DIOS:

Ser supremo que guía mi camino y que nunca me abandona en la adversidad, merecedor de toda honra, porque de El, para El, y por El son todas las cosas, fuente inagotable de conocimiento y sabiduría.

A MIS PADRES:

José Luis Ayala y Anabella Guerra Alvarez, por su apoyo incondicional a lo largo de mi vida en la realización de mis sueños, y a Daniel Garrido profundo agradecimiento por su incondicional apoyo.

A MIS HERMANOS:

Danilo, Carolina y Mauricio, gracias por su cariño y fuente inagotable de inspiración.

A MIS AMIGOS:

Que me acompañaron en largas horas de preparación académica y que hicieron grato el camino de aprendizaje gracias por compartir sus conocimientos.

A LOS LICENCIADOS:

Que de una u otra manera aportaron su conocimiento y experiencia en mi preparación académica que Dios bendiga su vida y profesión.

A:

La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala centro de estudios donde realicé mis sueños y forjadora de los mejores profesionales en el país y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales que hoy me honra con tan preciado galardón a quien pondré muy en alto en el noble ejercicio de la profesión.

A USTED:

Por su presencia.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Convenio 167 sobre Seguridad y Salud en la Construcción, de la Organización Internacional del Trabajo.....	1
1.1 Consideraciones.....	1
1.2 Objetivos.....	5
1.3 Definiciones básicas.....	8
1.4 Campo de aplicación del convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción, de la Organización Internacional del Trabajo.....	10
1.5 Ratificación del Convenio 167 sobre seguridad y salud en la Construcción de la Organización Internacional del Trabajo.....	11

CAPÍTULO II

2. Seguridad y Salud en el Trabajo de la Construcción.....	13
2.1 Antecedentes históricos de la salud y la seguridad.....	13
2.2 Derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo.....	21
2.3 Definición de seguridad.....	22
2.4 Definición de salud.....	23
2.5 Características generales del sector construcción.....	23
2.6 Condiciones de seguridad y salud en las obras.....	25
2.7 Población trabajadora del sector construcción.....	26
2.8 Modalidades del empleo en el sector construcción.....	29

Pág.

2.9	Recomendaciones sobre seguridad y salud en la construcción, de la Organización Internacional del Trabajo.....	32
-----	--	----

CAPÍTULO III

3.	Marco jurídico y doctrinario de la Seguridad y Salud en el trabajo.....	37
3.1	Criterio doctrinario.....	37
3.2	Fuentes y naturaleza de la seguridad y salud en el sector construcción, contenido en la legislación guatemalteca.....	38
3.3	Regulación en la legislación guatemalteca.....	44
3.4	Objetivos y campo de aplicación.....	46
3.5	Importancia en el reglamento interior de trabajo.....	49
3.6	Regulación en el derecho comparado.....	51

CAPÍTULO IV

4.	Los riesgos profesionales en materia de responsabilidad de accidentes de trabajo.....	71
	Siniestralidad laboral en la construcción.....	71
	La planificación y coordinación, dos imperativos para la seguridad y salud en la construcción.....	76
	4.2.1 Planificación.....	76
	4.2.2 Coordinación.....	78
4.3	Especificidad de la seguridad y salud en el trabajo en el sector construcción.....	80
4.4	Accidente.....	82
4.5	Accidente de trabajo.....	82
4.6	Causas.....	83

	Pág.
4.6.1 Causas básicas.....	84
4.6.2 Causas inmediatas.....	85
4.7 Clasificación de accidentes de trabajo.....	90
4.8 Consecuencias de los accidentes de trabajo.....	90
4.8.1 Al trabajador	91
4.8.2 A la familia.....	92
4.8.3 A la empresa.....	92
4.8.4 Al país.....	93
4.9 Costo de los accidentes de trabajo y costo de su prevención.....	93
4.9.1 Enfermedades profesionales.....	97
4.9.2 División de las enfermedades profesionales.....	98
4.9.3 Causas.....	101
4.9.4 Consecuencias de las enfermedades profesionales.....	101
4.9.5 Costo de las enfermedades profesionales.....	102

CAPÍTULO V

5. Dependencias estatales encargadas de regular e implementar las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo.....	105
5.1 Dependencias del estado que regulan la seguridad y salud en el trabajo.....	105
5.1.2 Ministerio de trabajo y previsión social.....	105
5.1.3 Ministerio de salud pública y asistencia social.....	105
5.2 Comisiones de seguridad e higiene en el sector construcción.....	106
5.2.1 Definición.....	106
5.2.2 Finalidad.....	107
5.2.3 Requisitos para formar parte de las comisiones.....	107
5.2.4 Integración y funcionamiento.....	108

	Pág.
5.2.5 Obligaciones de las comisiones de seguridad e higiene.....	109
5.3 Importancia de la inspección, del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.....	110
5.4 Inobservancia de las disposiciones contempladas en el convenio 167 sobre seguridad y salud, por los empleadores del sector Construcción.....	112
5.5 Inaplicación del convenio por parte de las autoridades administrativas y judiciales de trabajo.....	113
CONCLUSIONES.....	115
RECOMENDACIONES.....	117
BIBLIOGRAFÍA.....	119

INTRODUCCIÓN

La justificación de esta investigación se funda en demostrar que en Guatemala, las autoridades administrativas y judiciales no aplican el Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual impulsa y trata de garantizar la seguridad y la salud en la construcción, de todos los trabajadores que se dedican a esta actividad.

El estudio se realiza con el fin de aportar y darle solución a la problemática que se deriva de la inaplicación en Guatemala, por parte de las autoridades administrativas y judiciales de trabajo, de las disposiciones del convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, que garantizan la seguridad y la salud de todos los trabajadores que se emplean en la construcción.

La inaplicabilidad de las disposiciones del convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, permite que en la actualidad gran número de trabajadores se encuentren laborando, sin contar por lo menos con las mínimas garantías de seguridad y salud en sus lugares de trabajo, aun cuando nuestra legislación las garantiza.

El objetivo de la presente investigación, consiste en demostrar que la inobservancia de las disposiciones que contempla el convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre seguridad y salud en la construcción por parte de las autoridades administrativas y judiciales de trabajo, vulneran derechos laborales constitucionales de los trabajadores del sector construcción.

La situación de la seguridad y salud en el sector de la construcción en Guatemala reviste una gran complejidad, a pesar de no tener estadísticas confiables, son evidentes muchas de las deficiencias en materia de salud y seguridad que generalmente producen un alto número de lesiones, muertes y deterioro de las condiciones de la salud en relación con el trabajo.

CAPÍTULO I

1. Convenio 167 sobre Seguridad y Salud en la construcción, de la Organización Internacional del Trabajo

1.1. Consideraciones

La construcción es uno de los sectores industriales más importantes del mundo, pues cumple con las exigencias de economías que a veces crecen muy rápidamente, así como con los requisitos de los programas de construcción, renovación, mantenimiento y demolición en todos los países. Este sector también suele tener que responder a las necesidades inmediatas de las áreas asoladas por catástrofes naturales o provocadas por el hombre, como en el caso del reciente maremoto en el Océano Índico. En este caso, como en todos los demás, no puede pasarse por alto la seguridad y salud en el trabajo, y los trabajadores de la construcción en particular no deberían verse expuestos a riesgos innecesarios durante las fases de recuperación y reconstrucción¹.

Pese a la mecanización, la industria sigue basándose principalmente en la mano de obra, y los riesgos de seguridad y de salud que corren los trabajadores se encuentran entre los mayores de cualquier otro sector del empleo. Por la propia naturaleza del lugar de la obra en construcción, los entornos laborales cambian con mucha frecuencia y también lo hacen los riesgos de seguridad y de salud que corren los trabajadores. La industria cuenta también con una larga tradición en el empleo de mano de obra extranjera procedente de economías menos desarrolladas y muchas veces el empleo es precario y de corta duración. Además, hay muchas partes distintas implicadas en las actividades relacionadas con la construcción: empleadores y contratistas, obreros, arquitectos, aparejadores, clientes, proveedores, etc. Trabajar en estas condiciones puede provocar estrés e

¹ Informe de O.I.T. sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Ginebra, 2005, pág. 8.

incrementar la incidencia de problemas psicosociales, que pueden aumentar las posibilidades de accidentes y enfermedades. En su conjunto, dichos factores hacen que para todas las partes sea muy importante comunicarse de forma eficaz y trabajar de conjunto con miras a alcanzar y mantener un buen grado de seguridad y de salud en la práctica².

Los riesgos para la seguridad a los que se enfrentan los trabajadores de la construcción se derivan de la propia naturaleza del trabajo, que supone trabajar a grandes alturas (caídas de tejados, andamios, escaleras, etc.), trabajos de excavación (derrumbamientos de zanjas y maquinaria de movimiento de tierra), el uso de maquinaria de izamiento (grúas y cabestrantes), el uso de equipo y herramientas eléctricas y de otros vehículos de la obra. La obra a menudo es un lugar desordenado y abarrotado de cosas, lo que hace más probable que ocurran accidentes.

Los trabajadores de la construcción también están expuestos a un gran número de riesgos para la salud, incluida la exposición a sustancias peligrosas (como polvo de sílice, de asbesto y productos químicos peligrosos), la manipulación de cargas pesadas y la exposición a niveles elevados de ruido y vibraciones (tanto de maquinaria pequeña de mano como de maquinaria pesada). El dolor de espalda y otras lesiones musculares por el levantamiento de cargas pesadas provocan muchas ausencias al trabajo en este sector. El asbesto (o amianto) es un motivo de preocupación especial porque a pesar de que su uso se ha prohibido en muchos países (aunque no en todos), los trabajadores de la construcción pueden estar expuestos a respirar partículas de este material durante las labores de demolición, renovación o mantenimiento.

La necesidad de la existencia de un convenio que dote de la normativa suficiente que puedan adoptar los países o incluir en su orden jurídico vigente se

² **Ibíd**, pág. 8.

hace cada vez más necesario para la prevención de accidentes relativos a riesgos que puedan surgir de la inobservancia de recomendaciones o medidas de seguridad que disminuirían en un elevado porcentaje los accidentes que puedan derivarse de dicha actividad, dotando así a la construcción de mayores posibilidades de desarrollo, lo que daría como resultado procesos de crecimiento industrial más eficientes y modernos, creando así armonía entre las normas internacionales de seguridad dictadas o recomendadas por la Organización Internacional del Trabajo y los ordenamientos jurídicos internos de cada país contratante, cuya única finalidad y objetivo será entonces el velar por la seguridad y salud del trabajador en la construcción.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 1 de junio de 1988 en su septuagésima quinta reunión: Recordando los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo pertinentes y en particular el Convenio y la Recomendación sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937; la Recomendación sobre la colaboración para prevenir los accidentes (edificación), 1937; el Convenio y la Recomendación sobre la protección contra las radiaciones, 1960; el Convenio y la Recomendación sobre la protección de la maquinaria, 1963; el Convenio y la Recomendación sobre el peso máximo, 1967; el Convenio y la Recomendación sobre el cáncer profesional, 1974; el Convenio y la Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977; el Convenio y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981; el Convenio y la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985; el Convenio y la Recomendación sobre el asbesto 1986, y la lista de enfermedades profesionales, en su versión modificada de 1980, anexa al Convenio, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo, 1964; luego de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la seguridad y la salud en la construcción, que constituye el cuarto punto del orden del día de la

reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937. Adopta, con fecha veinte de junio de mil novecientos ochenta y ocho, nace el que podrá ser citado como el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción.

La relevancia del tema de la seguridad y salud en el trabajo de construcción no sólo radica en el hecho de ser ésta, como ya se ha visto, una de las actividades con mayores tasas de siniestralidad, sino también, y sobre todo, en el hecho de que la prevención de los accidentes de trabajo en las obras exige de una gran especificidad, tanto por la naturaleza particular de los riesgos del trabajo de construcción, como por el carácter temporal de los centros de trabajo (las obras) del sector.

La naturaleza particular del trabajo de construcción conlleva una serie de riesgos laborales específicos del sector, como por ejemplo el trabajo en altura (utilización de andamios, pasarelas y escaleras de obra; trabajo en cubiertas de materiales frágiles; etc.), el trabajo de excavación (utilización de explosivos, máquinas de movimiento de tierra, desprendimientos de materiales, caídas en la excavación, etc.) y el izado de materiales (utilización de grúas, montacargas de obra, etc.). Pero, lo que verdaderamente determina la especificidad de la seguridad y salud en el trabajo de construcción es el carácter temporal de sus centros de trabajo, este cambio continuo de centro de trabajo exige que el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en la construcción sea diferente del que se aplica en otros sectores. En él, la planificación, la coordinación y el presupuesto de la prevención de las obras adquieren una enorme significación.

La temporalidad de los trabajos de construcción implica asimismo que las instalaciones de obra sean necesariamente temporales o, lo que es más problemático, provisionales. Y esta provisionalidad de las instalaciones de higiene

y bienestar (servicios higiénicos, aseos, comedores, vestuarios, agua potable) y de determinadas instalaciones de producción (iluminación, electricidad, montacargas,...) explica asimismo la gran especificidad de la seguridad y salud en el trabajo, en el sector. Otras características específicas del trabajo de construcción que también cabe mencionar son la de ser un trabajo variado y cambiante, la alta rotación de mano de obra, el trabajo al aire libre, y la dificultad de supervisión, son estas las causas que dan origen y justifican la creación del convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción.

1.2. Objetivos

Los objetivos del convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción, que es el que nos ocupa en el presente trabajo de investigación son:

- Fortalecer las legislaciones laborales de los países que lo adopten, y así comprometer a cada país miembro que ratifique el presente convenio, que con base en una evaluación de riesgos que existan para la seguridad y la salud, adopte y mantenga en vigor una legislación que asegure y garantice la estricta aplicación de las disposiciones que incluye el presente convenio, cuyo único fin es proteger la seguridad y salud de todo el sector de la población que se emplea en el sector construcción.
- Que las legislaciones que adopten el presente convenio puedan prever su aplicación práctica mediante normas técnicas o repertorios de recomendaciones prácticas o por otros métodos apropiados conformes a las condiciones y a las prácticas nacionales³.
- Que cada país miembro al ratificar el presente convenio, deberá tener debidamente en cuenta las normas pertinentes adaptadas por las

³ Artículo 5, numeral 1, del **Convenio 167 de la O.I.T. Sobre Seguridad y Salud en la Construcción.**

Organizaciones Internacionales reconocidas en el campo de la normalización.

- Que cada país miembro tome las medidas necesarias para asegurar la cooperación entre empleadores y trabajadores por medio de los órganos judiciales y administrativos encargados del tema laboral, para que de conformidad con las modalidades que defina la legislación nacional, se fomente la seguridad y la salud en las obras⁴.
- Que las legislaciones nacionales de los países miembros deberán prever que los empleadores y los trabajadores por cuenta propia estén obligados a cumplir en el lugar de trabajo las medidas prescritas en materia de seguridad y salud contempladas en el presente convenio⁵.
- Que todas las personas responsables de la concepción y planificación de un proyecto de construcción deberán tomar en consideración la seguridad y la salud de los trabajadores de la construcción de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.
- Que la legislación nacional de los países miembros garantice que en cualquier lugar de trabajo los trabajadores tendrán el derecho y el deber de participar en el establecimiento de condiciones seguras de trabajo en la medida en que controlen el equipo y los métodos de trabajo, y de expresar su opinión sobre los métodos de trabajo adoptados en cuanto puedan afectar a la seguridad y a la salud⁶.

⁴ **Ibíd.**, Artículo 6.

⁵ **Ibíd.**, Artículo 7.

⁶ **Ibíd.**, Artículo 10.

- Que la legislación nacional de cada país miembro deberá estipular que los trabajadores tendrán la obligación de:
 - a) Cooperar lo más estrechamente posible con sus empleadores en la aplicación de las medidas prescritas en el convenio en materia de seguridad y salud.
 - b) Velar razonablemente por su propia seguridad y salud y la de otras personas que puedan verse afectadas por sus actos u omisiones en el trabajo.
 - c) Utilizar los medios puestos a su disposición, y no utilizar de forma indebida ningún dispositivo que se les haya facilitado para su propia protección o la de los demás.
 - d) Informar sin demora a su superior jerárquico inmediato y al delegado de seguridad de los trabajadores, si lo hubiere, de toda situación que a su juicio pueda entrañar un riesgo y a la que no puedan hacer frente adecuadamente por si solos y cumplir las medidas prescritas en materia de seguridad y salud.
- Que la legislación nacional de cada país miembro establezca que todo trabajador tendrá el derecho de alejarse de una situación de peligro cuando tenga motivos razonables para creer que tal situación entraña un riesgo inminente y grave para su seguridad y salud, y la obligación de informar de ello sin demora a su superior jerárquico, así también cuando haya un riesgo inminente para la seguridad de los trabajadores, el empleador deberá adoptar medidas inmediatas para interrumpir las actividades y, si fuere necesario, proceder a la evacuación de los trabajadores.

1.3. Definiciones Básicas

Para efectos del presente trabajo de investigación utilizaremos algunas definiciones básicas las cuales enumeraremos a continuación:

- **Construcción** abarca:

La edificación, incluidas las excavaciones y la construcción, las transformaciones estructurales, la renovación, la renovación, la reparación, el mantenimiento (incluidos los trabajos de limpieza y pintura) y la demolición de todo tipo de edificios y estructuras.

Las obras públicas, incluidos los trabajos de excavación y la construcción, transformación estructural, reparación, mantenimiento y demolición, de aeropuertos, muelles, puertos, canales, embalses, obras de protección contra las aguas fluviales y marítimas y las avalanchas, carreteras y autopistas, ferrocarriles, puentes, túneles, viaductos y obras relacionadas con la prestación de servicios, como comunicaciones, desagües, alcantarillado y suministro de agua y energía.

El montaje y desmontaje de edificios y estructuras a base de elementos prefabricados, así como la fabricación de dichos elementos en las obras o en sus inmediaciones⁷.

- **Obras** designa:

Cualquier lugar en el que se realicen cualesquiera de los trabajos u operaciones descritos en la expresión anterior.

⁷ **Ibid**, Artículo 2, Literal a).

- **Lugar de Trabajo** designa:

Todos los sitios en los que los trabajadores deban estar o a los que hayan de acudir a causa de su trabajo y que se hallen bajo el control de un empleador⁸.

- **Trabajador** designa:

Cualquier persona empleada en la construcción.

- **Empleador** designa:

Cualquier persona física individual o jurídica que emplea uno o varios trabajadores en una obra, y según el caso, el contratista principal, el contratista o el subcontratista.

- **Persona Competente** designa:

A la persona en posesión de calificaciones adecuadas, tales como una formación apropiada y conocimientos, experiencia y aptitudes suficientes, para ejecutar funciones específicas en condiciones de seguridad, las autoridades competentes podrán definir los criterios apropiados para la designación de tales personas y fijar las obligaciones que deban asignárseles.

- **Andamiaje** designa:

Toda estructura provisional, fija, suspendida o móvil, y los componentes en que se apoye, que sirva de soporte a trabajadores y materiales o permita el acceso a dicha estructura, con exclusión de los aparatos elevadores.

⁸ **Ibid**, Artículo 2, Literal c).

- **Aparato Elevador** designa:
Todos los aparatos fijos o móviles, utilizados para izar y descender personas o carga.

- **Accesorio de Izado** designa:
Todo mecanismo o aparejo por medio del cual se pueda sujetar una carga o un aparato elevador, pero que no sea parte integrante del aparato ni de la carga.

- **Accidente de Trabajo** designa:
Sucesos anormales e impredecibles que ocurren durante el trabajo como consecuencia del mismo, y que producen una disminución o anulación de la integridad física o psicológica de la persona trabajadora.

- **Enfermedad Profesional** designa:
Alteración de la salud producida por un agente biológico, o algún factor físico, químico o ambiental que actúa lentamente, pero en forma continua o repetitiva.

1.4. Campo de aplicación del convenio 167 sobre Seguridad y Salud en la Construcción, de la Organización Internacional del Trabajo

El campo de aplicación del presente convenio serán todas las actividades de construcción, es decir, los trabajos de edificación, las obras públicas y los trabajos de montaje y desmontaje, incluidos cualquier proceso, operación o transporte en las obras, desde la preparación de las obras hasta la conclusión del proyecto, el elemento importante en este campo de aplicación es sin lugar a dudas el sector poblacional que se ocupa o emplea en dichas obras o proyectos de construcción en los países miembros.

Así también es campo de aplicación del presente convenio que todo miembro que lo ratifique podrá, previa consulta con las organizaciones mas representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, si las hubiere, excluir de la aplicación del Convenio o de algunas de sus disposiciones, determinadas ramas de la actividad económica o empresas respecto de las cuales se planteen problemas especiales que revistan cierta importancia, a condición de garantizar en ellas un medio ambiente de trabajo seguro y salubre, para todos los trabajadores que se empleen en dichas empresas, esto con la supervisión cercana de las autoridades laborales correspondientes para garantizar al trabajador el estricto cumplimiento⁹.

1.5. Ratificación del Convenio 167 sobre Seguridad y Salud en la Construcción, de la Organización Internacional del Trabajo

El convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción fue creado por la Organización Internacional del Trabajo, en su Conferencia General del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1 de junio de 1988 en su septuagésima quinta reunión. Y fue adoptado por Guatemala el 20 de junio del mismo año, y ratificado el 7 de octubre de año 1991, y publicado el Diario Oficial el 9 de marzo del año 1992, fecha en la que entro en vigor y paso a formar parte de nuestra legislación laboral interna.

⁹ **Ibíd.**, Artículo 1, meral 2.

CAPÍTULO II

2. Seguridad y Salud en el Trabajo de la Construcción

2.1. Antecedentes Históricos de la Salud y La Seguridad

Las viviendas de los hombres cavernarios, la antigua tapicería china, las pirámides y las antigüedades similares, atestiguan la industria del hombre desde hace varios milenios, por el hecho de que se deseó de conservación propia y su temor a ocasionarse algún daño no eran entonces menos intensos de lo que son en la actualidad, la prevención de accidentes se practicaba indudablemente en cierto grado, aún en las civilizaciones más remotas.

Es muy probable que los esfuerzos que se realizaban eran casi por completo de carácter personal y defensivo, la seguridad hasta hace tiempo reciente fue un asunto de esfuerzo individual, más que una forma de procedimientos organizados pues la verdadera necesidad de la seguridad organizada provino hasta el advenimiento de lo que se conoce como “la edad de la máquina” y el movimiento de seguridad propiamente dicho como existe hoy en día, es una innovación moderna.

Las condiciones primitivas de las fábricas eran lamentables, pues no existían condiciones convenientes de iluminación, ventilación etcétera, y la salud en aquellas estructuras de bajos techos no era un tema que despertara la preocupación de nadie, no se pensaba en locales de descanso para los trabajadores, la mayor parte de ellos eran mujeres y niños cuyas jornadas de trabajo oscilaban entre 12 y 14 horas diarias de trabajo, las protecciones para el equipo que se utilizaba se desconocía, no se instruía al trabajador adecuadamente para el desempeño de su trabajo, de ahí que los accidentes, mutilaciones y muertes por accidentes de trabajo se hicieron muy frecuentes.

Las condiciones mineras primitivas también vale la pena mencionarlas, las minas de carbón eran frecuentemente verdaderas trampas de la muerte subterránea, el peligro bajo tierra era sin duda mucho mayor que el de la superficie, y por consiguiente las frecuentes noticias en los periódicos y revistas, de hombres atrapados debajo de la tierra. El gas era mas temido por los mineros que el agua y los derrumbes de tierra, debido a que su explosión ponía en inminente riesgo la vida de los trabajadores, los riesgos del gas se debían principalmente a la mala ventilación, ya que muchas de las minas de aquella época solo disponían de un pozo de ventilación, las innumerables muertes causadas por malas condiciones de las minas de carbón provocan tremenda indignación entre millares de trabajadores formándose como resultado grupos de represión que causaron la muertes de muchos patronos mineros.

El surgimiento de la seguridad laboral no fue simultáneo, por tanto la introducción de operarios ingleses en la industria mecanizada vino acompañada de condiciones laborales y de vida tan detestables que resulta difícil describir, no existían sistemas de distribución de agua, y los trabajadores tenían que ir en busca del vital liquido y recorrer grandes distancias y luego esperar en una fila por largo tiempo, esto después de su jornada laboral diaria, no habían escuelas ni organizaciones encargadas de instruir a los obreros en materia preventiva sobre seguridad y salud laboral. Los locales de trabajo eran inadecuados e inhabitables, la idiotez y las deformaciones corporales eran comunes debido a la falta absoluta de seguridad y salud en los centros de trabajo, el registro de defunciones aumentó considerablemente en esa época.

Gran Bretaña fue el primer país que progresó firmemente a sus industrias manuales, pues los artesanos dedicados a trabajar la madera, el metal y particularmente la industria textil llegaron a la cúspide de su destreza lo cual origino gran demanda de mano de obra, especialmente menores de edad, que laboraban en condiciones pésimas y como consecuencia de ellos sufrían serios

accidentes laborales, esta situación alarmo tanto a trabajadores, empleadores, así como a la opinión pública en general, siendo entonces cuando el problema de las condiciones de trabajo se cuestiono y el gobierno comenzó a preocuparse por resolver el problema de los accidentes laborales tratando de mejorar a través de la legislación las condiciones de seguridad y salud en las fabricas, simultáneamente con el aumento del uso de la fuerza de vapor declino la labor manual, pero esto no llego sin la lucha consiguiente, pues mientras el sistema mecánico de fabricación textil se desenvolvía, surgieron muchos problemas entre los trabajadores, como fue el hecho de que muchos obreros manuales interpusieron toda su fuerza para impedir el funcionamiento de las fábricas, sin embargo como la mercancía resultaba menos costosa al ser producida a máquina, el obrero manual opto por suspender su lucha inútil y ocupo su lugar en la hiladora y el telar mecánico, que era la actividad de mas producción.

Durante el siglo XIX, con la concentración de los trabajadores en los reducidos locales de trabajo, el incesante poderío del mecanismo, la falta de protección para los obreros, así como la incorporación y el extraordinario desarrollo del mecanismo aumentaron considerablemente los accidentes en los centros de trabajo, acrecentado por el gran número de obreros que se emplean en las fábricas y talleres, y la notoria peligrosidad observada en estos, la seguridad y la prevención de accidentes surge hasta cuando la revolución industrial alcanzó toda su expansión en los distintos aspectos, ya que en la antigüedad clásica y aun en la edad media, el problema no tenia importancia que en dicho siglo habría de experimentar, de ahí que la verdadera investigación sobre medidas preventivas de accidentes laborales se inicia cuando la revolución citada completa su desarrollo, es decir hasta que el mecanismo cobro elevado número de victimas.

El régimen jurídico sobre seguridad y salud, preventivo y de asistencia para los accidentes de trabajo en América, tiene sus antecedentes en las famosas

leyes de Indias, es digno de destacar lo manifestado por Osorio¹⁰, por cuanto en esas leyes se regularon derechos de asistencia a los indios enfermos y accidentados, así como la obligación de los empleadores de pagar los funerales de los trabajadores que fallecieran en el desempeño de su trabajo, y al otorgamiento del medio formal a los obreros que se accidentaban en su jornada laboral. En México por ejemplo, existían disposiciones relativas a la prevención de riesgos en el trabajo, como se desprende de los comentarios de Francisco Javier de Gamboa, a las Ordenanzas de las Minas “Sobre lo segundo de las fuerzas, puentes y testers, se debe tener presente el especial cuidado que la Ordenanza encarga a la justicia para visitar las minas; y vean los inteligentes si están bien reforzadas además, y fortalecidas con sus pilares. Pero nada menos se ve que el cumplimiento y observancia de este precepto, que más que otros muchos, obliga estrechamente a los jueces de los partidos, por lo que pierde la Real Hacienda, y el público en el derrumbamiento de una mina, y mas que todo por los lastimosos casos de coger de bajo a los miserables sirvientes y sepultarlos, que son consecuencia de la mayor gravedad, y como la codicia suele incitar a comerse los pilares, como se dice en frase de minería debe multarse a los dueños o experimentar mas severa demostración, por ser causa de ellas y del daño que resulta¹¹.

Las referidas leyes de Indias contenían disposiciones específicas para prevenir accidentes y enfermedades, tales como: prohibición de que los indios procedentes de los climas fríos fueran llevados a trabajar a zonas calidas y/o viceversa; obreros que se accidentaban en horas de trabajo recibían durante el periodo de curación la mitad de su jornal, solamente los indios mayores de 18 años podían acarrear mercaderías, pero controlando estrictamente que el peso no superara las dos arrobas. Las primeras disposiciones legislativas sobre prevención de accidentes de trabajo, surge con el edicto de fecha 3 de diciembre

¹⁰ Osorio, Manuel, **Accidentes de Trabajo, Tomo I** pág. 177.

¹¹ Gamboa, Javier Francisco, **Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II**, Pág. 130.

de 1778 y que posteriormente forma parte en la ley V, Título XIX del libro III de la Novísima Recopilación la cual expresamente establecía el modo las recomendaciones que se proponían para la elaboración de los andamios que se utilizaban en las construcciones de obras públicas y privadas de la Corte, con el fin de evitar accidentes y muertes de los trabajadores así como el procedimiento empleado por los jueces para resolver estos casos¹².

Inglaterra ante la necesidad urgente de proteger al trabajador, promulgo en 1812 una ley específica sobre el trabajo de los aprendices, la que contenía normas de seguridad y salud, así como la limitación del trabajo, especialmente para mujeres y menores de edad en aquellas fabricas en la que los índices de peligrosidad eran evidentemente muy elevados, y consecuentemente ponían en peligro la vida de los citados trabajadores, en 1833 implanto el sistema de inspecciones en las fábricas textiles, con la cual mejoro notablemente las condiciones de seguridad y salud, tales como el suministro de protecciones para los engranajes y transmisiones de la maquinaria, sin embargo, dichas disposiciones reglamentarias no fueron incluidas en las leyes sino hasta 12 años después. En otros países como Alemania, Francia, Suiza y Dinamarca, la situación era similar, pues las asociaciones profesionales de patronos y trabajadores empezaron a preocuparse por las consecuencias de la introducción de la maquinaria en los talleres que hasta aquella época habían sido más bien de artesanía.

Con advenimiento de la gran industria de tela de algodón que surgió en Massachussets, Estados Unidos de Norte América, donde para realizar dicha actividad se empleaban millares de trabajadores, principalmente mujeres y niños de edades que oscilaban entre seis a 10 años, y con horarios de trabajo desde las 5 hasta las 17 horas, el gobierno promulgo en 1867 una ley mediante la cual nombro inspectores en las algodonerías, y al mismo tiempo creo la oficina de

¹² Cabanellas, Guillermo, **Derecho de los Riesgos del Trabajo**, Pág. 25.

Estadísticas de Accidentes de Trabajo, años mas tarde se estableció a través de exámenes médicos, que las prolongadas jornadas de trabajo producían fatiga al trabajador lo que hoy en día conocemos como enfermedades profesionales, y además estas fatigas eran causas de accidentes , lo que obligó a promulgarse la primera ley obligatoria de 10 horas máximas de trabajo para las mujeres.

En 1877 se creó una ley obligando a todos los patronos al uso de resguardos para la maquinaria, protegiendo de esta manera a los trabajadores de amputaciones y en los peores de los casos de la muerte¹³.

En esa misma época países como Francia y Alemania, además de ciertas disposiciones relativas a la prevención de accidentes de trabajo que existían con anterioridad, legislaron sobre otro aspecto importante como son las enfermedades profesionales, lo cual origino que otras naciones que principiaban a industrializarse se preocupaban no solo por los accidentes de trabajo, sino también por la salud, o sea las enfermedades ocasionadas por la ejecución de las diferentes labores, así como el constante uso de substancias toxicas que eran parte inherente en la elaboración de varios procesos industriales.

La acción legislativa atacando desde luego las causa físicas y mecánicas de los accidentes, tales como los peligros que constituyen partes especificas de maquinarias y condiciones inseguras de construcción o funcionamiento, a tenido comparativamente poco efecto debido a la impopularidad de las referidas leyes y la dificultad que hay para hacerlas cumplir, sin embargo las leyes que graban a los patronos aumentándoles los costos de los accidentes ocurridos dentro sus propias empresas, han tenido efectos de mayor alcance, por cuanto ello los obliga a buscar y a corregir las condiciones que los originan. El primer intento para modificar la ley común de responsabilidad de los patronos se hizo a través de un

¹³ **Reglamento Tipo de Seguridad en los Establecimientos Industriales para guía de los Gobiernos y de la Industria**, págs. 39 y 51.

estatuto elaborado en Inglaterra durante el año 1880, cuando el parlamento promulgo el acta de responsabilidad de los patronos, permitiendo que los parientes o bien los representantes legales de un trabajador fallecido cobra los daños por muerte, cuando esta ocurría a causa de la negligencia del patrono. Durante el año 1897 se promulgó en Inglaterra un decreto de compensación a los trabajadores, considerado como la primera ley de esta naturaleza que se daba en un país de habla inglesa, Italia y Francia decretaron leyes similares en 1898, Rusia en 1902 y Estados Unidos en 1903, ley ultima que restringía tanto su aplicación y siendo tan insuficiente en sus beneficios tuvo muy poco efecto práctico.

La legislación de compensación de trabajadores difiere de la de responsabilidad de los patronos es que exige al patrono remunerar a los trabajadores lesionados, ya sea que se demuestre o no que hubo negligencia de parte patronal; por ello fue que las demandas por dicho concepto aumentaron considerablemente en aquella época, tanto en número como en importancia, y de que los costos en accidentes de trabajo fueran mayores. Por otra parte con la ley de responsabilidad de los patronos estos eran los directamente encargados de hacer la investigación de los accidentes para determinar las faltas de los trabajadores, mientras que con la ley de compensación las faltas dejaban de ser un factor importante por lo tanto la atención de los patronos hacia la causa y la prevención de los riesgos ocurridos en sus propias empresas.

El primer antecedente legal que se registra en la historia de Guatemala, relativo a la protección de los trabajadores contra los accidentes de trabajo, lo encontramos contenido en el decreto Gubernativo 669, "Ley protectora de obreros y empleados" de fecha 21 de noviembre de 1906, emitido durante la administración del presidente Manuel Estrada Cabrera, cuya finalidad fue proteger a los obreros y empleados, como su nombre lo indica, de los riesgos profesionales a que estaban expuestos, al estudiar las normas constitucionales, vemos que no obstante haber decretado Estrada Cabrera una reforma a la constitución de la

República el 11 de marzo de 1921, no reguló la protección del trabajo dentro de la constitución, sin embargo emitió el decreto 669, que atendió a sus propósitos, estimamos que constituye un antecedente importante de nuestro Ordenamiento Jurídico y un gran adelanto en materia preventiva para aquella época.

El primer considerando contiene las bases en que se fundamenta la emisión de la citada ley, haciendo ver la obligación que tiene la administración Pública de proteger a las clases trabajadoras dictando disposiciones que alivien hasta donde sea posible, la situación de los obreros y las de sus familias, principalmente accidentes desgraciados que en el servicio les imposibiliten de llenar sus mas perentorias necesidades, el ámbito de aplicación de la ley referida estaba previsto en sus artículos 1 y 18, al señalar que serian beneficiarios , los obreros de las fábricas, talleres, transporte y explotaciones rurales, y que esta ley comprendía a todos los obreros, empleados y colonos de las fincas rústicas, así como a los jornaleros que accidentalmente trabajaban en ellas cuando fueran victimas de un accidente laboral estando al servicio de dichas fincas, el artículo 2 regulaba lo concerniente a la prevención de accidentes, siendo obligación de los patronos elaborar y dar a conocer todas las medidas protectoras de manera escrita y colocarlas en lugares visibles de los establecimientos, los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 13 ordenaban la creación de cajas cooperativas de socorro que deberían instalarse en cada taller, fábrica o explotación en donde laboraran mas de 10 trabajadores, con la finalidad de crear fondos para el pago de la indemnización por accidentes, el artículo 15 establecía que el “Ministro de fomento dictará los reglamentos necesarios para la salubridad de las fábricas, talleres y explotaciones, podrá hacerlas inspeccionar y en caso de contravención a las disposiciones reglamentarias imponer multas de veinticinco a cien quetzales.

Después del análisis hecho a la ley en referencia concluimos que la misma adoleció de varios errores y debido a ello su aplicación no tuvo sus efectos y logros deseados.

2.2. Derecho de los Trabajadores a la Seguridad y Salud en el Trabajo

Si bien, como ya se ha comentado, la prevención de los riesgos profesionales se va poco a poco visualizando como un recurso más con el que cuentan las empresas constructoras para mejorar su competitividad, eso no debe ocultar el hecho de que la seguridad y salud en el trabajo debe también, y sobre todo, considerarse como un derecho para el trabajador¹⁴.

A lo largo de los últimos años, la OIT ha venido adoptando un conjunto de Normas Internacionales del Trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo, en las que el tema de los derechos de los trabajadores ha sido objeto de especial atención. Estos Convenios de la OIT han consolidado algunos de los derechos tradicionales de los trabajadores en este campo, como el derecho a la información y a la capacitación en materia de riesgos profesionales, y al mismo han incorporado otros más novedosos, como por ejemplo el derecho a abandonar el puesto de trabajo ante un riesgo grave e inminente¹⁵.

Entre estos derechos cabe citar los siguientes (López-Valcárcel, 1997):

- Derecho a la información, instrucción y formación en materia de seguridad y salud en el trabajo. El principio general incorporado a las normas internacionales del trabajo es que todo trabajador debe ser informado de los riesgos a que está expuesto y recibir la instrucción y formación adecuada sobre los medios para prevenirlos.
- Derecho a participar en las actividades de prevención de riesgos profesionales. Las normas reconocen que la cooperación de los trabajadores es un elemento esencial de la actuación a nivel de empresa, y que para favorecer dicha

¹⁴ López Valcárcel, Alberto, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción**, pág. 12.

¹⁵ **Ibíd.**

cooperación se debería recurrir al nombramiento de delegados de seguridad de los trabajadores, o de comités de seguridad e higiene.

Se reconoce también el derecho de los trabajadores a expresar su opinión sobre los procedimientos de trabajo adoptados que puedan afectar a su seguridad y su salud. Se contempla, asimismo, que los representantes de los trabajadores en las empresas deberían disponer, sin pérdida alguna de remuneración, de las facilidades y del tiempo necesario para desempeñar un papel activo en la prevención y limitación de los riesgos profesionales.

- Derecho a ser consultados en materia de prevención. Como principio general se establece que los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones más representativas en la empresa, deberán ser consultados por el empleador sobre todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo. Se especifica que, en particular, los trabajadores deberán ser consultados cuando se prevean nuevas medidas importantes de seguridad e higiene, o cambios en el proceso productivo que puedan tener repercusiones negativas sobre su seguridad y salud. Pero, en todo caso, el paso definitivo hacia la integración de la seguridad y salud en el trabajo en las obras de construcción solamente se habrá dado cuando el sector se convenza de que los imperativos de la seguridad y salud en el trabajo, por un lado, y los de la competitividad, por el otro, no solamente no son contradictorios sino que, por el contrario, son convergentes¹⁶.

2.3. Definición de Seguridad

Estabilidad, confianza, situación en la cual sé está libre de riesgo alguno.

¹⁶ **Ibíd.**

2.4. Definición de Salud

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Constitución de 1946, define salud como el estado de completo bienestar físico, mental, espiritual, emocional y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La salud implica que todas las necesidades fundamentales de las personas estén cubiertas: afectivas, sanitarias, nutricionales, sociales y culturales. Esta definición es utópica, pues se estima que sólo entre el 10 y el 25 % de la población mundial se encuentra completamente sana.

Una definición más dinámica de salud es el logro del más alto nivel de bienestar físico, mental, social y de capacidad de funcionamiento que permitan los factores sociales en los que viven inmersos el individuo y la colectividad. Es un conjunto de medidas, orientadas a identificar, evaluar y controlar todos aquellos factores del medio ambiente que pueden afectar o deteriorar tanto física como psicológica al trabajador provocando una enfermedad profesional.

2.5. Características Generales del sector Construcción

La actividad constructora en Guatemala, se divide en dos grandes ramas: la de la edificación, que primordialmente se dedica a soluciones de vivienda; y la de las obras civiles de infraestructura. Estas últimas, a su vez, se desagregan en públicas y privadas. Adicionalmente, es importante considerar las empresas que se relacionan en forma indirecta con la construcción, tales como las de fabricación de porcelana sanitaria, las ladrilleras, las cementeras, las de terminados en madera, las de pinturas, las de acero, etc.

El comportamiento del sector de la construcción presenta ciclos de expansión y contracción relacionados directamente, entre otros factores, con la demanda del producto, las tasas de interés del mercado financiero, la disponibilidad de recursos financieros, y las políticas que pone en ejecución el

gobierno de turno, las que generalmente responden al estímulo para la generación de empleo. Estos fenómenos dificultan que se establezcan firmas con capital e infraestructura suficientes. Las empresas constructoras, de acuerdo con el ciclo, crecen o se contraen, perdiéndose la continuidad de las personas que laboran en ellas y, por lo tanto, la continuidad en los esfuerzos por el desarrollo en el área de la seguridad y salud en el trabajo. Según declaraciones del Dr. Hernando José Gómez Restrepo, para evitar los ciclos fuertes en la construcción no sólo se requiere de una política macroeconómica estable, sino también de empresas que tengan la capacidad de mantener niveles de producción crecientes, adopten tecnologías que disminuyan costos y aumenten la productividad, y una estructura administrativa y financiera que permita afrontar los vaivenes del sector. Éstas han demostrado ser debilidades de las empresas constructoras del país¹⁷.

En Guatemala, la edificación de soluciones de vivienda, en los dos últimos años, ha representado un 34% de la actividad; el resto lo constituyen las obras civiles de infraestructura. Tradicionalmente, la primera actividad ha sido la más importante; sin embargo la recesión y la compleja situación ha llevado a que en este momento se presente una mayor actividad en la construcción de obras civiles de infraestructura, representadas por proyectos de mantenimiento y construcción de vías, obras para la generación de energía y proyectos de comunicaciones.

Esto es importante con relación a la seguridad en las obras, ya que las condiciones de organización, orden, aseo y control de algunos factores de riesgo para las obras que se inician nuevamente son deficientes, y los recursos más limitados.

En la construcción de obras civiles de infraestructura, la dinámica de la inversión está determinada fundamentalmente por el sector de las comunicaciones, el sector energético, y de infraestructura vial y transporte. Estas

¹⁷ Canney, Patricia, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción “Caso Colombia”**, pág. 44.

obras están en su gran mayoría adscritas a los programas de servicio público y, por ello, tienen que operar con recursos oficiales. Su funcionamiento, por lo tanto, está íntimamente ligado a políticas gubernamentales¹⁸.

La estabilidad empresarial con relación a este tipo de proyectos depende en un alto porcentaje de los planes y programas de infraestructura que el Estado quiera ejecutar en un momento dado.

2.6. Condiciones de Seguridad y Salud en las Obras

En Guatemala, los riesgos laborales en el sector de la construcción tienen características especiales, que inciden significativamente en la salud y seguridad en el trabajo, y que están relacionadas con factores como las diferentes etapas de la obra, el trabajo a la intemperie, la alta rotación de los trabajadores, la diversidad de oficios, las condiciones de temporalidad y las tareas de alto riesgo asociadas. Esta última es la razón por la cual el sector de la construcción se encuentra clasificado en el sistema general de riesgos como clase V, que comprende las actividades de mayor riesgo y de mayor tasa de cotización al sistema. Los servicios sanitarios, por disposición contemplada en la Resolución 02400 de 1979, son obligatorios para todos los establecimientos de trabajo (a excepción de las empresas mineras, canteras y demás actividades extractivas) en donde exista alcantarillado público. La exigencia contempla la presencia de un inodoro, un lavamanos, un orinal y una ducha en proporción de uno por cada 15 trabajadores. En las obras, el contratista deberá proporcionar estos servicios, suministrar agua potable en una proporción de un sistema de agua por cada cincuenta (50) trabajadores, así como ofrecer ambientes especiales donde los trabajadores puedan cambiarse la ropa. A pesar de esta legislación, en la realidad esto se cumple sólo parcialmente, pues son los trabajadores quienes tienen que adecuar, por sí mismos, tanto los servicios sanitarios, como los vestuarios y el lugar para

¹⁸ **Ibíd.**, pág. 45.

tomar sus alimentos; la zona de alimentación, generalmente, está en el mismo lugar donde se realizan las tareas y presentan condiciones muy deficientes de higiene y limpieza¹⁹. Esto contrasta con otros sectores, como el de las empresas manufactureras, en los que el empleador proporciona locales y servicios sanitarios adecuados. En el sector de la construcción, son los mismos trabajadores quienes se encargan de su alimentación, pero, como ya señalamos, en condiciones higiénicas que usualmente son inadecuadas; lo cual contrasta, nuevamente, con otros sectores en los que es el empleador quien subsidia de manera significativa la alimentación.

La seguridad y salud del trabajador en la construcción constituye un tema de preocupación al que se le ha venido dando soluciones parciales y limitadas, que no concluyen en una verdadera política nacional al respecto.

La heterogeneidad de las obras de construcción, entre otros aspectos por su lugar y tamaño, hace que las condiciones de trabajo sean diferentes y varíen de obra a obra. A la fecha no existen reglamentos específicos para este sector; por lo tanto, las medidas que se adoptan en las obras están dentro de los conceptos generales de seguridad y se aplican de acuerdo a la importancia de la obra y el tamaño de la empresa constructora, en los proyectos grandes, el cumplimiento de las normas de seguridad es parte del proyecto.

2.7 Población Trabajadora del Sector Construcción

Los trabajadores de la construcción en Guatemala tienen características especiales dentro de la población general. El trabajo se ofrece al personal menos calificado, aun cuando esta situación parece estarse modificando, de acuerdo con un estudio realizado por el Ministerio del Trabajo, en el cual se observa un incremento en la proporción de mano de obra calificada vinculada al sector de la

¹⁹ **Ibíd.**, Pág. 57.

construcción. Por sexos, se observa una participación masculina del 91%, mientras que la participación de la mujer en el sector es muy limitada y no supera el 9% del total. Aunque en los últimos tres años, en Guatemala, la generación de puestos de trabajo en el sector de la construcción cayó, éste sigue siendo importante por el volumen de empleo que genera. En las zonas urbanas, durante 2005, generó 394 mil puestos de trabajo, en el país hay un gran desconocimiento sobre este grupo de personas, no sólo en cuanto al número de trabajadores del sector, sino también sobre sus condiciones sociales, económicas y relacionadas con la cobertura en salud y riesgos profesionales.

La edad promedio de los trabajadores en el sector de la construcción es de 33 años. Aproximadamente el 40% de ellos tiene edades comprendidas entre 20 y 29 años, y el 33% entre 30 y 39. Lo cual nos muestra que aproximadamente el 73% de la población se encuentra en el segmento comprendido entre 20 y 40 años. Sin embargo, esta situación puede variar en empresas de gran tamaño, donde las condiciones de estabilidad laboral hacen aumentar el promedio de manera importante, como puede verse en un estudio realizado, donde se encontró que la distribución por edad del personal fue la siguiente: 18 a 25 años, 15%; 26 a 35 años, 38%; 36 años o más, 47%.

El promedio de años de escolaridad en la población vinculada al sector formal es de 7,8.

En el estudio sobre oferta y demanda de empleo en el sector constructor en Guatemala, se hace referencia a un estudio nacional realizado en 2000, en el cual se encontró que el 25% de los obreros contratados durante ese año estaba compuesto por personas sin educación, el 30% tenía primaria incompleta, el 35% primaria completa, mientras el 10% restante tenía secundaria incompleta.

Es probable que los resultados del sector informal, que como ya se dijo, comprende un número grande de los trabajadores del sector, muestren resultados diferentes, con un nivel de escolaridad mucho menor.

El promedio de horas trabajadas en la jornada semanal es de 48,6, cuando la jornada establecida por ley en Guatemala es de 48 horas semanales. El promedio de trabajo para el sector excede la jornada laboral, y aún más en algunas formas de contrato por tarea.

El trabajo infantil está restringido por la legislación guatemalteca; sin embargo, se sabe que dentro del sector informal, en los núcleos familiares que prestan servicios en la construcción, trabaja una proporción importante de menores de edad.

El sector de la construcción ocupa un 3,3% de la población ocupada comprendida entre los 12 y los 17 años, con una participación mayormente masculina que femenina. En el trabajo infantil rural, la proporción de niños trabajadores que trabajan en construcción es menor (1,5%) que la registrada en la construcción en la zona urbana (7%). Con frecuencia, el promedio de horas laboradas excede lo estipulado en el Código de Trabajo; adicionalmente, al trabajar para empresas familiares, los niños no reciben remuneración alguna. Las condiciones de salud y seguridad de estos niños son precarias, pues realizan labores pesadas como el manejo de materiales; sus condiciones nutricionales son deficientes; su exposición a los riesgos físicos y químicos es alta; y los accidentes de trabajo y enfermedades que los conciernen no se registran.

Los trabajadores de la construcción en Guatemala se clasifican por oficios, en relación con la posición jerárquica dentro de la obra y la especialización de la tarea. Así pueden encontrarse cuatro categorías: directores de obra y residentes, responsables de la labor administrativa y, por lo general, líderes de la salud y

seguridad en el trabajo; auxiliares de obra, categoría en la cual también está incluido el personal administrativo vinculado a la empresa, y responsable del manejo de herramientas, almacén y vigilancia; maestros de obra, considerados dentro del gremio como los más calificados y que requieren de certificación especial; y, por último, los oficiales, que se especializan en labores como mampostería, pintura, etc., y que, junto con los ayudantes, tienen una mayor exposición a los riesgos de trabajo, ya que son quienes realizan las labores directamente.

Los oficiales de construcción tienen a su cargo el oficio más pesado, reciben una remuneración promedio menor y adicionalmente, en un porcentaje muy alto, provienen de barrios marginados (85% viven en estratos socioeconómicos 1 y 2, los más deprimidos dentro de una clasificación de 1-6). Presentan una situación de estabilidad laboral diferente a la de los otros oficios, demostrada por un 43% de empleos temporales para ellos, comparado con un 2,73% para el personal administrativo (directores de obra, residentes, auxiliares de obra).

Cuanto mayor es la especialización y formación académica en el sector, menor es la participación en empleo de carácter temporal, podríamos decir que el comportamiento es muy similar en todo el país.

2.8 Modalidades del Empleo en el sector Construcción

En el país los trabajadores de la construcción pueden vincularse mediante cinco tipos de contratos, reglamentados en el régimen laboral guatemalteco:

- **El contrato a término de obra:** Cuya vigencia está determinada por la labor encomendada²⁰.
- **El contrato a término fijo:** Cuya duración es inferior a un año y se suscribe por el período que dure la actividad, etapa o fase de la obra²¹.
- **El contrato a término indefinido:** Que se usa normalmente para el personal que labora en las oficinas centrales de las compañías constructoras, en cargos administrativos y directivos.
- **El contrato con duración inferior a un mes (accidental o transitorio)** El cual se establece frecuentemente en la construcción de carreteras o trabajos de construcción en áreas rurales con un proceso constructivo inferior a un mes, así como en obras civiles de infraestructura, especialmente en los grandes proyectos por fuera de las zonas urbanas en los cuales, para suplir la mano de obra, se recurre a las personas que viven en el campo; por último²²,
- **La contratación verbal:** Que es la que con mayor frecuencia se presenta en el medio, y que se realiza básicamente en el ámbito de los subcontratistas cuando quieren vincular personal o mano de obra para un determinado proceso de construcción²³.

Este último tipo de contrato tiene, en Guatemala, características que vale la pena resaltar: los subcontratistas, cuando necesitan mano de obra específica para algún proceso, se dirigen a sitios de la ciudad en los cuales encuentran obreros de la construcción esperando ser contratados. Normalmente la búsqueda y

²⁰ **Ibíd.**, Pág. 48.

²¹ **Ibíd.**

²² **Ibíd.**, Pág. 49

²³ **Ibíd.**

selección se realiza por algún recomendado o referido, y en el momento de la contratación se determinan las condiciones, duración (que con frecuencia no se extiende a más de uno o dos días), remuneración y condiciones de pago.

Estos trabajadores no reciben entrenamiento, no están vinculados a la seguridad social y trabajan en condiciones de seguridad por debajo de cualquier estándar preestablecido; adicionalmente, por no estar vinculados a ningún sistema de la seguridad social, los accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales que tengan no aparecen registrados.

En Guatemala, las modalidades de salario en el sector de la construcción se podrían definir de la siguiente manera:

- **Por unidad de tiempo:** Mediante la cual se establece un precio por hora, día, semana, quincena o mes (en la construcción de carreteras y obras rurales, el salario para los campesinos que se vinculan se denomina jornal cuando se pacta por días, asignándoseles un pago diario en quetzales).
- **A destajo o por unidad de obra:** Que consiste en pagar cierta cantidad por cada pieza o unidad procesada o fabricada por el trabajador (los trabajadores de la construcción los denominan “al contrato”, y en ella el trabajador no está obligado a cumplir la jornada ordinaria establecida)²⁴.
- **Por tarea:** Mediante la cual el trabajador se compromete a realizar una determinada cantidad de obra y el empleador a pagar una determinada suma en dinero (este tipo de salario se utiliza mucho cuando se requiere acelerar la obra para cumplir con la programación del proyecto y con los

²⁴ **Ibíd.**, Pág. 50.

plazos de entrega). Usualmente los trabajadores de la construcción devengan el salario mínimo mensual establecido por el Gobierno²⁵.

2.9 Recomendaciones sobre Seguridad y Salud en la Construcción de la Organización Internacional del Trabajo

No es necesario insistir en que la construcción es una actividad arriesgada. Los índices de siniestralidad laboral colocan al sector de la construcción en una primera posición con respecto a otras actividades del país (agricultura, industria y servicios). Los trabajos en construcción están asociados a muchos riesgos que pueden ocasionar un accidente mortal o un perjuicio para la salud: caer desde una altura; quedar atrapado por la tierra o los escombros; recibir golpes por la caída de materiales y herramientas; sufrir cortes, contusiones, esguinces o problemas de espalda al manipular cargas; entrar en contacto con sustancias peligrosas, etc. Muchos estudios sobre la siniestralidad en este sector indican que el 80% de los accidentes tienen sus causas en errores de organización, planificación y control y que el 20% restante se debe a errores de ejecución. De ahí la importancia de integrar la prevención desde el proyecto, tal y como obliga la actual legislación (Estudio de Seguridad y Salud), y la necesidad de que todas las personas implicadas en el proceso productivo tengan información sobre los riesgos y su prevención. A continuación, se ofrecen unos consejos básicos sobre salud y seguridad en construcción, con el fin de ayudar a prevenir los accidentes de los trabajadores y también los que puedan sufrir otras personas ajenas a las obras.

Este repertorio da pautas para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Convenio 167; vuelve a incidir en la importancia del tema de la planificación y de la coordinación; y señala asimismo algunas responsabilidades adicionales de empresarios, diseñadores y clientes, entre las que cabe destacar las siguientes:

²⁵ **Ibíd.**

- En ausencia de contratista principal, debería atribuirse a una persona u organismo competente la autoridad y los medios necesarios para asegurar la coordinación y la aplicación de las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia deberían cooperar de lleno en la aplicación de las medidas de seguridad y salud.
- Los responsables de la elaboración y planificación de un proyecto de construcción deberían integrar la seguridad y salud de los trabajadores de la construcción durante el diseño y la planificación del proyecto.
- Los autores del proyecto deberían procurar que éste no exija la utilización de procedimientos de construcción o de materiales de construcción peligrosos.
- Los diseñadores de edificios, estructuras u otras construcciones deberían tomar en consideración los problemas de seguridad relacionados con su mantenimiento ulterior cuando ello entrañe riesgos particulares.
- En los proyectos de construcción deberían preverse los medios necesarios para asegurar que los trabajos de mantenimiento se realizan con un mínimo de riesgo.
- Los clientes deberían: (a) coordinar, designar a una persona competente par que coordine, todas las actividades relacionadas con la seguridad y la salud en la ejecución de sus proyectos de construcción; (b) informar a los contratistas de los riesgos especiales que puedan surgir en materia de seguridad y salud en el trabajo, y de los cuales ellos tengan conocimiento como clientes; y (c) solicitar de los contratistas que presenten ofertas que incluyan los presupuestos necesarios

para hacer frente a los gastos que implican la adopción de las medidas de seguridad y salud durante el proceso de construcción.

Además del repertorio de Recomendaciones sobre seguridad y salud en la construcción que nos da la Organización Internacional del Trabajo, consideramos de mucha importancia para prevenir accidentes laborales y enfermedades profesionales las siguientes:

- a. Informar a los trabajadores acerca de los riesgos existentes en el trabajo y las medidas de control que deben seguirse, así como impartir la información necesaria para la realización de cada tarea.
- b. Vallar la obra para evitar el acceso a la misma de personas que no trabajen en ella. Crear accesos seguros a las zonas de trabajo (andamios, tejados, zanjas, etc.) mediante la utilización de pasarelas y torres de acceso protegidas.
- c. Señalizar toda la obra indicando las vías de tráfico de los vehículos. Marcar en el suelo las zonas de paso de éstos y las vías de los peatones manteniendo, si es posible, una separación física entre ambas. Indicar la prohibición de entrada de personas ajenas a la obra mediante la señal correspondiente.
- d. Mantener seguras las vías de tráfico. Señalar y delimitar espacios “seguros” alrededor de los vehículos de carga y de la maquinaria de excavación (retroexcavadora, pala cargadora, bulldozer, etc.). Los límites vienen dados por el alcance máximo de estos vehículos, ya sean propios de la obra, instalados sobre un camión o móviles. Se deben señalar y vallar en cada caso.

- e. Formar de manera específica a los conductores de los vehículos mencionados (deben disponer de un documento acreditativo). Además, es necesario que el trabajador tenga la autorización expresa de la empresa.
- f. Usar los dispositivos obligatorios de seguridad de las máquinas (señales sonoras y protectores) y revisar su buen funcionamiento.
- g. Dotar la obra con instalaciones higiénicas y de descanso que cubran las necesidades de todas las personas que trabajan en ella. Establecer procedimientos de emergencia instalando los medios necesarios contra incendios (extintores, vías de evacuación, etc.) y de primeros auxilios.
- h. Instalar los montacargas y elevadores de manera que su solidez y estabilidad estén garantizadas.
- i. Asignar el montaje, desmontaje y modificación de andamios a personas formadas para ello. Comprobar periódicamente su estado de seguridad, sobre todo después de mal tiempo. Instalar en ellos barandillas, rodapiés y redes para evitar la caída de personas y objetos.
- j. Utilizar equipos mecánicos de manipulación de carga y eliminar, en lo posible, la manipulación manual. Formar a las personas que trabajan sobre como levantar cargas con seguridad.
- k. Instaurar medidas para reducir la exposición al ruido. Prioritariamente, se procurará el aislamiento de las máquinas productoras de ruido y el uso de los EPI (orejeras y tapones). Almacenar de forma segura las sustancias peligrosas siguiendo las indicaciones de las Fichas de Datos de Seguridad.

- l. Utilizar los equipos de protección personal que sean necesarios: casco, guantes, calzado, cinturón, mascarillas contra la exposición al polvo (madera, silicatos, etc.).

- m. Instalar protecciones colectivas contra caídas en todos los lugares que sea necesario (barandillas, cobertura de huecos, redes de seguridad). Identificar los techos y partes frágiles de la obra y proteger los agujeros con cubiertas marcadas y fijadas para evitar las caídas.

- n. Instalar protecciones que eviten que las personas o los vehículos caigan en las excavaciones: vallas señalizadas (franjas rojas y blancas) a 1,50m mínimo del borde del vaciado; barandillas en zonas de paso a 0,60 m del borde del vaciado; topes de seguridad para vehículos, etc.

CAPÍTULO III

3. Marco Jurídico y Doctrinario de la Seguridad y Salud en el Trabajo

3.1 Criterio Doctrinario

La seguridad y la salud doctrinariamente deben comprenderse dentro de las condiciones generales en que se ha prestado el trabajo, y la obligación impuesta al patrono de garantizarlas ha sido situada dentro del llamado deber de previsión, relativa a la persona del trabajador, en términos generales, dice Krotoschin, aquellos deberes se refieren positivamente a que el empleador debe mantener los lugares, instalaciones, maquinarias, herramientas etc., en un estado tal que excluya en lo posible cualquier peligro para la vida y la salud del trabajador y negativamente a quien omite estos actos.

Es cierto que en épocas antiguas el trabajo era preferentemente manual, prestado para operarios, y por ello durante el régimen gremial y corporativo no existió sistema legal sobre prevención de accidentes de trabajo, el auxilio y cuidado de las víctimas se fundamentaban en la beneficencia, de tal manera que las prestaciones no derivan del hecho accidente, si no de la asistencia y ayuda mutua que todo componente del gremio tenía derecho a recibir. Si bien los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se han producido en todos los tiempos, únicamente con el apogeo de la revolución Industrial se multiplicaron unos y otras.

Hueck – Nipperdey sostiene que en la edad media se pueden encontrar algunas disposiciones para proteger la vida de los trabajadores mineros, púes también en la nueva España, se encuentran disposiciones para proteger a los trabajadores; según se desprende de los comentarios de Francisco Javier de Gamboa, es indudable que la prevención de los infortunios del trabajo tienen

desde el siglo XIX el sentido nuevo que caracteriza el derecho del trabajo, anteriormente el que tenía era de carácter mixto, por una parte protección al empleador y por la otra de asistencia general²⁶.

El derecho inglés al igual que el derecho guatemalteco podemos decir que tiene como fundamento proteger al hombre asegurándole el derecho a la existencia.

Boris y Pergolesi, dividen en dos partes las medidas preventivas de los accidentes de trabajo: La salud del trabajo orientadas a prevenir las causas de las enfermedades profesionales y en general tutelar del bienestar de los trabajadores y la seguridad en el trabajo encaminada las causas de los accidentes laborales y en efecto puede hacerse la distinción, correspondiendo la salud del trabajo al aspecto médico del problema y la seguridad del trabajo a la ingeniería sanitaria. Por eso además de la seguridad de los trabajadores empleados en los establecimientos industriales, debió tenerse muy presente la necesidad de aplicar las medidas de salud; pues el material humano, tanto puede destruirse violentamente por accidente, como también con mayor lentitud por desidia y desaseo.

Considera la doctrina que la prevención de los accidentes de trabajo como se le llama en México, corresponde a la medicina del trabajo y a la ingeniería sanitaria.

3.2 Fuentes y Naturaleza de la Seguridad y Salud en el sector construcción, contenido en la legislación Guatemalteca

Al hablar de las fuentes de la salud y la seguridad en el trabajo nos encontramos con un fenómeno el cual se refiere a la seguridad y salud en trabajo

²⁶ De Gamboa, Francisco Javier, **Comentario de Ordenanzas de Minas**, pág. 128.

en general y es difícil encontrar legislación que se refiera específicamente al sector construcción que es el que en esta ocasión nos interesa y estas pueden ser de distinta naturaleza.

Los autores dan clasificaciones diversas que en general coinciden con el contenido de las mismas. Levi, por ejemplo estima que las fuentes son reglamentos emanados directamente del Poder Ejecutivo por delegación conferida por leyes especiales, consideró que Levi en su punto de vista es muy acertado dado que las diferentes legislaciones contienen en sus códigos normas sobre seguridad y salud en el trabajo, vale la pena realmente que en este punto hagamos una observación y es que en la mayoría de legislación encontraremos que se refieren al termino como higiene, pero es indudable también que la mayor afluencia de este tipo de normas son de carácter reglamentario.

La clasificación que a nuestro juicio es más completa y abarca en su totalidad lo que en realidad constituyen las verdaderas fuentes de la seguridad y la salud es la dada por Manuel Osorio y Florit, Carlos R. Abal y Alfredo Bibal, que es la siguiente:

a) Principios Constitucionales

Estos son de suma importancia, ya que ellos orientan y dirigen la legislación del país e imponen obligatoriamente que se debe vigilar la salud del trabajador y evitar que se desempeñe en condiciones de salubridad y seguridad, aunque no es común que las diferentes constituciones contengan normas específicas sobre esta materia, esto no quiere decir que no existan normas de carácter general de donde se puedan extraer los dispositivos necesarios para su regulación²⁷.

²⁷ Bibal, Alfredo, **Fuentes de Seguridad y Salud en el Trabajo**, pág. 180.

En Costa Rica el artículo 60 de su constitución establece “Todo patrono debe adoptar en su empresa las condiciones necesarias para la higiene y seguridad en el trabajo”.

En México el inciso XV del artículo 123 de su Constitución establece: “El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y seguridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir los accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación bajo las penas que para el efecto establezcan las leyes”.

En nuestra Constitución el artículo 101, determina que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social, y toda persona tiene derecho a él; y en el artículo 102 enumera los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo que todo patrono debe cumplir.

b) Convenios Internacionales

Es bastante conocida la influencia que el derecho Internacional, ha tenido sobre la regulación del trabajo y especialmente sobre la seguridad y la salud, lamentando desde luego, que todo acto de carácter internacional no incida de manera directa en nuestro país, sino lo haga de manera refleja y mediata; pero no por eso es menos importante esta fuente, pues gran número de normas internacionales han sido aceptadas directamente en muchos países y otros han amoldado su legislación a esas normas.

En tal sentido, la Organización Internacional del Trabajo es el organismo que mas ha hecho por la seguridad y salud en el trabajo.

c) Legislación Ordinaria

La legislación de cada país, establece normas y preceptos para hacer efectivas las medidas que la seguridad y la salud del trabajo aconsejan adoptar, ejemplo en Argentina, entre principales disposiciones legales de carácter nacional, se encuentra la ley 11544 sobre la jornada de trabajo y la ley 11317 parcialmente derogada que trata sobre el trabajo de mujeres y menores.

En España, existe un reglamento de sanidad municipal que da algunas normas al respecto, rige también un reglamento para salud y seguridad en el trabajo.

En nuestro país el código de Trabajo regula la Higiene y seguridad en el trabajo en los artículos 197 al 205 y dentro de los cuales se estipulan las normas e instituciones encargadas de que la seguridad y salud en el trabajo sea efectiva. Se cuenta también con el Reglamento General Sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, emitido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social

d) Contrato Individual de Trabajo

Algunos autores han considerado que el contrato de trabajo es el fundamento jurídico de la seguridad y salud en el trabajo, en este sentido Levi dice: El cumplimiento de la presentación en la ejecución del contrato presupone una colaboración del patrono; colaboración que se manifiesta con especial relieve a los fines de nuestro tema, tendiente a asegurar al trabajador un ambiente idóneo, es decir que le permita realizar la prestación del servicio, sin ningún contratiempo y así evitarle que ponga en peligro su integridad física y su salud. Es evidente que al celebrar el trabajador un contrato de trabajo da por sentada la tesis de que el patrono habrá, asegurado, o tratado de asegurar, que no sufra perjuicios ya sea morales o físicos en el desempeño de sus tareas.

Cabanellas, señala entre las obligaciones del patrono, impuestas por el contrato, además de las establecidas legalmente, “La de cuidar la seguridad y Salud en el trabajo”²⁸.

Kaskel y Dersch, dice que estas obligaciones reglamentarias que se imponen en materia de higiene y seguridad existen junto a las obligaciones contractuales del empleador derivadas del deber de previsión.

e) Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo

En muchas ocasiones los pactos colectivos de condiciones de trabajo, estipulan normas de seguridad y salud, las que deben ser respetadas y cumplidas ya que constituyen ley para las partes. Estas normas pueden ampliar las obligaciones y los derechos legales de los trabajadores o bien pueden crear situaciones no previstas en la legislación, ejemplo en un pacto colectivo se pueden estipular horarios favorables para los trabajadores, descansos remunerados adicionales a los establecidos en la ley, mejoras salariales cada cierto tiempo y el fortalecimiento de las medidas de seguridad y salud en los establecimientos de trabajo.

Iniciamos indicando que la doctrina continúa discutiendo si el derecho del trabajo, es derecho público o privado, todos los autores sin embargo aceptan que dentro de los capítulos que forman parte del derecho, se encuentra el derecho preventivo de accidentes laborales y que consiste en requisitos que deben satisfacer los centros de trabajo; cuyo propósito es garantizar la salud y la vida de los hombres.

²⁸ Cabanellas, Guillermo, **Derecho de los Riesgos del Trabajo**, Pág. 45.

Agregan los autores Kaskel o Hueck-Nipperdey, que las medidas preventivas de los accidentes de trabajo no constituyen verdaderas obligaciones de los patronos para con los trabajadores, son deberes públicos, pero ese derecho que se dicta no en atención a cada relación de trabajo, sino como un deber del constructor o del instalador de un futuro centro de trabajo. Es por ello que la legislación esta protegida por sanciones de carácter administrativo y que su vigilancia se encuentra encomendada a agentes del Estado sin que por ello excluya de esta vigencia a trabajadores, ya que es un derecho que tiende a protegerlos.

Los riesgos del trabajo o los accidentes del trabajo como se les llama en diferentes países no solamente son diferentes en las épocas si no también evolucionan, es decir que la aparición de nuevos procedimientos de fabricación así como la transformación de la industria hacen que aparezcan nuevos peligros que ponen a la defensiva humana tratando de contrarrestar estos nuevos males buscando desde luego, nuevos métodos y el mejoramiento de los existentes para disminuir los riesgos a que están expuestos los trabajadores.

En Argentina el derecho de los accidentes de trabajo, abarca todo lo relativo a la protección jurídica de los accidentes, enfermedades profesionales y en general de los siniestros que a los trabajadores puedan ocurrirles en ocasión de la prestación de sus servicios así como lo referente a las medidas de seguridad e higiene que previenen o atenúan dichos riesgos.

La importancia reconocida a la seguridad y salud en el trabajo ha traído como consecuencia un considerable desarrollo técnico de las ramas que se ocupan de su estudio, investigación y aplicación. Así como la seguridad industrial a llegado hoy a un grado de avance imprevisto cuando las máquinas de vapor comenzaron a usarse y cuando sus efectos dieron como resultado el cegar vidas; La técnica de la seguridad industrial constituye hoy una rama muy

vida moderna. Existen centros de estudios internacionales donde se les destinan secciones altamente especializadas con personal Ad-hoc, al mismo tiempo se ha ido desarrollando con inmenso vigor una rama de la ciencia médica dedicada a los problemas del trabajo cuyo papel no es puramente curativo, sino tiene función preventiva, destinada a asegurar a los trabajadores su mejor desarrollo físico y mental para impedir las enfermedades ocasionadas por el desarrollo de determinada actividad laboral, aún cuando se trata de disciplinas cuyo carácter técnico las llega a sustraer del campo propio del jurista laboral, el conocimiento de sus principios inspiradores y la valoración de sus funciones es indispensable para completar una visión cabal del derecho del trabajo, con el cual tiene una vinculación íntima y estrecha.

Finalmente podemos decir que el derecho de los riesgos del trabajo, se separa de los llamados seguros sociales, por cuanto estos tratan de la asistencia del trabajador como integrante de la sociedad, en tanto que aquel derecho comprende la responsabilidad que se genera con ocasión del trabajo y como consecuencia la ejecución del contrato del mismo nombre; de ahí que el lugar del derecho de los riesgos del trabajo este dentro del amplio contenido al derecho laboral.

3.3 Regulación en la Legislación Guatemalteca

En Guatemala existen diversas instituciones que se dedican a velar por la salud y seguridad de los trabajadores, entre las cuales están:

- La inspección General de Trabajo. Esta es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Estas Instituciones se amparan en la ley para poder realizar su labor como entes reguladores y

conciliatorios de la seguridad e salud laboral en todas las empresas que están debidamente registradas.

- Dentro de las instituciones que velan por las condiciones laborales de los trabajadores a nivel internacional está la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tiene su sede en Ginebra, Suiza. Esta organización se encarga de velar porque las condiciones de los trabajadores en el lugar donde laboran estén de acuerdo a los convenios y leyes.

Las principales leyes relacionadas con la seguridad e salud laboral están contenidas en:

- a. Nuestra Constitución Política.
- b. Decreto 1441, Código de Trabajo.
- c. Decreto Ley 106, Código Civil.
- d. Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
- e. Convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción, de la Organización Internacional del Trabajo, que ahora forma parte de nuestra legisla laboral interna.

Estas leyes son de observancia general y obligatoria para los patronos y para los empleados de las empresas, las cuales permiten establecer las condiciones de trabajo, las responsabilidades y los entes encargados de vigilar por que se cumpla lo estipulado en dichas leyes.

Además Guatemala está sujeta a los convenios internacionales de trabajo, que son firmados y ratificados por el país.

3.4 Objetivos y Campo de aplicación

3.4.1 Objetivos

A simple vista las consecuencias de la inobservancia de salud y seguridad en la construcción no se aprecian, aunque se vean reflejados en accidentes laborales y enfermedades profesionales, y de ahí que las mayoría de las personas no les den la importancia que realmente merecen, si hacemos un análisis profundo de los problemas que ellos acarrearán, nos daremos cuenta de su repercusión tanto social y económicamente y lo que representa para cada uno de nosotros. Existen muchas explicaciones en relación a la resistencia del ser humano hacia la seguridad y la salud pues casi todo el mundo tiene una opinión de por que los hombres son descuidados y corren riesgos pero nadie sabe si su opinión es correcta; solamente podemos hablar con certeza cuando llegamos al problema de cómo motivar a los trabajadores en la prevención de enfermedades y accidentes. Si vamos a motivar a nuestros hombres a evitar las heridas por ejemplo, tenemos que entender como cada trabajador ve los accidentes en general; por lo regular el no piensa en la seguridad en términos generales, pues solo se ocupa y le interesan los accidentes que le concurren a el, bien a su familia, por consiguiente un accidente le parecerá ser solamente una ocurrencia rara que le puede pasar una o dos veces en la vida, o nunca como sucede en muchos casos.

El conocimiento de los riesgos profesionales persigue un objetivo el cual es evitarlos de cualquier manera, si bien es cierto que algunos riesgos ya sean accidentes o enfermedades profesionales, lesionan superficialmente el organismo del trabajador, y la curación se reestablece sin dejar trastornos orgánicos y funcionales, también lo es que la inmensa mayoría de los accidentes se

caracteriza por su incurabilidad o por que dejan incapacidades orgánico-funcionales de intensidad muy variada, llegando en casos graves a provocar el 100% de incapacidad o bien la muerte misma del trabajador de ahí que las medidas preventivas tienen por objeto reducir los infortunios, aminorar la condición de fortuitas y sus consecuencias funestas y, en general, las eventualidades del, daño.

En cuanto a los fines que la prevención cumple se dan los siguientes caracteres fundamentales: 1) Económicos: por cuanto disminuyen en número de personas incapaces para el trabajo, se estará con ello beneficiando la economía nacional; así como la economía privada de las empresas y de los trabajadores; 2) Sociales: Por que dentro del concepto propiamente de seguridad debemos destacar como directamente interesada a la sociedad en general, ya que así se disminuye la carga que para representa el sostenimiento de trabajadores incapacitados; 3) Jurídicos: Por que el derecho a la vida lo constituye el vivir con integridad corporal de manera que las medidas preventivas en los accidentes y enfermedades laborales deben considerarse como garantías jurídicas de la vida, la cual esta asegurada por preceptos legales de carácter obligatorio.

3.4.2 Campo de Aplicación

Antes de enfocarnos directamente en el campo de aplicación nacional de la construcción que es el que nos interesa, aremos algunas consideraciones a nivel internacional sobre el ámbito de aplicación del tema que estamos desarrollando, como es el hecho de todo lo que se ha venido legislando acerca de la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, a seguido el ritmo expansivo del derecho del trabajo orientado a las actividades laborales que en un principio fueron ajenas a su campo de aplicación, pues en una primera época fue reducido a aquellas industrias cuya peligrosidad era manifiesta y que presentaban mayores

riesgos a los trabajadores, siendo por tal motivo indispensable la búsqueda de una pronta reparación de las consecuencias de los accidentes y enfermedades profesionales que ocurrían con ocasión del trabajo.

Durante el primer periodo los legisladores se fundamentaron en el riesgo profesional existente en determinada industria aceptando una indemnización conforme a las reglas preestablecidas en determinadas leyes para ciertos trabajadores, sin tomar en consideración el daño causado y apartándose del principio de la culpa como elemento generador de la responsabilidad. Años más tarde con el desarrollo del derecho del trabajo, se logró imponer una ampliación del campo legislativo incluyendo dentro de los accidentes de trabajo indemnizables otras actividades en las cuales la peligrosidad no era frecuente ni manifiesta, o bien en aquellos casos en los que las máquinas no constituían el elemento esencial del trabajo.

Frente a la evolución progresiva caracterizada por la tendencia a la generalización de la legislación hacia todas las situaciones, se propugno por la protección del trabajador ante los daños sufridos con motivo de sus tareas diarias, dicha generalización se ha venido cumpliendo en diferentes naciones, tal es el caso de la legislación francesa.

En lo que respecta a Guatemala, las disposiciones relativas a seguridad y salud en la construcción, son de aplicación general, y no están condicionadas al grado de peligrosidad existentes en las empresas, ni tampoco al pago de indemnizaciones por accidentes ocurridos, ya sea por culpa del patrono o del trabajador, pues nuestro ordenamiento jurídico dispone que las leyes que regule las relaciones entre el capital y el trabajo, deben de reglamentar las condiciones de seguridad e higiene para toda la empresa, industria, institución o centro de trabajo en general, tengan o no alto grado de peligrosidad, que los patronos están obligados a adoptar medidas convenientes para prevenir a sus trabajadores contra

accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como que en los establecimientos se observarán estrictamente las normas y reglamentos sobre tales aspectos.

De conformidad con lo establecido en los artículos 198 y 204 del código de trabajo, es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social el obligado a dictar las disposiciones referentes a prevenir el acaecimiento de accidentes y enfermedades profesionales, y que todas las autoridades de trabajo deben prestar su colaboración a fin de obtener en cumplimiento de tales disposiciones legales y de sus reglamentos; de ahí que la ley Orgánica del citado Instituto establece que este debe de dar preferencia constante a las labores de prevención y readaptación en materia de riesgos profesionales, y en general estimular todas aquellas labores que contribuyan a conservar la salud de la población afiliada²⁹.

Ahora bien aquellas empresas no inscritas en el régimen de Seguridad Social, por no reunir el número de trabajadores exigidos por la ley respectiva, están obligados a cumplir con lo que prescribe con lo que prescribe el Reglamento General Sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, en virtud de que en su artículo 3 establece que “Es de observancia general en toda la República y sus normas son de orden público”.

3.4 Importancia en el Reglamento Interior de Trabajo

La importancia de las medidas de seguridad y salud dentro del Reglamento Interior de Trabajo, es de vital importancia, pues se considera como obligación esencial del patrono proporcionar al trabajador el máximo de condiciones de seguridad y salud en el trabajo velando por el debido cumplimiento de las disposiciones legales que sobre el particular se han promulgado y protegiéndolo de todos aquellos riesgos derivados del ejercicio habitual de su profesión,

²⁹ Artículos 198 y 204, Código de Trabajo Decreto 1441.

debiendo adoptar por consiguiente, las precauciones necesarias para proteger eficazmente la salud, la vida y la integridad corporal de sus trabajadores³⁰.

Nuestra legislación positiva establece medidas generales de higiene, prevención y protección aplicables, a todos los establecimientos, fábricas y demás locales de trabajo, con la finalidad de prevenir accidentes y enfermedades profesionales. Para contribuir a este estado higiénico, deben prevalecer adecuadas condiciones de limpieza en los centros de trabajo en obligación conjunta entre patrono y trabajadores³¹, especialmente en aquellas instalaciones, industrias o labores peligrosas que dañen o puedan dañar gravemente la salud y la vida de los trabajadores, ya sea por su propia naturaleza, por los materiales empleados o elaborados, por los residuos sólidos, líquidos o gaseosos, o bien por el almacenamiento de sustancias corrosivas, inflamables o explosivas en cualquier forma que se haga³².

El código de trabajo estipula en su artículo 60, que el reglamento interior de trabajo debe contener, entre otros aspectos, las reglas “Relativas a Higiene y Seguridad, en las labores, como indicación para evitar que se realicen los riesgos profesionales e instrucciones para prestar los primeros auxilios en caso de accidente”. En lo que respecta al capítulo que contiene las obligaciones de los trabajadores el artículo 63 inciso h) establece, “Observar rigurosamente las medidas preventivas que acuerden las autoridades competentes y las que indiquen los patronos, para seguridad y protección personal de ellos o de sus compañeros de labores, o de los lugares donde desempeñan sus funciones”.

³⁰ **Ibid**, Artículos, 197 y 198.

³¹ Artículos 24 y 25, del **Reglamento General sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo**.

³² Artículo 201, **Código de Trabajo Decreto 1441**.

3.5 Regulación en el Derecho Comparado

Las diferencias legislativas en materia de seguridad y salud en el trabajo se acentúan por los diversos sistemas que responden al Ordenamiento Político y Económico de un Estado como por causas de la propia organización estatal³³.

En Bolivia, el tema de la seguridad y la salud en el trabajo ha sido una constante preocupación en el desarrollo social boliviano.

En el año de 1924 se dictó la primera Ley de Accidentes de Trabajo. Esta ley fue completada en 1927 con el decreto que se refería a los medios para prevenir los accidentes de trabajo, obligando a los establecimientos de la minería, industria, construcción y energía a remitir toda la información sobre las acciones tomadas para prevenir accidentes de trabajo y mejorar las condiciones de bienestar del trabajador, y sobre la disponibilidad de postas sanitarias, baños y servicios higiénicos.

En 1928 se dicta la Ley de Enfermedades Profesionales e Indemnizaciones, que define las diferentes enfermedades profesionales y establece el derecho a su indemnización.

A fines de los años 30, el gobierno convocó a una Asamblea Constituyente que elaboró la nueva Constitución del Estado, que incorporó los elementos de la problemática sociolaboral e indicó que el Estado proporcionará protección obligatoria para accidentes, enfermedades, cesación de trabajo, maternidad, horas de trabajo y beneficios de salud.

Esta Nueva Constitución y el Código de Trabajo sirvieron de base para elaborar la Ley General del Trabajo (LGT) promulgada en 1942.

³³ Cabanellas, Guillermo, **Derecho de los Riesgos del Trabajo**, pág. 157.

En 1943 se dictó el Decreto Reglamentario de la LGT, donde se establece una serie de disposiciones referidas a la asistencia médica, medidas de prevención social, riesgos profesionales, grados de incapacidad e indemnizaciones, primeros auxilios y seguro social obligatorio.

La seguridad social en Bolivia nació inspirada en principios de universalidad, integralidad, solidaridad y unidad de gestión, en diciembre de 1954, y quedó sancionada en el Código de Seguridad Social, donde se consignan ocho de las nueve contingencias recomendadas por el convenio 102 de la OIT, relativo a la norma mínima de la seguridad social: enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

En septiembre de 1959, mediante Decreto Supremo 05315 se promulga el reglamento del Código de Seguridad Social, que establece y regula la gestión, aplicación y ejecución de los regímenes de seguridad social.

Durante el período 1971-1977 se produjo un importante avance en lo referido a la creación de los Fondos Complementarios, que otorgan prestaciones complementarias en los seguros de vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales.

En el año de 1977 el gobierno solicitó asistencia técnica a la OIT, en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, a través del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT).

Una de las recomendaciones del informe de la misión multidisciplinaria OIT - PIACT, realizada en 1977 al país, fue la necesidad de actualizar la legislación

laboral, y la de elaborar la Ley General de Higiene, Salud Ocupacional y Bienestar de los Trabajadores (LGHSOB), que sería promulgada en agosto de 1979.

En 1983, y también bajo el auspicio de la OIT – PIACT, se realizó el Seminario Nacional Tripartito sobre Seguridad e Higiene Ocupacional y Bienestar de los Trabajadores de Bolivia.

Los estudios y conclusiones del seminario fueron el punto de partida para impulsar un proceso de transformación en las condiciones y medio ambiente de trabajo, encarándose seriamente esta problemática e implementando una nueva política para rescatar las reivindicaciones del movimiento obrero y popular.

La profunda crisis de los años ochenta marcó la necesidad de implementar políticas económicas y sociales de estabilización. Estas medidas se reflejaron en el Sistema de Seguridad Social mediante la aprobación de la Ley 0944 de abril de 1987, que modifica la estructura orgánica de las instituciones de seguridad social al separar la administración del régimen de corto plazo de la administración del régimen de largo plazo.

En 1996 (Ley 1732, del 29 de noviembre) se llevó a cabo la reforma de la seguridad social de largo plazo, con la privatización del Sistema de Pensiones.

El seguro de corto plazo, en la actualidad, está bajo la responsabilidad de la Caja Nacional de Salud (CNS).

La Ley de Pensiones se orienta en lo fundamental a buscar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y a generar ahorro interno para la economía que se traducirá en el incremento del financiamiento disponible para la transformación productiva y la creación de empleo.

a. Ley General del Trabajo (LGT)

La LGT se refiere a la seguridad y salud en el trabajo en el título V, De la Seguridad e Higiene en el Trabajo; en el título VI, que se refiere a la Asistencia Médica y otras medidas de Previsión Social; y en el título VII, que se refiere a los Riesgos Profesionales.

b. Código de Seguridad Social (CSS)

El CSS es el conjunto de normas para proteger la salud de todos los bolivianos. Este código determina que el Seguro Social tiene por objeto proteger a los trabajadores y a sus familiares en los casos de enfermedad, riesgo profesional, maternidad, invalidez y vejez.

c. Ley General de Higiene, Seguridad

Ocupacional y Bienestar (LGHSOB). Esta ley establece la normativa en forma coordinada sobre la higiene, seguridad y salud en el trabajo; su campo de aplicación; las instituciones responsables; las obligaciones de los empleadores y de los trabajadores; la inspección y supervisión; los comités mixtos; los servicios de seguridad y salud en el trabajo en las empresas; las condiciones mínimas de higiene y seguridad; la prevención y protección contra incendios; las medidas de protección y resguardos en maquinarias y equipos; la seguridad en el manejo de sustancias peligrosas; la ropa de trabajo y los equipos de protección personal³⁴.

La Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional del Ministerio de Trabajo tiene bajo su responsabilidad el cumplimiento de la ley y está trabajando en reglamentos sectoriales.

³⁴ Grossman, Benjamín, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción (Caso Bolivia)**, pág. 35.

El borrador del reglamento de Higiene y Seguridad Ocupacional para el sector de la construcción está concluido y será sometido a la brevedad a la consideración de la Cámara Nacional de la Construcción, para conocer sus opiniones y recomendaciones.

Este reglamento contiene medidas específicas para la seguridad en el trabajo en las obras y en las empresas, y recomienda la conformación de los comités mixtos de seguridad en cada empresa.

d. Ley de Seguros

El 25 de junio de 1998 se aprobó la Ley de Seguros (Ley 1883) que regula y norma la actividad aseguradora y reaseguradora. Esta ley establece dos tipos de compañías de seguros: las de seguros generales y las de seguro de personas. Los seguros de personas comprenden los seguros de vida (largo plazo), de accidentes, de salud, y de rentas vitalicias.

Esta ley establece que el seguro cubre la invalidez o muerte causada por accidente de trabajo, desde el primer día de trabajo de la persona. La cobertura de las rentas por riesgo profesional y común pasará del sistema de Pensiones al sistema de Seguros y será calificada de acuerdo al Manual de Normas de Evaluación y Calificación del Grado de Invalidez, aprobado el 15 de septiembre de 1998.

La modernización de la legislación laboral

El gobierno de Bolivia se ha comprometido hasta fin de año con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a modernizar la Ley General del Trabajo y adecuarla a los tiempos de la globalización y la competitividad.

Al respecto, organizaciones e instituciones gubernamentales, privadas y ONG están debatiendo el tema. El concepto de flexibilización laboral, tal como se lo está utilizando, es una amenaza para que los trabajadores pierdan la protección de la LGT, se eliminen los derechos laborales, y los trabajadores se vean obligados a participar en un mercado laboral abierto y sin otro fin que la productividad basada en salarios bajos, sistemas de contratación temporales y mínimas condiciones de trabajo³⁵. Los trabajadores han sido siempre los damnificados directos de las políticas económicas.

Esta situación se ha profundizado con las políticas de ajuste estructural, las que se traducen no sólo en reducir los ingresos de la población trabajadora, sino también en eliminar la seguridad en el trabajo. En un mercado laboral caracterizado por el subempleo y la eventualidad, la flexibilización laboral constituye el golpe de gracia a la estabilidad y garantía en el trabajo. La búsqueda de un mejor salario, empleo estable y condiciones adecuadas de trabajo es un derecho de todo trabajador.

En Colombia, la legislación y reglamentación existentes incluyen las disposiciones necesarias para tener ambientes de trabajo que garanticen la seguridad y salud de la población trabajadora. Esto se puede evidenciar en el Código Sustantivo del Trabajo, que establece normas importantes sobre la salud y seguridad como son la obligación de elaborar un reglamento de trabajo que cubra, entre otros aspectos, el trabajo en horas extras, el trabajo nocturno, los días de descanso, el salario mínimo, el control de riesgos y la prestación de primeros auxilios en caso de accidente, el suministro obligatorio de vestido y calzado, y la suspensión de trabajo por lluvia sin dar lugar a reducción de salario y sin que el trabajador tenga que compensar el tiempo³⁶.

³⁵ **Ibíd.**, Pág. 36.

³⁶ Canney, Patricia, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción, (Caso Colombia)**, pág. 52

La reglamentación específica en materia de seguridad y salud en el trabajo se encuentra en diferentes instrumentos legales:

- **La Ley 9ª de 1979**, que establece las normas tendientes a prevenir todo daño para la salud de las personas derivado de las condiciones de trabajo.
- **La Resolución 02400 de 1979**, denominada Estatuto de Seguridad Industrial, emanada del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que establece algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo.
- **El Decreto 614 de 1984**, en el cual se establece que los programas de salud ocupacional deben realizarse en todo lugar de trabajo, y que su organización y funcionamiento deben ser permanentes, así como garantizar que los recursos y las actividades realizadas estén en relación con el riesgo ocupacional y el número de trabajadores.

Estos programas deben incluir actividades de medicina preventiva y del trabajo, higiene y seguridad industrial. También se exige mantener en funcionamiento un comité paritario de salud ocupacional, constituido por un número igual de representantes del empleador y de los trabajadores.

- **La Resolución 02013 de 1986**, del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la cual regula los comités paritarios de salud ocupacional y obliga a las empresas mayores de 10 trabajadores a conformarlos y a definir el número de representantes según el tamaño de la empresa. La experiencia demuestra que el trabajo de estos comités es importante en la medida en que las empresas y su administración les confieran las responsabilidades necesarias para la realización de trabajos de prevención, pues, al tener funciones definidas, asumen el liderazgo en las acciones destinadas a garantizar la seguridad y salud en el trabajo.

- **La Resolución 1,016 de 1989**, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, otra reglamentación importante por la cual se reglamenta la organización, funcionamiento y forma de los programas de salud ocupacional en el país. Esta resolución motivó a los empleadores a instalar en sus empresas los programas de Medicina preventiva y del trabajo e higiene y seguridad industrial y a conformar sus departamentos de salud ocupacional. La mayoría de estos programas fueron creados a partir de esta resolución.

Reglamentación específica para el sector de la construcción

Existe, además del Estatuto de Seguridad Industrial (Resolución 02400), un Reglamento de Higiene y Seguridad para la Industria de la Construcción, contenido en la Resolución 02413 de 1979, que dicta normas específicas para el sector.

Esta resolución establece las directrices que en materia de seguridad e higiene deben tener las empresas de la construcción; contempla la obligatoriedad de realizar actividades médicas y de establecer un programa de salud ocupacional; fija las condiciones mínimas de seguridad para excavaciones, demoliciones y remoción de escombros; y consigna las normas técnicas en lo referente a andamios, escaleras, herramientas manuales, trabajo en altura, protección al público, uso de explosivos, vibraciones, ruido, diseño ergonómico, conformación de comités paritarios, equipo de protección personal e instrucción en primeros auxilios.

Las disposiciones de esta reglamentación son en general de obligatorio cumplimiento. El empresario es quien debe mantener el lugar de trabajo en óptimas condiciones de higiene y seguridad, y definir medidas tendientes al control

de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Sin embargo, la poca capacidad del sistema de vigilancia y control gubernamental hace que estas disposiciones no se cumplan, o que su cumplimiento sea parcial.

Por otra parte, interesa señalar que Colombia es uno de los tres países latinoamericanos (junto con Guatemala y México) que han ratificado el Convenio 167 sobre Seguridad y Salud en la Construcción de la OIT, comprometiéndose por lo tanto a cumplir las disposiciones en él contenidas.

En Ecuador, el establecimiento de políticas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo se intensifica a partir de 1986, y culmina con la aprobación de la Nueva Constitución Política, en junio de 1998, que contiene las bases legales de la seguridad y salud en el trabajo en el país, tal como muestran los artículos de la Constitución (Título III, Cap. IV, Secciones IV y VI, relativas a los derechos, a la salud y a la seguridad social, respectivamente) que se transcriben a continuación:

“Art. 42.- El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables, en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficacia³⁷ .

Art. 56.- Se establece el sistema nacional de seguridad social. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia, para la atención de las necesidades individuales y colectivas, en procura del bien común.

³⁷ Bolívar Vera, Palamides, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción, (Caso Ecuador)**, pág. 90.

Art. 57.- El seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte”.

Reglamento de seguridad y salud de los trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo

Aprobado el 17 de noviembre de 1986, este reglamento crea el Comité Interinstitucional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, encargado de coordinar las acciones de todos los organismos del sector público con atribuciones en materia de prevención de riesgos del trabajo. Asimismo, especifica las facultades que en materia de seguridad y salud en el trabajo incumben al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Salud Pública, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y al Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, el cual deberá introducir en sus programas de formación (a nivel de aprendizaje, formación de adultos y capacitación de trabajadores) materias de seguridad e higiene ocupacionales.

El reglamento determina también las obligaciones de los empleadores (Art. 11), de los intermediarios y de los trabajadores (Art. 13), prevé que en todo centro de trabajo en que laboren más de quince trabajadores deberá organizarse un comité de seguridad y salud en el trabajo, integrado de forma paritaria (Art. 14). El título II trata de las condiciones generales de los centros de trabajo; y el título VII se refiere a los incentivos, responsabilidades y sanciones, estableciendo ciertas prohibiciones para los empleadores (Art. 187) y para los trabajadores (Art. 188).

Durante los 14 años en que ha estado vigente este reglamento, su impacto en el desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo en el país ha sido bastante limitado, entre otras razones, por la escasa decisión política de los sucesivos gobiernos del país por hacerlo cumplir.

Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (MTRH)

El Código de Trabajo establece como una de las funciones de los Inspectores de Trabajo del MTRH (Art. 553) la de cuidar que en todos los centros de trabajo se observen las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo contenidas en el propio Código de Trabajo, y en los respectivos reglamentos.

El Código de Trabajo establece, asimismo, como una de las funciones del Departamento de Seguridad e Higiene de Trabajo del MTRH (Art. 563), la vigilancia de las fábricas, talleres y demás locales de trabajo, para exigir el cumplimiento de las prescripciones sobre prevención de riesgos y de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo.

Reglamento de seguridad para la construcción y obras públicas

Aprobado primero por el Comité Interinstitucional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el 14 de febrero de 1996, y posteriormente por el Ministerio de Trabajo, el 9 de febrero de 1998, este reglamento aborda, en sus diferentes capítulos y en forma pormenorizada, la prevención de los riesgos profesionales específicos en los trabajos de construcción: trabajos en altura (Cap.II); excavaciones (Cap.III); cimentaciones (Cap. IV); maquinaria pesada de obra (Cap. V); aparatos de elevación (Cap. VI); instalaciones eléctricas temporales de obra (Cap. VII); señalización de seguridad en obra (Cap. VIII); etc. En su artículo final, este reglamento establece que el control de la aplicación del mismo queda a cargo del Comité Interinstitucional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; de la Dirección General, Subdirecciones de Trabajo, y Departamento de Seguridad e Higiene del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos; y de las dependencias de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)³⁸.

³⁸ **Ibíd.**, pág. 91.

El reglamento no se ocupa, en todo caso, del tema de la organización de la seguridad y salud en el trabajo en las obras de construcción.

Es importante señalar que este reglamento ha sido bien acogido por la Cámara de la Construcción de Quito, que lo ha publicado en el número 163 (octubre de 1998) de su revista Construcción, promoviendo así su difusión y conocimiento entre las empresas afiliadas. Sin embargo, el impacto que pueda tener el reglamento en el desarrollo de la seguridad y salud en los trabajos de construcción será probablemente muy limitado mientras el Estado no instrumente los procedimientos necesarios para hacerlo cumplir.

En Perú, la Constitución Política de 1979 (Artículo Nro. 47) daba al Estado la responsabilidad de legislar sobre seguridad e higiene en el trabajo, a fin de prevenir los riesgos profesionales y asegurar la salud y la integridad física y mental de los trabajadores. La actual Constitución Política (1993) no establece en forma explícita esta responsabilidad. Sin embargo, tal como lo manifiesta Jorge Santisteban de Noriega¹², existen elementos en la Constitución vigente que obligan al Estado a asumir responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como a los empleadores y trabajadores a prevenir y resolver los problemas que de ahí se deriven. Asimismo, existen convenios internacionales del trabajo que refuerzan la legislación nacional, los mismos que, al haber sido ratificados por el Gobierno peruano, constituyen parte del derecho interno y por tanto son de obligado cumplimiento por parte del Estado y los ciudadanos del país³⁹.

Como referencia, se puede señalar que de los aproximadamente treinta convenios adoptados por la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo, el Perú ha ratificado siete¹³, uno de los cuales es el Convenio No. 62, sobre prescripciones de seguridad en la edificación, del año de 1937.

³⁹ Batra Asmat, José Carlos, **Seguridad en el Trabajo de Construcción, (Caso Perú)**, pág. 105.

La actual legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo se basa en leyes sectoriales, debido a que no existe en nuestro país una reglamentación que siga una línea de principios común a todos los sectores; así, los esfuerzos que se han hecho en un determinado sector no se han complementado con los realizados en otros sectores. Es conveniente que exista una ley general que sirva de referencia al sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, así como reglamentos especiales que complementen lo establecido en el reglamento general, para sectores que por su especificidad lo requieran.

La publicación de la Ley Nro. 26790, de Modernización de la Seguridad Social en Salud (17.05.97), que sustituyó en todos sus efectos el Decreto Ley Nro. 18846, de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, introdujo un nuevo concepto en materia de seguridad y salud en el trabajo: el seguro complementario de trabajo de riesgo. Dicho seguro cubre a los afiliados regulares que laboran en actividades de “alto riesgo”, entre las que está considerada la construcción. Dicha cobertura incluye prestaciones de salud, pensión de invalidez temporal o permanente, pensión de sobre vivencia y gastos de sepelio, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La citada ley precisa la obligación de la entidad empleadora de declarar su condición de alto riesgo ante el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y de inscribirse en el Registro que dicho organismo administrará. Asimismo, deberá contratar ese seguro para la totalidad de sus trabajadores que realicen actividades de alto riesgo o estén expuestos a ellas. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de la empresa empleadora dará lugar a sanciones administrativas, haciéndola responsable ante las entidades pertinentes por el costo de las prestaciones que dichas entidades otorgarán al trabajador, en caso de producirse un accidente de trabajo; ello sin perjuicio de las acciones legales que podrán

iniciar el trabajador y sus beneficiarios por los daños y perjuicios que les hayan sido ocasionados⁴⁰.

Las Normas técnicas del seguro complementario de trabajo de riesgo precisan que las entidades empleadoras que contraten obras, servicios o mano de obra proveniente de cooperativas de trabajadores, empresas de servicios especiales temporales o complementarios, contratistas, subcontratistas o de instituciones de intermediación o provisión de mano de obra estarán obligadas a verificar que todos los trabajadores destacados a centros de trabajo donde se realicen actividades de alto riesgo estén debidamente asegurados conforme a lo reglamentado; caso contrario, contratarán el seguro complementario por cuenta propia, a fin de garantizar la cobertura de dichos trabajadores, bajo responsabilidad de responder solidariamente con dichas empresas proveedoras frente al trabajador afectado y los organismos pertinentes.

Las citadas normas técnicas prescriben como deberes del empleador el diseño y ejecución de programas de seguridad y salud ocupacional, la capacitación de sus trabajadores en esa materia y el reporte a las instituciones pertinentes de los accidentes de trabajo ocurridos y enfermedades profesionales detectadas en su centro de trabajo. Asimismo, responsabilizan al trabajador por el cumplimiento de reglamentos, normas e instrucciones de los programas de seguridad y salud ocupacionales desarrollados por el empleador, motivándolo a participar en la prevención de riesgos profesionales promovida por las instituciones autorizadas y la propia entidad empleadora.

En cuanto a normas específicas para el sector construcción en materia de seguridad y salud en el trabajo, las Normas básicas de seguridad e higiene en obras de edificación, elaboradas por la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, en concordancia con el

⁴⁰ **Ibíd.**, pág. 106.

convenio Número. 6220 de la OIT, tienen la finalidad de precisar las condiciones mínimas de seguridad e higiene en obras de edificación, con el objeto de prevenir los riesgos ocupacionales y proteger la salud e integridad física y mental de los trabajadores, obligando tanto al empleador como al trabajador a cumplir su contenido.

Luego de transcurridos dieciocho años de aprobadas las Normas básicas de higiene y seguridad en obras de edificación, aún vigentes, la Dirección General de Vivienda y Construcción del MTC ha propuesto la Norma E-100 “Seguridad durante la Construcción”, incluyéndola en el nuevo Reglamento Nacional de Edificaciones, aún en proceso de aprobación, con la finalidad de ampliar los alcances de la norma vigente. La referida norma fue elaborada por el Comité Técnico Especializado de Seguridad del SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción), conformado por profesionales representantes del Colegio de Ingenieros del Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Municipalidad de Lima Metropolitana, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, y la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú.

Un aspecto cuestionable de la norma propuesta es el haber considerado necesaria la creación de un Organismo de Control, cuando ya existe el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que es el organismo competente en materia de inspección de las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo. Esto demuestra la falta de coordinación entre las entidades del Gobierno, para realizar acciones que conlleven a desarrollar una política integral en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Instituciones vinculadas a la seguridad y salud en el trabajo

El marco institucional de la seguridad y salud en el trabajo en el sector construcción está definido por la actuación del Estado como ente normativo y de control, y las organizaciones gremiales como nexo entre los trabajadores, los profesionales, los empresarios y el Gobierno.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS), además de establecer los reglamentos necesarios, tiene la función de vigilar y coordinar con los demás sectores el cumplimiento de las medidas de higiene y seguridad ocupacionales. Es así que, a fines de 1996, luego de haber dejado de lado por mucho tiempo el tema de la seguridad e higiene, creó la Sub-Dirección de Inspección, Higiene y Seguridad Ocupacional, con la finalidad de reactivar las funciones de la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional desactivada en 1992. Las funciones específicas de la Sub-Dirección de Inspección, Higiene y Seguridad Ocupacional, para el sector construcción, están orientadas hacia el control de las condiciones de seguridad en las obras de edificación, la investigación de los accidentes reportados y la capacitación de los trabajadores a través de charlas solicitadas por el empleador. Cabe señalar que, de enero a agosto de 1998, la Sub-Dirección de Inspección, Higiene y Seguridad Ocupacional, conformada por profesionales de diversas especialidades (ingenieros químicos, industriales, mecánicos y médicos), había realizando cerca de 570 inspecciones en obras de edificación en Lima Metropolitana⁴¹.

Asimismo, de acuerdo a la legislación vigente (Ley Nro. 26790), el MTPS tiene a su cargo la administración del registro de empresas de alto riesgo, la supervisión del cumplimiento de lo reglamentado por el Seguro complementario de alto riesgo, y la aplicación de las sanciones correspondientes a las empresas que incumplan lo dispuesto en la norma vigente. El Ministerio de Salud (MINSA) tiene

⁴¹ **Ibíd.**, pág. 107.

a su cargo, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la gestión de aspectos de saneamiento básico, salud ocupacional, higiene alimentaria y protección del medio ambiente.

Cabe señalar que el Instituto Nacional de Salud Ocupacional (INSO), reactivado en 1992, fue desactivado en 1994, para transferir todos sus recursos a la DIGESA.

El Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), a través de la Sub-Gerencia de Salud Ocupacional, ha implementado, a partir de diciembre de 1992, el Programa Nacional de Salud Ocupacional, con la finalidad de cubrir las necesidades de los diferentes sectores productivos del país en materia de seguridad y salud en el trabajo. Dentro de los alcances del Programa, se han creado los Centros de Prevención de Riesgos de Trabajo (CEPRIT), entidades especializadas en asistencia y asesoramiento técnico para el diseño e implementación de programas de control de factores de riesgo. Los CEPRIT cuentan con un equipo de 230 profesionales, entre médicos, ingenieros, psicólogos, asistentes sociales y enfermeras, que analizan, evalúan y proponen alternativas de solución para el control de los riesgos presentes en el ambiente laboral. Asimismo, las Normas técnicas del seguro complementario de trabajo de riesgo asignan al IPSS la responsabilidad de registrar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que declaren las empresas afiliadas, responsabilidad que comparte con la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

El Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción (MTC), a través de la Dirección General de Vivienda y Construcción, ha propuesto recientemente la Norma E-100 - Seguridad durante la construcción, con la finalidad de ampliar los alcances de las Normas básicas de seguridad e higiene en obras de edificación, aún vigentes.

La Comisión de Reglamentos Técnicos del INDECOPI ha implementado desde 1997 el Sistema Peruano de Normalización; sin embargo, aún queda mucho por hacer en cuanto a la adopción y establecimiento de normas técnicas de seguridad y salud en el trabajo.

La actuación de las instituciones gremiales también ha tenido significación en lo referente al tema de la seguridad y salud en el trabajo.

La Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), en su afán de impulsar la prevención de accidentes durante la ejecución de obras, ha creado la Comisión de Productividad y Seguridad, conformada por representantes de las empresas constructoras más destacadas en seguridad y prevención de accidentes. Es así que, a partir de 1997, con la finalidad de dar cumplimiento a sus objetivos, la Comisión ha realizado una serie de cursos y conferencias, - con la participación de organismos internacionales, como la OIT, y especialistas extranjeros – orientados a capacitar a constructores y profesionales independientes en temas de seguridad y prevención de accidentes. Asimismo, ha emitido opinión favorable con relación a la ratificación del Convenio Nro. 167 de la OIT, sobre seguridad y salud en la construcción.

La Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú (FTCCP), aunándose al interés del resto de instituciones, ha venido desarrollando una serie de acciones encaminadas a orientar a los trabajadores en aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo. En octubre de 1997, en coordinación con la Sub-Gerencia de Salud Ocupacional del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), organizó en su sede institucional el primer Curso de formadores en prevención de accidentes, en el cual cuarenta trabajadores fueron capacitados y certificados por el IPSS en técnicas de prevención, con la finalidad de transmitir estos conocimientos a través de los Comités de Seguridad.

Asimismo, la FTCCP, como parte de su labor, viene registrando desde 1995 los accidentes fatales ocurridos en obras de construcción a nivel nacional.

Es importante resaltar que ninguna institución en el Perú, sea pública o privada, ha conseguido recopilar, al respecto, información de carácter tan relevante.

CAPITULO IV

4. Los riesgos profesionales en materia de responsabilidad de accidentes de trabajo

4.1 Siniestralidad laboral en la Construcción

Toda acción preventiva debe comenzar por el conocimiento del problema a resolver; de ahí la importancia de disponer de datos estadísticos de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales⁴².

La industria de la construcción ha sido siempre considerada una actividad peligrosa, debido a la alta incidencia de los accidentes de trabajo y, sobre todo, de los accidentes de trabajo mortales, tal como se muestra en el ejemplo de algunos países, que disponen de información estadística sobre el tema, que se presenta a continuación lastimosamente en Guatemala que es el país que nos interesa por la informalidad del sector y el poco interés prestado por las autoridades correspondientes no se cuenta con estadísticas confiables⁴³.

En **Francia**, en 1996, el sector de la construcción ocupaba a (1.150.000 trabajadores asalariados) el **7,6%** del total de los asalariados del país; sin embargo absorbió el **19%** del total de los accidentes de trabajo, y el **26%** del los accidentes de trabajo mortales (CNAM).

En **Estados Unidos**, en 1996, el sector de la construcción ocupaba a (5.360.000 trabajadores) el **5,4%** del total del empleo privado del país; sin embargo absorbió el **8,2%** del total de los accidentes de trabajo, y el **19%** de los accidentes de trabajo mortales (OSHA).

⁴² López Valcárcel, Alberto, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción**, pág. 3.

⁴³ **Ibid.**

En **Argentina**, en 1997, el sector de la construcción contaba con (272.000 trabajadores cubiertos por el seguro de riesgos de trabajo) el **6,2%** del total de los trabajadores cubiertos por el seguro de riesgos de trabajo en el país; sin embargo absorbió el **13,8%** de los accidentes de trabajo, y el **16,1%** de los accidentes mortales, cubiertos por dicho seguro (SRT).

En **España**, en 1998, el sector de la construcción contaba con (1.031.000 de trabajadores afiliados al seguro de riesgos del trabajo) el **9,2%** del total de trabajadores asegurados en el país; sin embargo absorbió el **23%** del total de los accidentes de trabajo, y el **25%** de los mortales (INSHT, 1999).

En **Japón**, en 1998, el sector de la construcción contaba con (5.510.000 de trabajadores) el **10,4%** de la población activa ocupada; sin embargo absorbía el **28%** del total de los accidentes de trabajo, y el **40%** de los mortales (JISHA).

Al analizar la información anterior, se pone de manifiesto, en primer lugar, la importancia de la construcción en cuanto a generación de empleo (5,4% en EEUU; 7,6% en Francia; 9,2% en España; y 10,4% en Japón); se trata pues de un sector que no puede ser ignorado al diseñar las políticas nacionales en materia laboral. El segundo aspecto que llama la atención es la alta proporción de los accidentes de trabajo, ocurridos en un determinado país, que recaen en el sector construcción (8% en EEUU, 13% en Argentina, 19% en Francia, y 22% en España), lo cual confiere una especial relevancia al tema de la seguridad en los trabajos de construcción.

En todo caso, lo más destacado de la información anterior es la enorme proporción de los accidentes de trabajo mortales ocurridos en un determinado país que recaen sobre el sector construcción (16,1% en Argentina, 19% en EEUU, 25% en España, 26% en Francia, y 40% en Japón), lo que hace de la construcción uno

de los sectores prioritarios (si no el sector prioritario) de las políticas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

La información estadística precedente nos indica también que el riesgo del trabajador de la construcción de sufrir un accidente de trabajo mortal es varias veces mayor al riesgo a sufrir el mismo tipo de accidente a que está expuesto el trabajador promedio del conjunto de los sectores de actividad económica. Y que, en particular, sería 2.6 veces superior en Argentina; 2.8 en España; 3 en Corea del Sur; 3.4 en Francia; 3.5 en Estados Unidos; y 3.8 veces superior en Japón. Los trabajadores de la construcción disponen, por tanto, de un buen argumento para exigir del Estado un mayor énfasis de la acción nacional en materia de prevención de riesgos laborales, sobre su sector.

Pero ¿cuál es, para un trabajador de la construcción, el riesgo concreto de sufrir un accidente de trabajo mortal? El indicador que habitualmente se utiliza para expresar este riesgo es el índice de incidencia de los accidentes mortales, que indica el número de trabajadores fallecidos por accidente de trabajo, en el transcurso de un determinado año, por cada 100.000 trabajadores expuestos.

Dicho índice varía de unos países a otros, como muestran los índices de incidencia de accidentes de trabajo mortales en el sector de la construcción correspondientes a diferentes países.

Lo anterior significa que, por ejemplo, el riesgo para un trabajador de la construcción de sufrir un accidente de trabajo mortal es, aproximadamente, un 300% superior en Argentina que en Francia, o un 40% superior en España que en EEUU. Vemos, por tanto, que las diferencias existentes en cuanto al riesgo ocupacional de los sectores de construcción de diferentes países siguen siendo significativas.

La dimensión global de la siniestralidad laboral de la construcción en el mundo es difícil de cuantificar, pues la mayoría de los países carecen de información sobre este particular.

Sin embargo, no sería aventurado afirmar que en las obras de construcción de todo el mundo se producen cada año, como mínimo, 55.000 accidentes de trabajo mortales, es decir aproximadamente cada diez minutos, se estaría produciendo un accidente mortal en el sector.

Como se sabe, una parte importante de los accidentes mortales en el sector de la construcción son las caídas de altura que, en el caso del Reino Unido, suponen el 50% de los mismos; en Corea del Sur, el 42%; en España, el 35%; en Estados Unidos, el 33%; y en Francia, el 30%. Sin embargo, considerando únicamente el sub-sector de edificación, el porcentaje alcanzado por las caídas de alturas es todavía mayor y puede superar, en el caso de algunos países, el 60% de los accidentes de trabajo mortales del sector. Por el contrario, de considerar únicamente el sub-sector de obras públicas, el porcentaje de estos accidentes disminuye, mientras aumenta el porcentaje de accidentes mortales producidos por máquinas, electrocuciones, y derrumbes en excavaciones.

Tradicionalmente, los programas de seguridad y salud en el trabajo en la construcción han hecho énfasis sobre todo en la prevención de los accidentes. Lo cual se explica por la visibilidad inmediata de los accidentes (lesiones, y daños materiales) en comparación con las enfermedades cuyas consecuencias tardan tiempo en aparecer. El problema es que la salud de los trabajadores puede verse afectada muchos años después de haber estado expuestos a un determinado agente o contaminante en la obra, por lo que la información estadística referente a enfermedades profesionales, especialmente en una fuerza laboral tan móvil y eventual como es la de la construcción, es poco precisa.

Sin embargo, la verdadera dimensión del problema de las enfermedades profesionales en la construcción está empezando, al parecer, a vislumbrarse. Así, por ejemplo, se estima que en el Reino Unido, tan sólo uno de los problemas de salud en el trabajo, la exposición al asbesto, es la causa de la muerte cada año de 500 trabajadores de la construcción; al mismo tiempo, 50.000 trabajadores de la construcción de este país sufrirían, cada año, trastornos musco-esqueléticos (especialmente lumbares) de carácter crónico; por último, se estima también que un trabajador de la construcción del Reino Unido tiene más del doble de probabilidades de sufrir una enfermedad relacionada con el trabajo, que un trabajador de las demás industrias (Caldwell)⁴⁴.

En Francia, por su parte, el 20% de las enfermedades profesionales reconocidas como tales por la seguridad social ocurren en el sector de la construcción, es decir una de cada cinco; destacando entre ellas, por su frecuencia, el higroma de rodilla, la tendinitis, la dermatitis producida por cemento, y la sordera profesional (Pelé).

En Estados Unidos, sin embargo, el surgimiento de las enfermedades derivadas de riesgos ergonómicos, y en particular los traumas por esfuerzos repetitivos, ha contribuido a que sea la industria y no la construcción la actividad en la que recae la inmensa mayoría de las enfermedades profesionales reportadas. En 1996, el sector industria ocupó al doble del número de trabajadores de la construcción, y sin embargo absorbió 35 veces más enfermedades profesionales que éste: 265.000 la industria, frente a 7.600 la construcción.

Algunos comentaristas han señalado, al respecto, que en el sector industria los trabajadores hacen el mismo movimiento cada minuto, es decir, 500 veces al día, 125.000 al año, 1.25 millones de veces cada década; y que, mientras el trabajador de la construcción puede, en general, tomar cortos descansos cuando

⁴⁴ **Ibid.** Pág. 5.

lo necesita, en el caso de los trabajos más mecanizados, como en la industria manufacturera, esto no es posible; si bien esa gran diferencia que se da, en Estados Unidos, entre las enfermedades reportadas en la industria y las reportadas en la construcción también podría explicarse por el simple hecho de que la industria registra las enfermedades profesionales con mayor rigor que la construcción, debido a que en la industria no se observa la gran rotación de mano de obra que se produce en la construcción.

Lamentablemente acá en Guatemala por la poca importancia que las autoridades prestan al tema no poseemos estadísticas confiables.

4.2 La Planificación y Coordinación, dos imperativos para la seguridad y salud en la construcción

4.2.1 Planificación

Gran parte de los riesgos que surgen con los trabajos de construcción son el resultado de una mala planificación de los mismos. Por eso puede afirmarse que una obra bien organizada es, en general, una obra segura, y también, y en un sentido más amplio, que una obra bien gestionada (es decir, bien planificada, organizada, dirigida y controlada) es asimismo una obra segura (López-Valcárcel 1996).

La organización de una obra requiere siempre de una planificación previa. Cada una de las unidades de obra (excavación, estructura, cerramientos, etc.), cada una de las operaciones de los trabajos (almacenamiento de materiales, suministro de los mismos, desescombrado, etc.) debería planificarse con antelación⁴⁵.

⁴⁵ **Ibíd.** Pág. 7

Por otra parte, la productividad, la calidad y la seguridad de un trabajador sólo podrán asegurarse si se dispone, en el momento preciso, de suficiente número de trabajadores con las aptitudes necesarias, con las herramientas y el equipo adecuados y en buen estado, y con suficiente cantidad y calidad de material dispuesto para su uso.

Sin embargo, todavía es habitual encontrar a muchos profesionales de la construcción que siguen pensando que la planificación no es posible, y esto hace que sean frecuentes las situaciones de riesgo, a veces irreversible, resultado de improvisaciones injustificadas. Con frecuencia los riesgos en las obras se detectan al inspeccionar físicamente las tareas, y en esta etapa ya no es posible evitar las causas que los producen, por lo que, para su control, se tiene que recurrir a procedimientos improvisados, caros y, lo que es peor, poco seguros.

Son muchos los factores que dificultan la planificación en la construcción: diversidad de las tareas, poca uniformidad de las construcciones, escaso tiempo entre la licitación y el inicio de la obra, falta de definición o reformas en el proyecto, cambios climatológicos imprevistos, sin embargo, es siempre posible planificar mínimamente los trabajos desde el punto de vista de la seguridad, de modo que puedan eliminarse las causas de muchos de los accidentes; es decir, es siempre posible hacer prevención.

En relación a la seguridad en el trabajo, la mejor manera de realizar dicha planificación es estableciendo por escrito las previsiones que, respecto de la prevención de riesgos, se han hecho para una determinada obra; y es en este sentido que se recurre cada vez más al denominado proyecto de seguridad, como a una forma eficaz de planificar y controlar la seguridad en las obras de construcción.

El proyecto de seguridad establece, define, cuantifica y valora las medidas preventivas (protecciones colectivas, señalización, protecciones personales, formación, primeros auxilios, etc.) y las instalaciones de higiene y bienestar (servicios higiénicos, vestuarios, comedores, etc.) que se han planificado para una determinada obra. En general, el proyecto de seguridad, como cualquier proyecto, se compone de una memoria, un pliego de condiciones, unos planos y un presupuesto.

4.2.2 Coordinación

La coordinación de la prevención entre las distintas empresas que participan en la obra es otro aspecto fundamental de la seguridad y salud en el sector. En la industria de la construcción es habitual encontrarnos con varias empresas ejecutando trabajos simultáneos en una misma obra, de modo que trabajadores pertenecientes a una de estas empresas pueden estar expuestos a riesgos generados por las demás; sucede, del mismo modo, que las medidas de prevención y protección adoptadas por una empresa pueden también afectar a los trabajadores de otras empresas que operan en la misma obra; en otro orden de cosas, a veces aparece también el problema de que ninguna empresa se responsabiliza del control de los riesgos que haya podido dejar un contratista al concluir sus trabajos y abandonar la obra⁴⁶.

Con frecuencia se pretende improvisar la coordinación sin disponer de un plan, programa o proyecto de seguridad previamente asumido por las empresas que participan en la obra, y esto no suele dar buenos resultados, pues la buena coordinación nace, en general, de una buena planificación. Como se comenta más adelante, se han venido adoptando recientemente diversos reglamentos relativos a la planificación y coordinación de la seguridad y salud en el trabajo en la obra; sin embargo, en la mayoría de los países se presenta el problema de que no se

⁴⁶ **Ibíd.**, pág. 8.

dispone de normativa específica que contemple sistemas concretos de coordinación preventiva en obra, si bien en general se asume, y en ocasiones también está legislado, que la empresa principal se responsabiliza, solidariamente con los contratistas y subcontratistas, del cumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo que estos últimos tienen con sus trabajadores. Así, cuando en una obra existe un contratista principal del que depende directamente la sub-contratación de las distintas unidades de obra, la coordinación presenta menos problemas, ya que la responsabilidad de la obra y también la de la prevención las asume el contratista principal (De La Portilla).

Un caso diferente se presenta cuando la propiedad contrata la construcción de la obra con distintas empresas, que simultanean sus trabajos de acuerdo con la parte del proyecto de obra a cuya ejecución se hayan comprometido. La experiencia en estos casos suele ser muy negativa si, como es frecuente, la propiedad no ha establecido en sus contratos alguna cláusula que estructure la coordinación preventiva del conjunto.

Debido a lo anterior, hace ya algunos años se inició la tendencia a prever la coordinación de la prevención antes del inicio de la obra. Así nació la figura contractual de la **coordinación**, en la que una de las empresas contratistas se compromete con la propiedad, como aportación de un servicio más, a organizar la seguridad y salud en el trabajo de todos los participantes en la obra aportando, aparte de determinados medios de producción de uso común, la señalización, las protecciones colectivas, las instalaciones sanitarias, de higiene y bienestar, etc. (De La Portilla).

4.3 Especificidad de la Seguridad y Salud en el trabajo en el sector construcción

La relevancia del tema de la seguridad y salud en el trabajo de construcción no sólo radica en el hecho de ser ésta, como ya se ha visto, una de las actividades con mayores tasas de siniestralidad, sino también, y sobre todo, en el hecho de que la prevención de los accidentes de trabajo en las obras exige de una gran especificidad, tanto por la naturaleza particular de los riesgos del trabajo de construcción, como por el carácter temporal de los centros de trabajo (las obras) del sector⁴⁷.

La naturaleza particular del trabajo de construcción conlleva una serie de riesgos laborales específicos del sector, como por ejemplo el trabajo en altura (utilización de andamios, pasarelas y escaleras de obra; trabajo en cubiertas de materiales frágiles; etc.), el trabajo de excavación (utilización de explosivos, máquinas de movimiento de tierra, desprendimientos de materiales, caídas en la excavación, etc.) y el izado de materiales (utilización de grúas, montacargas de obra, etc.). Pero, lo que verdaderamente determina la especificidad de la seguridad y salud en el trabajo de construcción es el carácter temporal de sus centros de trabajo. Este cambio continuo de centro de trabajo exige que el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo en la construcción sea diferente del que se aplica en otros sectores. En él, la planificación, la coordinación y el presupuesto de la prevención de las obras adquieren una enorme significación.

La temporalidad de los trabajos de construcción implica asimismo que las instalaciones de obra sean necesariamente temporales o, lo que es más problemático, provisionales. Y esta provisionalidad de las instalaciones de higiene y bienestar (servicios higiénicos, aseos, comedores, vestuarios, agua potable) y de determinadas instalaciones de producción (iluminación, electricidad, montacargas)

⁴⁷ **Ibíd.**, pág. 9.

explica asimismo la gran especificidad de la seguridad y salud en el trabajo, en el sector⁴⁸.

Otras características específicas del trabajo de construcción que también cabe mencionar son la de ser un trabajo variado y cambiante, la alta rotación de mano de obra, el trabajo al aire libre, y la dificultad de supervisión.

Los países con mayor tradición preventiva cuentan con políticas y programas de seguridad y salud en el trabajo especiales, dirigidos y diseñados para el sector de la construcción. Esta actuación diferenciada en materia de seguridad y salud en el trabajo en el sector incluye en general reglamentos, normas técnicas, servicios de asesoramiento e inspección, estudios, publicaciones y oferta de formación específica para el sector de la construcción. Sin embargo, éste no suele ser el caso de la mayoría de los países en desarrollo, donde la actuación a nivel nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo suele estar sectorialmente poco diferenciada, y donde se echa normalmente en falta de programas de seguridad y salud en el trabajo específicos para este importante sector de actividad.

La OIT ha reconocido siempre esta necesidad de tratamiento diferenciado para el tema de la seguridad y salud en la construcción. Y de hecho, el primer convenio de seguridad y salud en trabajo de la OIT para un determinado sector de actividad económica fue el Convenio sobre prescripciones de seguridad en la industria de edificación (No. 62) de 1937, que sería posteriormente puesto al día con el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción (No.167) de 1988, la única norma internacional disponible que se ocupa de la administración de la seguridad y salud en los trabajos de construcción, tanto a nivel nacional como a nivel de empresa.

⁴⁸ **Ibíd**

4.4 Accidente

Para efectos del presente trabajo las definiciones que consideramos mas cercanas a la realidad nacional son las siguientes:

Diccionario de la Real Academia Española, Suceso eventual que altera el orden regular de las cosas. Indisposición o enfermedad que sobreviene repentinamente y priva de sentido, de movimiento o de ambas cosas⁴⁹.

Adrien Sachet, Nos dice que en el lenguaje usual un accidente es un acontecimiento fortuito y normal que destruye o deteriora, si no afecta mas que bienes muebles o inmuebles se le llama material, si mata o hiere a seres humanos, se convierte en un accidente de personas⁵⁰.

4.5 Accidentes de Trabajo

En Guatemala se considera accidente de trabajo aquel que ocurre durante el cumplimiento de las labores cotidianas o esporádicas de la empresa. No se considera accidente de trabajo el que ocurre en los desplazamientos del trabajador, salvo cuando el transporte es suministrado por el empleador.

Las estadísticas de accidentes de trabajo en Guatemala son deficientes e indican que existe subregistro.

Conforme a lo señalado por Castaño (1995) los accidentes laborales son: “Sucesos anormales e impredecibles que ocurren durante el trabajo como consecuencia del mismo, y que producen una disminución o anulación de la integridad física o psicológica de la persona trabajadora”. Por lo consiguiente las

⁴⁹ **Diccionario de la Real Academia Española**, pág. 7.

⁵⁰ Sachet, Adrien, **Accidentes Laborales**, pág. 67.

empresas se ven afectadas con la ocurrencia de los accidentes, ya que como afirma Janania (1993) “Todos los accidentes reducen la eficiencia y la efectividad; por que los accidentes se derivan de la falta de control sobre el obrero, materiales, procesos y ambiente, además la falta de control reduciría la eficiencia y efectividad de la operación”.

4.6 Causas

Los accidentes laborales son causados por condiciones de trabajo inadecuadas y por los actos inseguros, los cuales son los que afectan a los trabajadores, debido a la falta de control que existe dentro de las empresas, que eviten estas situaciones.

Cuando se habla de condiciones de trabajo se refiere a todos aquellos factores ambientales que están dentro del lugar de trabajo que afectan la seguridad dentro de la empresa y con relación a los actos inseguros se puede definir como todas aquellas acciones que el trabajador realiza que ponen en riesgo la integridad tanto física como mental, las cuales se dan por diversos factores.

¿Por qué se producen los accidentes laborales?, Según la (ACMD, 2001) los accidentes laborales “no son casuales, sino que se causan. Creer que los accidentes son debidos a la fatalidad es un grave error; seria tanto como considerar inútil todo lo que se haga a favor de la seguridad en el trabajo y aceptar el fenómeno del accidente como algo inevitable.

Sin embargo, todos sabemos que el accidente de trabajo se puede evitar. Existen causas básicas y causas inmediatas. Por ejemplo, la causa inmediata de un accidente puede ser la falta de una prenda de protección, pero la causa básica puede ser que la prenda de protección no se utilice porque resulta incómoda.

Es imprescindible tratar de localizar y eliminar las causas básicas de los accidentes, porque si solo se actúa sobre las causas inmediatas, los accidentes volverán a producirse.

4.6.1 Causas Básicas

Las causas básicas pueden dividirse en factores personales y factores del trabajo, las más comunes son:

Factores personales

- Falta de conocimiento o de capacidad para desarrollar el trabajo que se tiene encomendado.
- Falta de motivación o motivación inadecuada.
- Tratar de ahorrar tiempo o esfuerzo y/o evitar incomodidades.
- Lograr la atención de los demás, expresar hostilidades.
- Existencia de problemas o defectos físicos o mentales.

Factores de trabajo:

- Falta de normas de trabajo o normas de trabajo inadecuadas.
- Diseño o mantenimiento inadecuado de las máquinas y equipos.
- Hábitos de trabajo incorrectos.

- Uso y desgaste normal de equipos y herramientas.
- Uso anormal e incorrecto de equipos, herramientas e instalaciones.

4.6.2 Causas Inmediatas

Las causas inmediatas pueden dividirse en actos inseguros y condiciones inseguras.

Actos inseguros

Grimaldi & Simonds (1996) los define como “aquellos tipos de conducta que producen lesiones, están constituidas por la violación de las normas generalmente aceptadas de seguridad”.

La (ACMD, 2001) muestra algunos ejemplos:

- Realizar trabajos para los que no se está debidamente autorizado.
- Trabajar en condiciones inseguras o a velocidades excesivas.
- No dar aviso de las condiciones de peligro que se observen, o no señalizadas.
- No utilizar, o anular, los dispositivos de seguridad con que van equipadas las máquinas o instalaciones.
- Utilizar herramientas o equipos defectuosos o en mal estado.
- No usar las prendas de protección individual establecidas o usar prendas inadecuadas.

- Gastar bromas durante el trabajo.
- Reparar máquinas o instalaciones de forma provisional.
- Realizar reparaciones para las que no se está autorizado.
- Adoptar posturas incorrectas durante el trabajo, sobre todo cuando se manejan cargas a brazo.
- Usar ropa de trabajo inadecuada (con cinturones o partes colgantes o desgarrones, demasiado holgada, con manchas de grasa, etc.).
- Usar anillos, pulseras, collares, medallas, etc. cuando se trabaja con máquinas con elementos móviles (riesgo de atrapamiento).
- Utilizar cables, cadenas, cuerdas, eslingas y aparejos de elevación, en mal estado de conservación.
- Sobrepasar la capacidad de carga de los aparatos elevadores o de los vehículos industriales.
- Colocarse debajo de cargas suspendidas.
- Introducirse en fosos, cubas o espacios cerrados, sin tomar las debidas precauciones.
- Transportar personas en los carros o carretillas industriales.

Condiciones inseguras:

Grimaldi & Simonds (1996) las define como “Aquellos factores que se presentan debido a defectos en la situación, errores en el diseño, planeación defectuosa u omisión de las normas esenciales de seguridad para mantener un ambiente físico relativamente libre de riesgos”.

Castaño (1995) las divide en cuatro grupos:

- Del lugar de trabajo: Son aquellas que tratan las condiciones de espacio del lugar de trabajo como, superficie y ubicación cómoda, buena iluminación, ventilación y temperatura correcta y la limpieza.
- Del puesto de trabajo: Es todo lo que relaciona al trabajador con los medios de producción que pueda utilizar como: maquinas, fuentes de energía, herramientas y otros.
- Del tipo de trabajo: Se relaciona si en la labor profesional, se producen gases, vapores, humos, partículas en suspensión y otros.
- De la forma de realizar el trabajo: Analiza la técnica que se emplea para producir, una programación mal desarrollada puede dar lugar a movimientos y trabajos repetitivos y monótonos, trabajos que den lugar a escasa o nula creatividad, posturas inadecuadas y ritmos excesivos de producción.

Otro tipo de clasificación, distinto pero complementario al anterior podría ser:

- Ambiente Orgánico: Es el lugar en donde en forma directa y con los elementos y medios que se ponen a nuestro alcance desarrollamos nuestra actividad laboral.

- Ambiente Psíquico: El fuerte desarrollo tecnológico está modificando de forma muy rápida el ambiente de trabajo, esto incide de forma clara sobre la personalidad de la mujer y el hombre, que ha pasado del pensar a hacer lo que otros piensan, originando problemas de inadaptación y deshumanización y por lo tanto problemas psíquicos.
- Ambiente Social: Derivado de los problemas que plantea el ambiente psíquico, se atribuye directamente sobre las relaciones sociales dando lugar, entre otros, a problemas generacionales.

La (ACMD, 2001) muestra algunos ejemplos:

- Falta de protecciones y resguardos en las máquinas e instalaciones.
- Protecciones y resguardos inadecuados.
- Falta de sistema de aviso, de alarma, o llamada de atención.
- Falta de orden y limpieza en los lugares de trabajo.
- Escasez de espacio para trabajar y almacenar materiales.
- Almacenamiento incorrecto de materiales, apilamientos desordenados, bultos depositados en los pasillos, amontonamientos que obstruyen las salidas de emergencia, etc.
- Niveles de ruido excesivos.
- Iluminación inadecuada (falta de luz, lámparas que deslumbran).

- Falta de señalización de puntos o zonas de peligro.
- Existencia de materiales combustibles o inflamables, cerca de focos de calor.
- Huecos, pozos, zanjas, sin proteger ni señalizar, que presentan riesgo de caída.
- Pisos en mal estado; irregulares, resbaladizos, desconchados.
- Falta de barandillas y rodapiés en las plataformas y andamios.

Según Letayf & González (1997) las principales causas de los accidentes laborales son:

1. Práctica insegura.
2. Combinadas.
3. Condición insegura.

Por otra parte, en Guatemala se publicó un estudio realizado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en el año 2005 donde establece que existen cinco causas de mayor importancia que generaron accidentes de trabajo en Guatemala, éstas son:

1. La falta de capacitación a los trabajadores.
2. La falta de normas y procedimientos de trabajo.
3. La falta de protección de la maquinaria.
4. Equipo de protección inadecuado o falta del mismo.

5. Ausencia de señalización o avisos preventivos.

Estas cinco causas ponen en evidencia el poco conocimiento e interés de la industria guatemalteca en aplicar medidas preventivas a partir de la educación, capacitación y retroalimentación.

4.7 Clasificación de Accidentes de Trabajo

Arias (1991) los clasifica de la siguiente manera: Leves y graves, dentro de éstos se pueden dar diversos tipos de incapacidad: Incapacidad temporal, incapacidad parcial permanente, incapacidad total permanente, incluso se puede llegar hasta dar la muerte de un trabajador⁵¹.

Castaño (1995) divide los accidentes según la gravedad de la siguiente forma: Sin baja médica, con baja médica.

Castaño (1995) los clasifica según el lugar en que se produce el accidente, bajo los siguientes factores: En el centro de trabajo habitual, en el desplazamiento de su jornada habitual, en otro centro o lugar de trabajo.

Para Castaño según el agente material causante, están los siguientes: físicos, químicos explosivos, productos y materiales, medios de elevación, máquinas, herramientas.

4.8 Consecuencias de los Accidentes de Trabajo

Los accidentes son hechos inesperados que producen lesiones a las personas o daños a las cosas, partiendo desde ese punto de vista, diremos que

⁵¹ Arias, Salvador, **Clasificación de Accidentes Laborales**, pág. 80.

cuando estos ocurren dentro de la empresa las consecuencias afectan considerablemente a las partes siguientes:

4.8.1 Al Trabajador

- a) Daño físico y moral.
- b) Pérdida total o disminución de su capacidad de trabajo.
- c) Los accidentes con o sin lesión pueden causar nerviosismo, temor de lesionarse nuevamente; incapacidad que le dificulta ejecutar su trabajo eficazmente.
- d) La Incapacidad Temporal le produce limitación física, incomodidad y remordimiento por no poder cumplir con sus obligaciones habituales.
- e) La Incapacidad Parcial Permanente le puede conducir fácilmente a vicios y a desequilibrios mentales.
- f) Con la Incapacidad Total Permanente, los problemas mentales lo pueden llevar a pensar que se ha convertido en una carga para su familia y para la sociedad, creando en él una serie de complejos degenerar en vicios, en abandono de su persona o en muchos casos hasta el suicidio.
- g) Con la muerte la familia cae en el desamparo económico y moral, le tratadista Unsain, al referirse al fallecimiento del trabajador, dice: “La pérdida de un obrero representa la miseria, el hambre para toda una familia, que puede ser numerosa; dicha pérdida le resulta irreparable”⁵².

⁵² Unsain, Alejandro, **Accidentes de Trabajo**, pág. 21.

- h) En lo que respecta propiamente al aspecto económico, el trabajador soporta una disminución de su salario: Hay disminución cuando el trabajador esta protegido por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en virtud que durante el período que abarca la incapacidad temporal para el trabajo, solo recibe un subsidio equivalente a dos tercios de su salario diario base, en cuanto a la otra parte del salario que cubre el Seguro Social, es de advertir que solamente muy pocas empresas de un alto nivel social y de solvencia económica la otorgan, haciéndolo generalmente a través de los Pactos o Convenios Colectivos de Condiciones de Trabajo, pues la mayor parte de patronos no lo conceden de ahí que el trabajador se ve afectado en sus ingresos económicos.

Cuando el trabajador no esta protegido por el Seguro Social, o si la responsabilidad del patrono no esta fijada en otra forma por las disposiciones legales la única obligación de este último es la de dar licencia al trabajador hasta su total reestablecimiento, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 67 del código de trabajo.

4.8.2 A la Familia

La afectan en relación a los aspectos moral, educación, alimentación, vestido, vivienda, etc, por cuanto la incapacidad física del trabajador por lo general se traduce en una disminución de sus ingresos económicos, lo cual lógicamente le impide cumplir parcial o totalmente con sus necesidades y obligaciones como padre de familia.

4.8.3 A la Empresa

- a) Por que cada vez que ocurren accidentes en las empresas baja la moral del resto de los trabajadores, consecuentemente producen perdidas o

desperdicio de materias primas, así como la mala calidad del trabajo en perjuicio de los propietarios de la obra.

- b) Por que los accidentes también producen pérdidas o daños a la maquinaria y se suspende a los trabajadores por tiempo indefinido.
- c) Aumentan los costos debido al adiestramiento de los nuevos trabajadores.
- d) Pérdida de tiempo no solo del trabajador lesionado, si no del resto de laborantes, afectando por consiguiente el avance de la obra.

4.8.4 Al País

Lo afectan en el sentido de que al ocurrir accidentes frecuentemente merma la fuerza de trabajo, producen muerte de trabajadores calificados, y originan la invalidez de personas que posteriormente se convergirán en una carga para el país.

4.9 Costo de los Accidentes de Trabajo y costo de su prevención

La escasa importancia que a veces se le asigna a la seguridad y salud en el trabajo en las obras surge de dos ideas bastante arraigadas en el sector: (a) la industria de la construcción es una actividad peligrosa y, por lo tanto, los accidentes son inevitables; y (b) los accidentes de trabajo tienen muy poco impacto en los beneficios de la empresa⁵³.

Si bien es verdad que en la industria de la construcción se realizan tareas (como trabajos en altura, excavaciones, izado de materiales, etc.) que son potencialmente peligrosas, ello no significa que los accidentes sean inevitables.

⁵³ López Valcárcel, Alberto, **Ob. Cit**; pág. 7.

Por el contrario, lo cierto es que los accidentes de trabajo pueden siempre evitarse, cuando se eliminan las causas que los producen; y la prueba está en que las empresas que hacen prevención tienen menos accidentes (a veces, muchos menos accidentes) que aquellas empresas que no la hacen.

Ahora bien, el director de una empresa, aun consciente de que los accidentes son evitables, puede subestimar el costo de los mismos, pensar que su impacto sobre los beneficios de la empresa es despreciable y no habilitar, por tanto, los recursos necesarios para su prevención; y esto es así porque la prevención, aun en el marco de las consabidas motivaciones éticas y legales que determinan su actuación, no puede sustraerse a la principal regla de juego que, en una economía de mercado, regula la actividad económica de la empresa: producir bienes y servicios obteniendo beneficio.

Lo anterior da una idea de la importancia que tiene el conocimiento del costo de los accidentes, si se pretende interesar a la dirección de una empresa en los temas de seguridad y salud en el trabajo, y presentar los programas de prevención no como una carga económica sino, por el contrario, como un ahorro importante (el de los costos de los accidentes).

Los costos de los accidentes suelen dividirse en dos categorías: a) costos **asegurados**, llamados así porque son pagados, en la mayoría de los casos, a través del seguro de riesgos profesionales; y b) costos **no asegurados**, que son costos indirectos, normalmente no tenidos en cuenta por las empresas constructoras, pero, de hecho, significativos.

En 1931, Heinrich publica su libro "Industrial accident prevention" que muestra por primera vez la importancia de los costos soportados por las empresas, en concepto de lesiones profesionales.

En él destaca la idea de que los costos indirectos, o no asegurados, guardan una cierta proporción con los costos directos, o asegurados, variable con el tipo de actividad y empresa; y que para la industria media norteamericana de aquella época esa proporción era de cuatro a uno: es decir, que los costos indirectos de los accidentes eran cuatro veces mayores que los costos directos.

Muchos estudios sobre el costo de los accidentes se han hecho desde entonces. En un estudio llevado a cabo, en 1990, en el **Reino Unido**, se calculó que los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo representaban un costo para la sociedad británica de entre 11.000 y 16.000 millones de libras (aproximadamente, entre 18.000 y 26.000 millones de dólares), cifra que se situaba entre el 2% y el 3% del Producto Interno Bruto (PIB) del país o, visto de otra manera, cifra equivalente al crecimiento de la economía del Reino Unido en un año típico (Davies y Teasdale).

En 1996, en **España**, se calculó que los costos totales asegurados de las lesiones y las enfermedades profesionales habían alcanzado los 441.872 millones de pesetas (aproximadamente, 3.000 millones de dólares), cifra equivalente al 0,6% del PIB del país. Esto, aplicando el criterio de Heinrich, permite estimar que las pérdidas totales de la siniestralidad laboral alcanzarían el 3% del PIB.

Por otra parte, un estudio sobre las Condiciones de trabajo, calidad y desempeño económico de la **Industria Europea de la Construcción** (Lorent), realizado en 1991, por encargo de la Comisión Europea, estimaba que el costo total de los accidentes de trabajo en la construcción equivalía al 3% del valor de la obra construida; cifra que se situaba entre el 7 y el 10 por ciento de la masa salarial total del sector. Un aspecto particularmente interesante del estudio es el cálculo que se hace del costo de la prevención de los accidentes de trabajo en la construcción que, sobre la base de una estricta aplicación de la reglamentación correspondiente a la protección colectiva, se estima en el 1,5% del volumen de

negocio del sector, es decir, la mitad del costo de los accidentes. Esta cifra concuerda con la experiencia existente en España donde, de acuerdo a una estricta aplicación de la reglamentación vigente, los presupuestos de los proyectos de seguridad en las obras se sitúan aproximadamente entre el 1% y el 2% del valor total de la obra, según sea el tamaño de ésta; es decir, el gasto porcentual necesario para la prevención se reduce al aumentar el tamaño de la obra, de modo que para obras muy grandes estos costos estarían en torno al 1% del valor de la obra; y para obras pequeñas estarían más próximos al 2%.

De la misma manera que las inversiones necesarias para la prevención son proporcionalmente menores para las obras grandes que para las pequeñas, así también los costos indirectos de los accidentes de trabajo son proporcionalmente menores cuanto mayor es la gravedad del accidente. En un estudio clásico realizado en 1981 por la Universidad de Stanford, de Estados Unidos, sobre el costo de los accidentes en el sector de la construcción (Business Roundtable), se observó que la relación entre los costos no asegurados y los costos asegurados variaba de acuerdo con la importancia del accidente; de forma que, por ejemplo, para el grupo de accidentes con prestaciones del seguro inferiores a \$ 3.000 la relación entre ambos costos era de 4 a 1; mientras que para el grupo de accidentes con prestaciones del seguro superiores a \$ 10.000 la relación era tan sólo de uno a uno.

Por otra parte, se observa cómo poco a poco se va imponiendo una nueva conciencia acerca de la importancia de la seguridad en el trabajo, impulsada en gran medida por la preocupación de los clientes en relación con la responsabilidad en que pudieran incurrir, y en relación también con el alto costo de una actividad constructiva insegura. La mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo se va así visualizando, cada vez más, como un recurso que puede ser aprovechado para la mejora del desempeño y de la productividad. Eso significa

que los imperativos económicos y sociales no solamente no son contradictorios, sino que, por el contrario, son convergentes (Lorent).

4.9.1 Enfermedades Profesionales

El tema de la enfermedad profesional es aún más complejo. Los casos reportados y diagnosticados son muy pocos y el número de diagnósticos al año es muy escaso, lo que no quiere decir que no existan.

Los diagnósticos de enfermedad profesional obedecen a la búsqueda activa de los casos a través de los programas de salud ocupacional de las empresas. Existe muy poca cultura para el diagnóstico y vigilancia de la enfermedad profesional, siendo esto aún más marcado en el sector de la construcción, no sólo por la ausencia de programas estructurados de vigilancia de la enfermedad profesional, sino también por la poca permanencia de los trabajadores en una empresa⁵⁴.

Según Arias (1991) se puede definir como enfermedad a la “alteración de la salud producida por un agente biológico, o algún factor físico, químico o ambiental que actúa lentamente, pero en forma continua o repetitiva” dentro de las enfermedades están las que se producen dentro del lugar de trabajo o a causa de la actividad que desarrollan dentro de la misma.

Dada esta definición se puede considerar a las enfermedades laborales como todas aquellas cuya causa son las condiciones particulares en que realizan los trabajadores sus obligaciones dentro del lugar de trabajo.

Es importante que en toda organización se busque la prevención de las enfermedades profesionales, ya que estas provocan que se reduzca la

⁵⁴ De Ferri, Francisco, **Derecho del Trabajo, volumen III**, pág. 338

productividad de los empleados y por ende se reduce la rentabilidad. Se puede entender como enfermedad profesional según Castaño (1995) “la contraída por el ejercicio de un trabajo ejecutado por cuenta ajena, en el que se producen sustancias peligrosas, las condiciones del trabajo son nocivas o requieren abuso o uso inadecuado del cuerpo o parte del mismo”.

4.9.2 División de las Enfermedades Profesionales

Para Vasilachis (1992) las enfermedades profesionales se dividen de la siguiente forma: a) Enfermedades derivadas de las condiciones de trabajo externas del puesto de trabajo.

b) Carga estática: Hay trabajo muscular estático cuando el trabajador mantiene su cuerpo, o segmentos del mismo en una determinada posición (postura). En este caso la contracción de los músculos es continua y se mantiene durante un cierto tiempo.

c) Carga dinámica: “Es cuando el trabajador desplaza masas, su cuerpo, o segmentos de su cuerpo en acciones tales como tomar, levantar, tirar, empujar, llevar, desplazarse.

Se han determinado enfermedades profesionales exclusivas de la construcción de las cuales veremos las siguientes:

- **Lesiones osteomusculares y ligamentosas.** Producidas por sobrecarga física, manejo de materiales y levantamiento de pesos.

Si bien en Guatemala se pueden encontrar ejemplos de tecnificación, todavía gran parte del manejo de materiales, como el hormigonado manual, se realiza utilizando recipientes que sobrepasan los 25 Kg, límite establecido por ley

para el levantamiento de pesos, lo cual representa una condición de riesgo para las lesiones osteomusculares.

- **Dermatitis y dermatosis.** Ocasionadas por el manejo de cemento y otras sustancias químicas como resinas, ACPM, brea, creosata, soda cáustica, ácidos y solventes.

La exposición se produce en procesos de impermeabilización de madera, concreto y techos, y en procesos de pintado, limpieza e instalación de pisos. El uso de elementos de protección personal como guantes, mascarillas y lentes es muy deficiente: los trabajadores manipulan las sustancias sin ningún tipo de protección, las dermatitis son la tercera causa de enfermedad profesional en el país, según el estudio mencionado. En lo relativo a enfermedades producidas por ruido y/o vibración, se encuentra que la mayor proporción de trabajadores expuestos a ruido se localiza en las labores de preparación de mezclas de concreto y en el transporte vertical de materiales, actividades que se hacen con maquinas mezcladoras (trompos o tolvas), vibradores, plumas, elevadores de brazo y malacates⁵⁵.

Una situación que impide la puesta en marcha de mecanismos de control efectivos es el hecho de que muchos de estos equipos son utilizados bajo la modalidad de arriendo, y los dueños de los mismos no tienen interés en hacer inversiones para corregir los problemas en la fuente; al mismo tiempo, los dueños de las obras sólo buscan un interés de rendimiento en el tiempo de utilización de la maquinaria, y no emprenden actividades de mantenimiento preventivo alguno.

En el sector de la construcción, la exposición a polvo de asbesto se presenta en la manipulación de materiales de construcción como paredes y techos fabricados con asbesto cemento.

⁵⁵ Lazo Cerna, Humberto, **Higiene y Seguridad Industrial**, págs. 135 y 136.

El problema existe no sólo en la construcción de las obras, sino también en los procesos de demolición, en los que no se siguen las normas básicas de manejo seguro del asbesto, como son la humidificación de superficies y el uso de protección personal adecuada. El desconocimiento de las prácticas seguras para el manejo de asbesto obedece también a que, en nuestro medio, se ignora este factor de riesgo.

La exposición a temperaturas altas, superiores a las máximas tolerables y que producen en el trabajador síntomas tales como calambres, choques, hiperpirexia, insolación o síncope, pueden presentarse en trabajadores de la construcción, especialmente cuando se dan situaciones de baja aclimatación, al trasladarse la mano de obra de una región del país más fría a otra de clima más cálido, donde el trabajo a intemperie puede significar temperaturas ambientales superiores a los 35 grados centígrados.

Adicionalmente, también se desconoce la necesidad de mejorar los ambientes de trabajo, en búsqueda de mayor productividad. Las instalaciones provisionales, tanto las de los directivos de la obra como las de los obreros, no tienen en cuenta la adecuación de oficinas, almacenes y sitios confortables.

También se deben considerar los riesgos sociales relacionados con la forma cómo los trabajadores y sus familias solucionan las necesidades básicas de vivienda, alimentación, educación y salud. A esto deben sumársele las condiciones de violencia que se viven en el país y que generalmente se ven agravadas en los barrios de bajos recursos, donde habita una gran proporción de los trabajadores de la construcción.

4.9.3. Causas

Con relación a las enfermedades profesionales en el sector construcción, se considera entre las principales causas: la exposición excesiva al ruido, los sobreesfuerzos, y la exposición a determinadas sustancias tóxicas. Es importante resaltar que la falta de conocimiento e información, acerca de enfermedades ocupacionales, hace que la mayoría de las empresas constructoras centren su atención sólo hacia los accidentes de trabajo. Asimismo, el efecto a mediano o largo plazo que éstas producen en el trabajador disipa la atención del empleador con relación a las acciones preventivas que pudieran tomarse al respecto.

4.9.4. Consecuencias de las Enfermedades Profesionales

Las enfermedades profesionales impactan en las personas y por ende en las organizaciones donde éstas trabajan y dentro de estas Arias (1991) clasifica el impacto de la siguiente manera:

Psicológicas: Las condiciones higiénicas deficientes, así como las enfermedades profesionales, en el mejor de los casos, desarrollan en las personas amenazadas el temor constante de verse lesionadas gravemente y esto produce un ambiente de inseguridad personal que afectará su trabajo y su personalidad.

Social: Merma la fuerza de trabajo de que dispone un país y por tanto afecta directamente a la sociedad ya que aumentan el número de inválidos e incapacitados a los que hay que mantener y cuidar.

Económico: Es difícil calcular, pero sin embargo se puede hacer una síntesis:

- Importantes pérdidas económicas para las empresas por el ausentismo y el descenso de la habilidad del personal ausente, con la elevación de los gastos de adiestramiento y selección de personal nuevo.
- Pérdida para las organizaciones en producción, calidad, tiempo, prestigio.
- Pérdida en la familia del trabajador por una baja de sus ingresos económicos y aumento de gastos al tener un enfermo en casa.
- Pérdidas económicas para el país, al perder fuerza de trabajo y potencial de mercados extranjeros.

4.9.5. Costo de las Enfermedades Profesionales

Según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo, la OIT, dos millones de personas mueren cada año por culpa de las enfermedades profesionales; en todo el mundo se producen anualmente 160 millones de enfermedades profesionales con su lastre de desgracias humanas y costos sociales y económicos para toda la sociedad⁵⁶.

En América Latina cerca de 140,000 personas mueren anualmente como consecuencia de su trabajo en ocupaciones de alto riesgo tales como la agricultura, la explotación forestal, la construcción, la minería, la industria química y la pesca. La OIT ha estimado que el costo anual de las enfermedades relacionadas con el trabajo representó en el año 2001 el 4% por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) mundial o lo que es igual, 1.251.353 millones de dólares. Una conferencia de expertos reunidos por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2000 indicó que la falta de conciencia y escasa observancia de la legislación sobre Seguridad y salud en el trabajo en América Latina exponía

⁵⁶ Barriga Errázuriz, **Derecho del Trabajo Tomo I**, pág. 434.

a un 80 por ciento de la mano de obra en la región a accidentes de trabajo y consecuencias para la salud con un costo aproximado de 76 mil millones de dólares anuales, una cifra que a título comparativo es similar al PBI de Colombia (81.300 millones de dólares) y mayor que el PBI de Perú (53.500 millones de dólares).

CAPÍTULO V

5. Dependencias Estatales encargadas de regular e implementar las disposiciones relativas a la Seguridad y Salud el trabajo

5.1 Dependencias del Estado que regulan la Seguridad y Salud en el Trabajo

5.1.2 Ministerio de Trabajo y Previsión Social

El Decreto 1,117 del congreso de la República de fecha 15 de octubre de 1945, crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y dentro de las funciones que le corresponden, tal como lo indica el artículo 2 de dicho decreto están:

1. El estudio y mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en la ciudad y en el campo.
2. La protección de la mujer y de los menores trabajadores.
3. La vigilancia, coordinación y mejoramiento de los sistemas de seguridad y previsión social.
4. La adopción de medidas tendientes a prevenir los accidentes de trabajo.

5.1.3 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Por su parte el Decreto 93 del congreso de la República, de fecha 25 de abril de 1945, Ley del Organismo Ejecutivo establece en la sección IX, artículo 22, que son funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social entre otras las siguientes:

- a) La dirección, organización y funcionamiento de los servicios de higiene.
- b) Estudiar, investigar y organizar bajo planes progresivos y perfectamente definidos, todo lo que pueda contribuir al progreso y mejoramiento de las instituciones de higiene pública, y procurar su desenvolvimiento en la medida que las necesidades lo demanden.
- c) Redactar cartillas de divulgación higiénicas y organizar conferencias públicas relativas a la protección de la salud.
- d) Organización de campañas de higienización orientadas a prevenir y combatir enfermedades.

5.2 Comisiones de Seguridad e Higiene en el sector construcción

5.2.1 Definición

R. P. Blake, designa las comisiones de seguridad con el nombre “Organizaciones de Seguridad” y dice que: “Es el arreglo definido, concebido y ordenado con el propósito de atraer y conservar el esfuerzo combinado de todo el personal de un establecimiento en la labor de evitar accidentes laborales y enfermedades profesionales⁵⁷.”

El Consejo Interamericano de Seguridad, organización educativa cuyo objeto principal es la prevención de accidentes, creado en Nueva Cork, Estados Unidos de Norte América, el 28 de marzo de 1928, las designa como “Organizaciones de Seguridad” y las define como un método empleado por la

⁵⁷ **Manual de Prevención de Accidentes de Trabajo**, pág. 103.

El nombramientos de los representantes patronales es de exclusivo cargo del patrono y de los representantes de los trabajadores deben ser hechos por estos últimos, mediante el sistema de voto secreto y de un voto por persona.

Los miembros de tales comisiones duran en sus cargos un año, pudiendo ser reelectos indefinidamente, siendo sus cargos obligatorios y honoríficos, dichos miembros son los llamados a determinar la forma de organización interna, buscando la mejor adaptada a las necesidades de la empresa y siempre que nombren para este fin, un presidente y un secretario. Las Comisiones deben reunirse ordinariamente una vez al mes por lo menos, y de manera extraordinaria siempre que sea convocada por su presidente, o bien cuando lo soliciten dos o mas de sus miembros, así como cada vez que ocurra un accidente de trabajo de consecuencias graves dentro de la empresa.

5.2.5 Obligaciones de las Comisiones de Seguridad e Higiene

Entre las obligaciones que le corresponden a las Comisiones de seguridad e higiene podemos mencionar las siguientes:

- a) Sugerir normas y dar instrucciones adecuadas a su lugar de trabajo, con el fin de prevenir o dar protección contra el acaecimiento y la repetición de accidentes de trabajo
- b) Velar por que se mantengan las mejores condiciones posibles de seguridad e higiene en cada lugar de trabajo.
- c) Velar por el buen funcionamiento y estado de las máquinas y herramientas.
- d) Llevar al día un registro de todos los accidentes ocurridos en el trabajo, en el que consten los datos esenciales expuestos clara y concisamente.

administración para asignar la responsabilidad por la prevención de accidentes y para asegurar realizaciones bajo esa responsabilidad⁵⁸.

5.2.2 Finalidad

Uno de los medios para prevenir riesgos profesionales, lo constituye la creación de Comisiones Mixtas de Seguridad e higiene, cuya finalidad principal es conocer las causas de los riesgos dentro de las empresas y buscar la forma de prevenirlos hasta el máximo. Tienen el carácter de mixtas sus miembros presentan, por una parte, a los trabajadores, y por la otra al patrono.

5.2.3 Requisitos para formar parte de la Comisiones

Para formar parte de las Comisiones de Seguridad e Higiene dentro de las empresas necesita lo siguiente:

- a) Ser trabajador de la empresa, que es un requisito indispensable, por que nadie como el propio trabajador, ligado a las fuentes de trabajo, para conocer el proceso de elaboración, las máquinas y el equipo que se utiliza.
- b) Poseer la instrucción y la experiencia necesaria para el buen desempeño de su cargo, por cuanto se trata de un puesto en donde se necesita capacidad, de ahí que los representantes posean un nivel de cultura que garantice el desempeño de sus funciones.
- c) Gozar de la estimación general de los trabajadores de la empresa, pues psicológicamente, el ser humano acepta mas fácilmente indicaciones y muchas veces disciplinas por la simpatía de la persona que las imparte, que utilizando procedimientos amenazadores.

⁵⁸ Manual de Prevención de Accidentes para Operaciones Industriales, pág. 21.

- d) No ser adicto a bebidas alcohólicas, drogas y/o estupefacientes, pues dicho requisito tiene por objeto evitar que personas irresponsables que hayan perdido el sentido de la autocrítica, formen parte de las comisiones en referencia.

5.2.4 Integración y Funcionamiento

Las Comisiones de Seguridad e Higiene se rigen por las disposiciones siguientes:

- a) En empresas o lugares de trabajo en donde se emplee un número no mayor de cincuenta trabajadores, deben estar integradas por dos representantes de estos y dos representantes del patrono.
- b) En empresas o lugares de trabajo en donde se ocupe un número mayor de cincuenta trabajadores y que no exceda de cien, deben estar integradas por tres representantes de estos y tres representantes del patrono.
- c) En empresas o lugares de trabajo en donde se emplee a un número mayor de cien trabajadores deben estar integradas por cinco representantes de trabajadores y cinco de patronos⁵⁹.

Las citadas comisiones deben ser organizadas por el patrono o quien se obligue a hacerlo dentro de treinta días siguientes a aquel en que se haga la respectiva comunicación escrita, debiendo estar integradas por representantes del patrono y de los trabajadores en igual número y su constitución, nombres y apellidos de sus miembros deben comunicarse a la sección de Seguridad e Higiene del Instituto para efectos de control.

⁵⁹ **Reglamento sobre Protección Relativa de Accidentes en general**, pág. 129.

- e) Levantar sin pérdida de tiempo en cada caso de accidente de trabajo de naturaleza especial o grave, una información detallada de sus causas o de sus factores que lo originaron, y de las consecuencias sufridas por la víctima.
- f) Efectuar prácticas asistenciales de emergencia con el personal de trabajo, para casos de accidentes de trabajo.
- g) Promover por todos los medios a su alcance los principios y prácticas de seguridad e higiene en el trabajo, mediante simulacros, conferencias, carteles, premios al personal y en cualquier otra forma que estime conveniente, a cuyo efecto el Instituto debe darles toda la cooperación que sea posible.
- h) Apersonarse ante el patrono para que de acuerdo con la ley, corrija disciplinariamente o despida a los trabajadores transgresores de las medidas que estén en vigor sobre Seguridad e Higiene en el trabajo, sin perjuicio de sanciones penales que procedan.
- i) Redactar anualmente un breve resumen de labores realizadas el cual deben enviar a la Sección de Seguridad e higiene en el Trabajo y Prevención de Accidentes en General del Instituto.

5.3 Importancia de la Inspección, del Cumplimiento de las Normas de Seguridad y Salud en el Trabajo

Las inspecciones de seguridad e higiene en el trabajo constituyen uno de los elementos principales para localizar la causa de los accidentes y de las enfermedades profesionales, por cuanto nos ayudan a determinar que métodos son necesarios para utilizar previo que estos riesgos ocurran.

Las disposiciones legales que norman la seguridad y salud en el trabajo facultan a los organismos correspondientes a realizar las inspecciones a fin de precautelar la vida y la salud de los trabajadores y en especial de los trabajadores de la construcción⁶⁰.

Las inspecciones se realizan, en la actualidad, sobre todo en las principales ciudades del país, teniendo mayor incidencia en la ciudad de Guatemala. Las inspecciones se realizan con la participación del delegado laboral (de los trabajadores) y del representante de la empresa (empleador).

Las inspecciones son de dos tipos: ordinarias y extraordinarias. Las inspecciones ordinarias se realizan para identificar los riesgos en el trabajo y para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en general. Las inspecciones de carácter extraordinario tienen el fin específico para determinar el riesgo en el trabajo de un sector, un área de trabajo, equipo o maquinaria, o la investigación de un siniestro⁶¹.

Las inspecciones ordinarias están sujetas a un cronograma anual. Las inspecciones extraordinarias se realizan a solicitud de los trabajadores o de los empleadores o de ambos.

Las limitaciones en personal (inspectores) y nivel de calificación hacen que la labor de inspección sea limitada y poco significativa frente al número de empresas en general y de empresas de la construcción en particular. A estas limitaciones hay que añadir la falta de equipos y laboratorios para medir y evaluar los riesgos.

El tema de la inspección de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo debería ser objeto de especial atención en los programas de cooperación

⁶⁰ Giraldo Isaza, Fabio, **El sector de la Construcción y la Seguridad e Higiene**, pág. 174.

⁶¹ **Ibíd**, pág. 176

técnica internacional, pues constituye una parte fundamental del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Finalmente, a las limitaciones de la inspección hay que añadir la falta de información sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, que dificulta el establecimiento de políticas específicas, y también la evaluación de los adelantos que en materia de seguridad y salud en el trabajo pudieran producirse.

5.4 Inobservancia de las disposiciones contempladas en el convenio 167 sobre seguridad y salud, por los empleadores del sector construcción

No obstante que el Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo fue ratificado por Guatemala, desde el siete de octubre del año mil novecientos noventa y uno, y a que el artículo 102 literal t) de la Constitución Política de la República establece: “**Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo**”. Artículo 102: Son derechos sociales mínimos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades: t) El Estado participará en convenios y tratados internacionales o regionales que se refieran a asuntos de trabajo y que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones.

En tales casos lo establecido en dichos convenios y tratados internacionales, se considera como parte de los derechos mínimos de que gozan los trabajadores de la República de Guatemala, en Guatemala existe una sistematizada inobservancia de la aplicación del mismo, esta inobservancia se aprecia cuando los empleadores del sector construcción, no brinda a los trabajadores ni si quiera las mínimas garantías para que este se desempeñe en un ambiente laboral seguro y saludable, trayendo esto como consecuencia los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales que anteriormente desarrollamos y clasificamos.

Por consiguiente lo que se intenta destacar en este apartado, es que a pesar de que el empleador sabe que al no atender la seguridad y salud en las obras esta actuando en contra de lo preceptuado y a la correcta observancia del convenio 167 de la **O.I.T.**, continúa ignorando tales garantías, lo cual hace que la inobservancia se convierta en ineficacia y el convenio entonces se constituya en una simple figura decorativa que ve desnaturalizada su función original.

Finalmente, esta inaplicación o inobservancia del Convenio 167 de la **O.I.T.**, hace que en nuestro país diariamente un alto porcentaje de la mano de obra activa que se emplea en el sector de la construcción, arriesgue su integridad física y en algunos casos hasta la vida misma, a causa de accidentes laborales que son producto de la total inobservancia del convenio, así también existe otro gran número de personas que están sufriendo enfermedades profesionales que son producto del mismo fenómeno mencionado.

5.5 Inaplicación del Convenio por parte de las Autoridades Administrativas y Judiciales de Trabajo

Como ya se analizó con anterioridad por disposición del artículo 102 literal t) de la Constitución Política de la República, el contenido del convenio 167 de la **O.I.T.** ley en Guatemala y por consiguiente forma parte de los derechos mínimos que la Constitución garantiza a los trabajadores.

Esta inclusión automática impuesta por el texto constitucional, obliga no solo a que el texto de los contratos individuales de trabajo que se celebren entre patronos y empleados de la construcción deban adecuarse a lo establecido por dicho convenio, sino también impone la obligación para que los Jueces de Trabajo y Previsión Social y autoridades administrativas de trabajo a aplicar el contenido del convenio dentro del conocimiento de asuntos promovidos ante sus despachos que tengan relación con el trabajo de la construcción.

Sin embargo en la realidad se observa una clara inaplicación del Convenio, fundada en absurdas razones que en ningún caso pueden desvirtuar la eficacia de aquel instrumento de trabajo. Estas razones usualmente responden al desconocimiento de las autoridades judiciales y administrativas de trabajo de la imperatividad del convenio, o en muchos casos como suele suceder en Guatemala, al miedo de aquellas autoridades de aplicar el Convenio, fundados en que el no contenerse el texto de este dentro de las leyes ordinarias, según su errónea interpretación este no es parte de la ley y por consiguiente no puede aplicarse, el error de interpretación es evidente, cuando se omite considerar que las leyes de trabajo obligan a hacer una tácita inclusión de las garantías mínimas que prevén los Convenios Internacionales de trabajo ratificados por Guatemala, en los contratos o relaciones de trabajo, siendo por consiguiente imperativo que aunque las disposiciones de carácter ordinario producto del proceso normal de creación de la ley, no contenga textualmente el contenido del convenio, se deba tener por incluido automáticamente el contenido del mismo en aquellas leyes.

Del análisis anterior se establece entonces el vacío legal que genera, que tanto juzgadores de trabajo y previsión social como autoridades administrativas de trabajo no apliquen las disposiciones del convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, a pesar de que este es ley de observancia obligatoria en Guatemala, pues esto trae como consecuencia que los trabajadores no reciban los beneficios laborales que les garantiza el convenio.

Lo anterior analizado conduce a afirmar con toda certeza que la negativa de los jueces de trabajo y previsión social y de las autoridades administrativas de trabajo a aplicar el contenido del convenio que se analiza, constituye una denegación de justicia, que coloca a nuestro país al margen de la legalidad.

CONCLUSIONES

1. El contenido de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Guatemala constituyen derechos sociales mínimos de la legislación laboral, reconocidos así por la ley y por consiguiente los derechos que estos preceptúan poseen una naturaleza irrenunciable sólo para los trabajadores.
2. El diagnóstico de la situación de la salud y seguridad en el sector de la construcción no es nuevo. Desde hace varios años los documentos publicados y los estudios realizados han repetido muchas de las situaciones y condiciones descritas en este estudio. Incluso se podría decir que el sector está sobre diagnosticado.
3. Por el carácter mínimo e irrenunciable que de acuerdo con la ley poseen los Convenios Internacionales de Trabajo, debe entenderse que la inclusión de los preceptos normados en estos es automática en todos los contratos y relaciones de trabajo.
4. Los jueces de trabajo y previsión social y las autoridades administrativas de trabajo, se encuentran obligados a aplicar el contenido del Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo, a la resolución de todos aquellos casos que en materia de trabajo de sean sometidos a su conocimiento.
5. La capacitación sobre seguridad y salud en el trabajo deberá estar a cargo de expertos, apoyados en instituciones y gremios como las cámaras de la construcción, instituciones especializadas y organizaciones no gubernamentales; y estará dirigida a los trabajadores,

a los responsables de obra y a los encargados de los recursos humanos.

RECOMENDACIONES

1. Debe fortalecerse institucionalmente el trabajo de la Inspección General de Trabajo, para que esta se convierta en el agente fiscalizador de la aplicación por parte de los empleadores del contenido del Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo.
2. La Corte Suprema de Justicia en el uso de las facultades que le confiere el código de Trabajo Guatemalteco debe promover la unificación de criterio de los jueces de trabajo y previsión social, con el objeto de obligar a que estos apliquen en el conocimiento de aquellos asuntos relacionados con contratos de trabajo en el sector construcción, el contenido del Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo.
3. Se sugiere el establecimiento de un grupo interdisciplinario de trabajo, que integre esfuerzos, retome las experiencias exitosas existentes en el medio y que han sido impulsadas por algunas grandes empresas constructoras, y a su vez sirva de apoyo al gobierno para lograr un verdadero desarrollo en este campo.
4. Es necesario que el Organismo Judicial cree conciencia en los juzgados de trabajo, en el sentido de que se analicen a fondo y con sentido social las demandas que presenten trabajadores del sector construcción, en relación a incumplimientos de parte de patronos sobre seguridad y salud en la construcción.
5. Es necesario que el Ministerio de Trabajo aplique la legislación laboral con mayor severidad en las sanciones a los patronos que incumplen en la aplicación real de las normas, reglamentos, leyes y convenios en

materia laboral que por el hecho de estar ratificados por Guatemala, se convierten en parte de la legislación interna y adquieren carácter de observancia y aplicación obligatoria.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, Salvador, **Clasificación de Accidentes Laborales**, Buenos Aires, Argentina, 6ta. Ed. 1999.
- BARRIGA ERRASURIZ, Sergio, **Derecho del Trabajo, tomo I**, México, Distrito Federal, 4ta. Ed. 2001.
- BATRA ASMAT, José Carlos, **Seguridad en el Trabajo de Construcción caso Perú**, 4ta. Ed. 2000.
- BEGUERIA LA TORRE, Pablo. **Guía práctica para estudios y planes de seguridad e higiene en la construcción (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) - INSHT**, 4ta ed. Madrid, 1991.
- CANNEY, Patricia, **Seguridad y Salud en el Trabajo de Construcción, caso Colombia**, 3ra. Ed. Bogota 1994.
- DE FERRI, Francisco, **Derecho del Trabajo**, Vol. III. Buenos Aires, Argentina. 2da Ed. 1999.
- DE GAMBOA, Francisco Javier. **Comentario de Ordenanzas de Minas**, 4ta. Ed. México 1987.
- FERNÁNDEZ MARCOS, Leodegario, **Derecho individual del trabajo**, 5ta. Ed. Los Ángeles getate Madrid, mayo de 1997.
- GROSMAN, Benjamín, **Seguridad y Trabajo en el Trabajo de Construcción Caso Bolivia**, 2da Ed. 1999
- LAZO CERNA, Humberto, **Higiene y Seguridad Industrial**, Valencia, España, 5ta Ed. 2000.
- LOPEZ VALCÁRCEL, Alberto. **Seguridad y salud en los trabajos de construcción en los países de América Latina**. Sao Paulo, CLASET/OIT.1986
- LOPEZ VALCÁRCEL, Alberto. **La organización de la seguridad y salud en el trabajo de la construcción**. Jornadas empresariales de seguridad y salud en los trabajos de la construcción. Bogotá, Colombia. (O.I.T.). 1987.
- LOPEZ VALCÁRCEL, Alberto. **Seguridad y salud en el trabajo en el marco de la ocupacional y bienestar de los trabajadores en Bolivia**. Cochabamba, OIT /Ministerio de Trabajo de Bolivia. 1996

LOPEZ VALCÁRCEL, Alberto. 1987. **El costo de los accidentes de trabajo en la construcción. Jornadas empresariales sobre seguridad y salud en el trabajo de construcción para los países de Centroamérica** (OIT, San José de Costa Rica), (AENOR, Madrid) 1987.

RODRIGUEZ RAMOS, **Seguridad y salud en el trabajo en los procesos de integración económica en América Latina**. Lima, OIT, Documento de Trabajo, 28. 1996

SEOPAN, Mario. **Manual técnico de prevención de riesgos profesionales en la construcción**. 5ta. Ed. Madrid, 1982.

SEOPAN, Mario. **Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo**, Madrid, 1981.

SUAREZ FERNÁNDEZ, Alejandro, **Derecho del Trabajo**, 3ra. Ed. Paseo la Castellana Madrid, 1996.

GAMARRO ROMÁN, Joel. **Las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y regulación en la legislación Guatemalteca**, Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. 1992

CABANELLAS, Guillermo, “**Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**”. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, “**Diccionario de Derecho Laboral**”. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1998.

OSSORIO, Manuel, “**Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**”. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1984.

Real Academia Española, “**Diccionario de la Lengua Española**”. Editorial Espasa Calpe, S. A. Madrid, España, 1994.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de la República de Guatemala, de la Asamblea Nacional constituyente de 1985.

Código de trabajo Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala, 1961.

Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo.

Informe de la O.I.T. sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Ginebra, 2005.

Reglamento General sobre higiene y seguridad en el trabajo, Del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Direcciones de Internet.

www.minitrabajo.gob.gt.

infempleador@minitrabajo.gob.gt.

www.ilo.gob.gt

(ii)

Las características de la población trabajadora del sector, la gran variación de la actividad según los ciclos de contracción y expansión, la diversidad de actividades de alto riesgo a las cuales se enfrentan los trabajadores en cada etapa del proceso productivo, la variedad del tipo de obra, la limitación de acceso a la seguridad social y los contrastes con relación al uso de la tecnología son factores que hacen difícil la implementación de un modelo de seguridad y salud en el trabajo para el sector.

El gobierno, las instituciones a las cuales se ha delegado la responsabilidad para la administración de los riesgos, los empleadores y los trabajadores, las asociaciones gremiales y los institutos descentralizados deben entender la gran responsabilidad que tienen en la formulación de propuestas que garanticen la seguridad y salud de la población trabajadora.

Estas propuestas deben comprender, entre otras cosas, la reglamentación requerida y su puesta en marcha, de tal forma que se establezca una sinergia entre la seguridad, la productividad y la educación de la población trabajadora.

La empresa privada ha adelantado experiencias importantes en el sector formal, en las cuales se encuentran programas estructurados desde hace varios años con resultados que demuestran grandes logros en relación con la seguridad y salud en el trabajo. En el sector informal la intervención ha sido muy pobre: existen pocas experiencias documentadas, y la escasez de información lleva a un desconocimiento de la situación real frente al tema.

El presente trabajo recoge los aspectos más importantes que ilustran la situación de la seguridad y salud en el sector de la construcción en Guatemala, y que deberá servir como diagnóstico para la formulación de propuestas. Describe experiencias importantes, así como la infraestructura existente; evalúa desde el punto de vista nacional la reglamentación y propuestas del Sistema General de Riesgos Profesionales y, finalmente, propone medidas para mejorar la gestión en este campo.

(iii)

Después de describir las características generales del sector, hace referencia al Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo y a la reglamentación existente, ocupándose seguidamente de las condiciones y gestión de la salud y seguridad en las empresas y las obras, para finalmente presentar algunas conclusiones y recomendaciones que buscan la participación de los diferentes sectores en el país.

La información contenida en el presente estudio ha sido tomada de fuentes como la Cámara Guatemalteca de la Construcción, tesis de grado, y entrevistas realizadas a empleadores, trabajadores, profesionales del área de la salud ocupacional, expertos en seguridad de la construcción, y algunas asociaciones. Un especial reconocimiento merecen los profesionales que han trabajado en los programas de salud ocupacional en la construcción y que han colaborado con este estudio.

Por lo anterior la presente monografía esta contenida en cinco capítulos de los cuales el primero tiene como propósito dar a conocer el convenio, su origen, objetivos, campo de aplicación, las definiciones básicas que se utilizan en el mismo y la ratificación por parte de Guatemala; el segundo capítulo tiene como propósito el estudio de los antecedentes históricos de la seguridad y salud en la construcción, características generales del sector, población trabajadora y modalidades del empleo; el tercer capítulo desarrolla el marco jurídico y doctrinario de la seguridad y salud en el trabajo, su regulación en la legislación Guatemalteca y su regulación en el derecho comparado; el cuarto capítulo trata de los riesgos profesionales, accidentes laborales, enfermedades profesionales, consecuencias de los mismos, causas y costos para la sociedad; y el quinto dirigido a estudiar las dependencias estatales que se encargan de regular e implementar disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, y comprobar la inobservancia del Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo por parte de empleadores y autoridades judiciales y administras.