

PERSPECTIVA PENAL DE LA SEGURIDAD LABORAL EN LATINOAMÉRICA

Criminal Perspective of job
security in Latin America

Patricia Gallo

patricia_gallo@yahoo.com

Abogada
Especialista en Derecho Penal
Magister en Derecho Penal
Doctora en Derecho y Docente de la
Universidad de Buenos Aires

Resumen

En este trabajo se pone de manifiesto la problemática de los accidentes de trabajo y sus características en el marco de América Latina. Muchos de estos resultados dañosos para los trabajadores en relación de dependencia, se producen por el incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, por parte de los empresarios. Se analizan los diferentes factores que coadyuvan a la infracción de la normativa de prevención: factores culturales, económicos, normativos y fundamentalmente una “visión compensatoria del riesgo laboral” en la que subyace la idea de la inevitabilidad del accidente. Esta perspectiva es la que explica que en el tratamiento jurídico de la siniestralidad laboral en América Latina se haya desarrollado más el aspecto indemnizatorio que el aspecto preventivo.

En este escenario, se intenta brindar una propuesta de solución, una estrategia que incluye tres pasos: una reestructuración de los sistemas administrativo/laborales de la región (hacia la prevención), un adecuado mecanismo de control de cumplimiento del acervo prevencionista (inspección laboral), una campaña de concientización sobre la problemática de los siniestros laborales, para lograr una correcta percepción y un adelanto de la barrera de protección del Derecho penal, mediante la creación de un delito de peligro de “riesgos laborales”.

Palabras clave:

Riesgos laborales - peligro grave- cultura de prevención- percepción del riesgo- delito de peligro

Recepción: abril 2019
Aceptación: agosto 2019

Cite este artículo como:

Gallo, P. (2019). *Perspectiva penal de la seguridad laboral en latinoamérica*. Editorial Politécnico Grancolombiano. *Revista de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, 1(1).

Abstract

This work highlights the problem of workplace accidents and their characteristics in the framework of Latin America. Many of these harmful results for workers in a dependency relationship, are caused by non-compliance with safety and hygiene measures at work by employers. The different factors that contribute to the violation of prevention regulations are analyzed: cultural, economic, regulatory factors and fundamentally a "compensatory vision of occupational risk" that underlies the idea of the inevitability of the accident. This perspective is the one that explains that in the legal treatment of workplace accidents in Latin America the compensation aspect has been developed more than the preventive aspect. In this scenario, an attempt is made to provide a solution proposal, a strategy that includes three steps: a restructuring of the administrative / labor systems of the region (towards prevention), an adequate mechanism to control compliance with the preventive acquis (labor inspection) , an awareness campaign on the problem of workplace accidents, to achieve a correct perception and advancement of the barrier of protection of criminal law, by creating a crime of danger of "workplace risks".

Keywords:

Occupational risks - serious danger - prevention culture - risk perception - danger crime

INTRODUCCIÓN

Los riesgos y accidentes de trabajo son un problema arraigado desde hace tiempo en América Latina, donde según la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se producen 30 millones de siniestros laborales al año, de los cuales 240 mil son fatales, estas cifras son aún más alarmantes si se consideran los altos índices de la economía informal de la región y que solo se reportan entre un 20 y 25 % de los infortunios (OISS, 2013, p.1). Estos resultados lesivos para los trabajadores (lesiones y muertes) no se perciben adecuadamente, no tienen visibilidad ni integran la "agenda pública", aun cuando en muchos casos son consecuencia de incumplimientos de las normas de prevención, por parte de los empresarios. Esta falta de percepción constituye en parte, un problema cultural que, entre otros factores, explica las infracciones empresariales.

Factores coadyuvantes a las infracciones de las medidas de seguridad laboral

En primer lugar, cabe destacar un factor cultural. En efecto, los peligros son seleccionados culturalmente y a partir de allí se produce su reconocimiento. Desde esta óptica, la cultura latinoamericana no ha "seleccionado" hasta el momento el riesgo laboral para la vida y salud de los trabajadores, de ahí su falta de percepción, lo que coadyuva al menosprecio e incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo. La cultura es

el "principio codificador por el que se reconocen los peligros", por eso, si queremos investigar la percepción social del riesgo laboral, debemos hacer foco no sólo en el peligro mismo, sino también en las instituciones (Hellbusch, 2013, p.52).

En esa lógica, cabe resaltar la influencia del rol del Estado -y sus agencias-, como actor social responsable de la regulación, el control y la sanción de las infracciones, en la subestimación (e incumplimiento) de las medidas de seguridad laboral, por parte del empresario. Creo que el Estado no ha sido en Latinoamérica un "buen comunicador" de la relevancia que cabe darle a ese riesgo, por cuanto (más allá de las individualidades de cada país), no ha implementado en general una política preventiva eficaz a través de una campaña educativa que genere conciencia -y responsabilidad- en todos los actores involucrados y que coloque esta cuestión en el centro del debate público y la preocupación social. Tampoco ha desarrollado un efectivo programa de control del cumplimiento de la normativa de prevención y sanción de las infracciones (inspección laboral y procedimientos administrativos). Ante la ausencia de estas medidas estatales, la sociedad interioriza y reproduce el modelo transmitido: de menosprecio del riesgo que amenaza la vida y salud de los ciudadanos, en tanto trabajadores que cumplen su prestación laboral en relación de dependencia.

En este contexto, creo que sería relevante la intervención penal "adelantada" mediante un delito de peligro, que tipifique el incumplimiento doloso de las normas de seguridad del empresario que cree un peligro grave para sus trabajadores. De este modo, además de brindar una tutela intensificada de los bienes jurídicos esenciales de los trabajadores (vida y salud), se comunicaría a la sociedad un mensaje institucional claro sobre la relevancia del cumplimiento de las normas de seguridad en la actividad laboral, que permita lograr, con el transcurso del tiempo, la "normalización" de ese acatamiento (prevención) y no la del accidente de trabajo, como ocurre actualmente.

Además de motivos culturales, existen otros factores que explican la alta siniestralidad laboral, entre ellos, un diseño inadecuado del sistema de prevención administrativo-laboral, que en muchos países latinoamericanos es caótico, difuso y con alambicadas remisiones a distintos instrumentos legales o reglamentarios, lo que conduce a su incumplimiento por parte del empresario. Asimismo, existen razones económicas, ya que muchas veces brindar condiciones seguras de trabajo representa cierto costo monetario que no siempre el empresario está dispuesto a pagar y de ese modo, "somete" al trabajador -teniendo en cuenta su dependencia en la relación de trabajo-, a desarrollar su actividad en condiciones peligrosas.

Más allá de estos factores señalados, cabe destacar una circunstancia fundamental en esta cuestión y que consiste en la vigencia de una visión "compensatoria del riesgo",

que genera acciones individuales reparadoras sindicales, empresariales y gubernamentales, en las cuales “se cambia la vida por un plus económico por riesgo”. Desde esta perspectiva, se pretende compensar o indemnizar el daño ocasionado, soslayando la gestión de acciones colectivas de carácter preventivo que incorporen mejoras en las medidas de seguridad laborales (Silva, 2002, p. 371). A esta actitud subyace la idea de la “inevitabilidad del riesgo”, considerando por ello, que el hecho de sufrir un accidente de trabajo o contraer una enfermedad profesional es un suceso inherente a las relaciones de producción, que no es prevenido sino indemnizado.

Es decir, se percibe al siniestro laboral como “una especie de tributo existencial que es necesario pagar para el progreso de las sociedades civilizadas”, se alude así a un modelo “productivista” de tratamiento jurídico de la siniestralidad laboral, que se caracteriza por una función de tutela del trabajador que se traducirá, básicamente, en la adopción de medidas que contribuyan a paliar el sufrimiento de las personas que, por desgracia, hayan sido víctimas de la siniestralidad laboral, orientando su actuación de forma prioritaria, hacia la reparación de las consecuencias lesivas. En el plano jurídico, este modelo productivista no hace demasiado hincapié en la vertiente preventiva de la gestión de la siniestralidad laboral, sino en la reparadora. La posición del empleado en este esquema jurídico es de plena subordinación, quien asume el riesgo inherente al proceso productivo, a cambio de la reparación cuando se lesiona (Lozano, 2015, p. 362). Como puede verse, en el sistema de indemnidad del trabajador, se distingue un doble aspecto, por un lado, la política de prevención, con la que se procura satisfacer una exigencia de carácter general, más allá de los intereses del trabajador individual, respondiendo así a un interés público (medidas de seguridad del ordenamiento administrativo, laboral y penal). El segundo aspecto, refiere a las normas sobre reparación, aquí prevalece la consideración del concreto trabajador, satisfaciendo a un interés privado. Como se desprende de lo dicho antes, en la región se ha desarrollado este segundo aspecto, más que el primero.

Sin embargo, debe tomarse conciencia de que la siniestralidad laboral no es tanto un resultado accidental, casual o contingente, como una consecuencia de factores causales, y así desarrollar jurídicamente esta idea programática, lo que incluye una adecuada normativa administrativa laboral, que fije el riesgo permitido en el marco del proceso productivo (foco de peligro) y luego la normativa penal (delito de peligro), como método para hacer respetar la frontera de permisión del riesgo. De un planteamiento similar a éste, parte el ordenamiento español, con su normativa extrapenal de prevención y el delito contra la seguridad laboral, incluido en el Código Penal (arts. 316 y 317).

En este sentido, al margen de que, en la práctica del trabajo asalariado y más en el contexto actual de la sociedad de riesgo, es ineludible la aparición de ciertos resultados dañinos, otros son previsibles y por ende,

evitables. “En este esquema, el siniestro no se manifiesta como *factum* frente al que no cabe más que la resignación, sino como evitable producto de comportamientos infraccionales y en la medida en que es evitable, el sistema jurídico penal pretende, mediante el recurso a la pena, si no eliminarlo en términos absolutos, sí reducir su frecuencia y dañinidad.” (Terradillos, 2016, p.1).

La exigencia de responsabilidades penales se integra así en la estrategia preventiva diseñada por el sistema administrativo-laboral, y el círculo de sanciones allí previstos, queda cerrado por las penas que establezca el tipo penal de peligro.

La mayor conciencia social sobre la necesidad de proteger la seguridad laboral y los avances técnicos logrados, traen consigo una reducción del umbral de riesgo permitido (Hortal, 2005, p.98). Este proceso debe tender a configurar -al menos teóricamente-, un nuevo modelo de tratamiento técnico-jurídico de la siniestralidad laboral, que ha sido denominado “humanístico”, en el que prevalezca la personalidad psicofísica del trabajador sobre las exigencias del sistema productivo, concibiendo la productividad no como un fin en sí mismo sino como un medio para satisfacer las necesidades humanas (Lozano, 1970, p. 365). Este modelo hipotético se basaría en lo que podría calificarse como “tesis de la seguridad total”, que implica la adopción de una estrategia de eliminación de los riesgos laborales que convierta el daño al cuerpo del trabajador en un acontecimiento verdaderamente fortuito e imprevisible (Lozano, 1970, p.366).

CONCLUSIONES

La complejidad del panorama descrito, que en mi opinión explica las infracciones de las medidas de seguridad laboral en Latinoamérica, requiere la elaboración de una estrategia socio-jurídico-cultural igualmente compleja, que comprenda una transformación del sistema administrativo-laboral de prevención de riesgos (orientándolo a la prevención y no a la reparación) y de las instancias de control del cumplimiento de las medidas de seguridad laborales, que incluya una adecuada inspección, una campaña de concientización sobre la relevancia de la prevención de los riesgos laborales, desde las instancias de educación formal y en los medios de comunicación; esto es, colocar en la agenda pública la preocupación sobre esta problemática y además, la intervención del Derecho penal mediante la creación de un delito de peligro que adelantando la barrera de la protección a la puesta en peligro de la vida y salud de los trabajadores, generada por el incumplimiento de la norma extrapenal de prevención, eleve el estatus de esa normativa, otorgándole una mayor relevancia jurídica, en la medida que su infracción pasa a ser uno de los elementos típicos del delito de peligro.

Creo que estas tres medidas son importantes pero las dos primeras necesitan un tiempo considerable para su implementación, y lograrán el efecto deseado a largo plazo. Por eso, mientras ello suceda, se debe comenzar

por la incorporación del delito de peligro como medida “urgente” ante la necesidad actual de abordar el problema de la alta siniestralidad. Por supuesto que la intervención penal no se agota con la incorporación de ese tipo penal, sino que requiere -para su efectiva aplicación-, la creación de fiscalías especiales sobre la materia, con una adecuada formación sobre prevención de riesgos laborales, así como una instrucción especial de los miembros del Poder Judicial sobre las características propias de este delito, que lo convierten un delito particular (dependencia del trabajador, complejidad de la estructura empresarial, etc.).

REFERENCIAS

- Hellbusch. (2013). *Antes y después de Cromañón. Discursos sobre el riesgo y el rock*, Letra, Imagen, Sonido, L.I.S., Ciudad Mediatizada, año IV, n°9, Bs.As.
- Hortal, J., (2005). *Protección penal de la seguridad en el trabajo*, Barcelona.
- Lozano, F. (2015). *El tratamiento jurídico de la siniestralidad laboral*, Albacete.
- Silva, M. (2002). *Arriesgarse para no perder el empleo: las secuelas en la salud de los obreros de la construcción del Mercosur*, Sociologías, año 4, n°8, Porto Alegre.
- Terradillos, J. (s.f) Prólogo del libro de gallardo
- García, R. (2016). *Protección Jurídica de la vida y salud de los trabajadores*, Granada.