

Evolución de las normas y otros instrumentos en materia de seguridad y salud en el trabajo en Venezuela*

Evolution of the rules and other instruments in matters of safety and health at work in Venezuela

Bernavé José Andara Peña*

* Recibido el 29 de julio de 2018. Aceptado el 6 de febrero de 2023.

** Abogado, especialista en Derecho Penal, magíster en Derecho del Trabajo y doctor en Ciencias Jurídicas. Es profesor en la Maestría en Derecho del Trabajo (Universidad del Zulia y Universidad Rafael Beloso Chacín), árbitro en revistas laborales. Excoordinador de zonas del Ministerio del Trabajo, Venezuela. Universidad del Zulia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8911-9136>

RESUMEN

Esta investigación aplicada, documental y descriptiva se centró en estudiar la evolución de las normas y otros instrumentos en materia de seguridad y salud en el trabajo, la configuración actual del contenido normativo y las bases que sustentan tal regulación, con fundamento en los estándares internacionales que Venezuela reconoce como Estado miembro de la OIT. Se encontró como un hecho contradictorio que, a pesar de que dentro de la legislación venezolana existe un ordenamiento jurídico extenso y completo de contenidos arraigados en derechos y deberes tanto de los trabajadores y empleadores, dichos instrumentos jurídicos se consagran en verdaderos pilares de desprotección frente a la tutela que debe brindársele a su contenido.

PALABRAS CLAVE

Accidente laboral, enfermedad ocupacional, ordenamiento jurídico, seguridad y salud laboral.

ABSTRACT

This applied, documentary and descriptive research focused on studying the evolution of standards and other instruments regarding safety and health at work, the current configuration of the regulatory content and the bases that support such regulation, based on the international standards that Venezuela recognizes as a member state of the ILO. As a result, it was found as a contradictory fact that despite the fact that within Venezuelan legislation there is an extensive and complete legal system with contents rooted in the rights and duties of both workers and employers, these legal instruments are enshrined in true pillars of lack of protection against to the protection that must be given to its content.

KEYWORDS

Occupational accident, occupational disease, legal order, occupational health and safety.

1. INTRODUCCIÓN

La Revolución Industrial marcó el inicio de la seguridad industrial como consecuencia de la aparición de la fuerza del vapor y la mecanización de la industria, lo que produjo el incremento de accidentes y enfermedades, y la muerte de gran cantidad de trabajadores como resultado de las pésimas condiciones de trabajo. Los accidentes de trabajo comenzaron a multiplicarse hace unos 150 años, entre los siglos

XVIII y XIX, al mecanizarse en gran escala el sistema productivo. El problema de la seguridad interesó a empresarios y trabajadores de todos los países, y se acogieron las primeras disposiciones legales referentes a la materia¹.

2. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS Y OTROS INSTRUMENTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

Los sistemas normativos actuales en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo tienen su origen en la Revolución Industrial del siglo XIX, aunque es conocido que la historia de la salud en el trabajo comenzó mucho antes de ese siglo, época en que los médicos europeos, preocupados por la denigrante situación en que se encontraban los niños que realizaban labores fabriles, concentraron inicialmente sus esfuerzos en remediar tan deplorable situación, y se conjugaron actuaciones en procura de la creación de una legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo y las horas de trabajo. Esto redundó en la creación de servicios de inspección del trabajo encargados de velar por el cumplimiento de la legislación y en la utilización de las competencias de médicos oficialmente encargados de certificar la edad de los trabajadores.

Ya en Inglaterra, durante la primera mitad del siglo XIX, el proceso de trabajo comenzaba a desplazar el ambiente doméstico hacia el fabril. Se presentó una particularidad que hacía de tal significación un tanto contradictoria entre lo que se sería indiscutiblemente un signo general de progreso para los trabajadores que se habían librado de la servidumbre feudal, al abrazarse al sistema de trabajo asalariado, y las condiciones laborales fabriles que representaban un cambio orientado hacia el reforzamiento del deterioro de las condiciones de trabajo en materia de riesgos, accidentalidad, mortalidad, producto y, entre otros aspectos, el aumento sin precedentes de la jornada laboral.

En esta etapa eran usuales las jornadas de trabajo mayores de 12 horas y la superexplotación del trabajo infantil y de la mujer. También eran frecuentes los accidentes e incluso las muertes en el mismo puesto de trabajo, lo que provocó protestas de los trabajadores y otros sectores de la sociedad civil que buscaban regular el trabajo infantil y femenino y, con ello, las horas de trabajo y el mejoramiento de las condiciones generales en las fábricas.

Una vez iniciado, en Inglaterra, el Movimiento de las Diez Horas², y con la promulgación de la Ley de Fábricas de 1847, se estableció una jornada máxima de

1 C. Ramírez, *Manual de Seguridad Industrial*, tomo I (México: Limusa, 1993).

2 Para las referencias históricas sobre el tema de la limitación legal de la jornada de trabajo en Inglaterra, ver el texto de J. T. Ward, "The Factory Movement", en *Popular Movements. 1830-1850* (Londres: McMillan, 1970), 54-77. Por otra parte, la evolución histórica de las Leyes de Fábricas inglesas durante el siglo XIX puede consultarse en la Web of English History (The Peel Web), elaborada por la historiadora Marjie Bloy, <https://www.historyhome.co.uk/peel/peelhome.htm>

10 horas para todos los tipos de trabajos como máximo tolerable, con aplicación para la generalidad de los obreros –por la necesidad de regular el tiempo de trabajo para los niños, no así el de los adultos–, lo que afectó a los varones menores de 18 años y a las mujeres de todas las edades. Con esta medida emergieron dos posiciones claramente definidas: por una parte, la defensa de la reducción de la jornada y, por la otra, la delimitación de un máximo de horas de esta. Los defensores de una u otra postura usaron argumentos políticos, éticos y de salud, entre otros, para la obtención de inmensas ventajas físicas, morales e intelectuales que dicha ley proporcionó a los obreros fabriles.

La Ley de Fábricas de 1850 aumentó la jornada de trabajo hasta 10 horas y media al día, que en la Ley de Fábricas de 1847 se había establecido, para todas las clases de trabajadores, en 10 horas como máximo.

Autores de esa época, como John Stuart Mill³, utilizando argumentos esencialmente económicos, basados en la teoría del *fondo de salarios* y el modelo ricardiano de crecimiento a largo plazo, hicieron oposición a dicha reducción de horas, por considerar que la reducción de la jornada laboral a 10 horas podría deprimir la producción y los beneficios, así como los salarios. Con su postura, Mill fue uno de los primeros en reconocer y resaltar el ocio dentro del entorno laboral y fuera de él, no como un vicio, sino como un bien que se corresponde con un valor de interés colectivo estrechamente vinculado con el ejercicio de la libertad.

Los antagonismos y las contradicciones de la clase trabajadora con los dueños y amos del capital causaron las primeras protestas por las mejoras de la calidad de vida de los trabajadores. El 8 de marzo de 1857, como resultado de un incendio provocado en el interior de una fábrica, murieron 146 obreras textiles que realizaban sus actividades en condiciones riesgosas. En respuesta, un grupo de obreras de la Triangle Shirt Waist Company de Nueva Cork se declararon en huelga y ocuparon la fábrica para denunciar las pésimas condiciones de trabajo y de seguridad, y reclamaron igualmente la reducción de la jornada de trabajo a 8 horas. En respuesta a sus peticiones y ante su negativa a desalojar la fábrica, se desconocieron sus exigencias y fueron atacadas con bombas incendiarias.

Por otra parte, en 1886 en los Estados Unidos de Norteamérica se producía un acontecimiento histórico denominado “el incidente de Haymarket”⁴, el cual fue producto de una serie de protestas en respaldo a los obreros que se declararon en huelga como acto para reivindicar la jornada laboral de 8 horas diarias. Esta protesta fue efectuada por la organización sindical, que representaba oficios varios en ese mismo sector y, como consecuencia, se hizo valer la máxima de 8 horas para

3 John Stuart Mill, *Principios de Economía Política* (México: FCE, 1951).

4 J. M. Sadurní, “La revuelta de Haymarket y los derechos laborales”, *Curiosidades de la historia*, 30 de abril de 2021, https://historia.nationalgeographic.com.es/a/revuelta-haymarket-y-derechos-laborales_15292

el trabajo, 8 horas para el sueño y 8 horas para la casa, que retomaba aspectos acordados, de manera previa, en 1884.

Luego de largas luchas, el 28 de noviembre de 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el convenio n.º 1, por el cual se limitaron las horas de trabajo en las empresas industriales sobre una jornada máxima de 8 horas diarias y 48 semanales⁵. Esta limitación se mantuvo en el convenio n.º 30 del 28 de junio de 1930, relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y las oficinas, con el que, además, se determinó que, siempre y cuando no se excedieran las 48 horas semanales, los establecimientos podrían organizar jornadas de trabajo hasta de 10 horas por día⁶.

Es importante mencionar que muchas instituciones laborales, además de la regulación de las jornadas en el trabajo, fueron históricamente concebidas en función del trabajo industrial y de aquello que para la industria representara la prestación del servicio del trabajador, frente a su labor a tiempo completo para un solo empleador en un mismo centro de trabajo y por tiempo indeterminado. Así se obtuvo como contrapartida para las partes, dentro del entorno en que ambas interactuaban, el establecimiento de la jornada diaria y semanal.

En este orden de ideas, la campaña dirigida a obtener la jornada de 8 horas aclaraba el hecho de que más allá de ese límite comenzaban los nefastos efectos del embrutecimiento, la fatiga, las enfermedades y el acortamiento de la existencia.

Producto de ello, la formulación de estos principios y su incorporación en instrumentos normativos y de orientación, nacionales e internacionales, ha sido un proceso gradual que se ha desarrollado a la par con los cambios socioeconómicos y tecnológicos registrados desde los inicios de la revolución industrial, frente a la necesidad de afrontar riesgos y peligros del lugar de trabajo, mediante la formación y el fortalecimiento constante de una cultura preventiva en materia de seguridad y salud, a lo largo de los años.

Desde principios del siglo XX, la seguridad y la salud en el trabajo se han ido transformando hasta convertirse en una disciplina multifacética. Esta ha tenido repercusiones no solo en la vida humana, el desarrollo de las empresas y los esfuerzos nacionales para aumentar la productividad o aliviar la pobreza, sino también para el entorno humano.

De esta manera, ha sido reconocido el fuerte vínculo que existe entre la seguridad y la salud en el trabajo y la salud pública, al recomendar el refuerzo y la promoción de programas de la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS),

5 Organización Internacional del Trabajo [OIT], Convenio n.º 1, sobre las horas de trabajo (industria), C001 (28 de noviembre de 1919), art. 2, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001

6 OIT, Convenio n.º 30, sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), C030 (28 de junio de 1930), art. 4, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C030

destinados a reducir las muertes por causas laborales, los accidentes del trabajo y las enfermedades ocupacionales, y a mejorar la integración de la salud en el trabajo y la salud pública para incrementar las sinergias y mejorar los niveles globales de salud.

En igual sentido, en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la recomendación n.º 6, sobre el fósforo blanco⁷, que fue uno de los primeros convenios internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo. Esta buscó prohibir el uso de dicha sustancia química, puesto que desde mediados del siglo XIX la manipulación de esta se encontraba muy extendida en la fabricación de cerillas, a pesar de provocar a las personas que trabajaban en esta industria (niños en su mayoría) una enfermedad desfigurante, denominada necrosis química de maxilares.

Tales métodos de producción fueron modificados lentamente, debido a la abundancia de mano de obra barata y la carencia de reglamentos industriales en materia de salud; fue necesaria la aplicación de medidas jurídicas obligatorias, conjuntamente con acciones internacionales para poder erradicar el problema.

Posteriormente, durante la década de 1930, se introdujeron perspectivas sectoriales más amplias con la adopción de normas de higiene y seguridad. Se elaboraron normas que abordan preocupaciones comunes en ramas de actividades económicas específicas, que se han centrado en las industrias y sectores más peligrosos, como la construcción⁸, la minería⁹ y la agricultura¹⁰.

En términos de principios básicos, la fuerza que ha impulsado la evolución de la actividad normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo ha sido la tendencia a prevenir los accidentes y las enfermedades laborales, en vez de limitarse únicamente a prescribir las medidas de protección, de tal forma que el paso decisivo hacia la prevención se dio con la adopción del Convenio 155¹¹ de 1981, que se ocupa principalmente de políticas y medidas preventivas, y el Convenio 161¹² de 1985, que no ha sido ratificado por Venezuela.

El Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores, fue sin duda alguna toda una innovación, ya que, además de abordar de manera exhaustiva la seguridad y la salud, junto con el medio ambiente de trabajo, es más un instrumen-

7 OIT, Recomendación n.º 6, sobre el fósforo blanco, R006 (28 de noviembre de 1919), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R006

8 OIT, Convenio n.º 167, sobre seguridad y salud en la construcción, C167 (20 de junio de 1988), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C167

9 OIT, Convenio n.º 176, sobre seguridad y salud en las minas, C176 (22 de junio de 1995), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C176

10 OIT, Convenio n.º 184, sobre la seguridad y la salud en la agricultura, C184 (21 de junio de 2001), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C184

11 OIT, Convenio n.º 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores, C155 (22 de junio de 1981), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155

12 OIT, Convenio n.º 161, sobre los servicios de salud en el trabajo, C161 (25 de junio de 1985), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C161

to de política que un instrumento en el que se establecen obligaciones jurídicas precisas.

En él se prescribe la formulación, aplicación y examen periódico de una política nacional, con el objetivo primordial de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el mismo, reduciendo al mínimo –en la medida en que sea razonable y factible– las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.

Se hizo necesario disponer de normas internacionales que sean lo suficientemente flexibles como para adaptarse al cambio y que prevean el examen periódico de la política nacional, así como de las medidas adoptadas a nivel nacional, a la luz de los progresos y avances técnicos en materia científica, para el logro de los objetivos propuestos en dicho instrumento, en procura de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

En este escenario, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución¹³ en la que se pedía que se adaptasen políticas nacionales, así como políticas a nivel de empresa. Así se dio el primer paso hacia un planteamiento de gestión de seguridad y salud en el trabajo, que es patente, en los convenios adoptados después de la resolución, en el hincapié que se hace en las responsabilidades del empleador y en los derechos y obligaciones de los trabajadores. En esta resolución se señaló que el mejoramiento de las condiciones y del medio ambiente de trabajo y del bienestar de los trabajadores sigue siendo la principal y permanente misión de la OIT.

Por otra parte, la adopción del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT)¹⁴ marcó un importante hito paralelo en la visión de la OIT, con respecto a la seguridad y salud en el trabajo. Con este fueron aclaradas las funciones respectivas de esta institución y la Organización Mundial de la Salud, es decir, el mismo planteamiento referido a la salud en relación con el trabajo es abordado en la OMS, por medio de estrategias de salud pública, políticas y leyes en materia de salud, y en la OIT, mediante estrategias laborales destinadas a mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, con el apoyo del tripartismo y las leyes laborales.

De acuerdo con la actual línea de pensamiento, en relación con la seguridad y la salud en el trabajo, la creación de una cultura de seguridad es un elemento clave para que las medidas preventivas sean eficaces. Las normas modernas sobre seguridad y salud en el trabajo reflejan claramente las responsabilidades colectivas

13 Resolución sobre la acción futura de la Organización Internacional del Trabajo en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo, adoptada por la OIT el 24 de junio de 1975.

14 OIT, Programa Internacional para Mejorar las Condiciones de Trabajo y de Medio Ambiente del Trabajo (Ginebra, 1976), https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/200/GB.200_PFA_10_8_span.pdf

con respecto a la seguridad en el trabajo, así como las funciones y responsabilidades respectivas de los empleadores, los trabajadores, sus representantes y la cooperación entre ellos.

La promoción constante de una cultura de la seguridad en el lugar de trabajo como elemento importante de una cultura más amplia de la seguridad pública es vital para frenar los crecientes gastos en la prestación de atención sanitaria general, incluidos los costos de los accidentes del trabajo, las enfermedades ocupacionales, lo que incrementa, al mismo tiempo, la productividad global de la economía dentro del Estado.

En ese sentido, es pertinente añadir que solo pueden crearse culturas eficaces de seguridad y salud en el trabajo mediante un proceso permanente de sensibilización y educación en todos los niveles, producto de la celebración de consultas, el fomento del consenso entre los interlocutores sociales y las instituciones tanto económicas como financieras, junto a un examen periódico de los progresos y problemas que la envuelven. Una de sus consecuencias estaría caracterizada por la posible falta de claridad con respecto a las responsabilidades del empleador, en materia de formación e información sobre la seguridad y salud en el trabajo y la supervisión general de las condiciones laborales.

Por consiguiente, el fundamento jurídico de la aplicación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos a la protección de la salud laboral en el lugar de trabajo –desde la perspectiva de la seguridad– constituye un importante conjunto de normas laborales internacionales reconocido tanto en convenios de la OIT como en diversos documentos internacionales dedicados a los derechos humanos.

Este principio, que informa los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos en el marco de la salud y la seguridad en el trabajo, ha sido recogido en la Carta de las Naciones Unidas¹⁵ y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁶, desarrollada en los acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El artículo 3 de la Declaración establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad de su persona”¹⁷. De igual manera, en el preámbulo de la Constitución de la OIT se proclama que “la protección del trabajador contra las enfermedades y lesiones sufridas en el empleo”¹⁸ constituye condición necesaria para una paz universal y duradera.

15 Firmada el 26 de junio de 1945.

16 Adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1994.

17 Organización de Naciones Unidas [ONU], *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948, art. 3, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

18 OIT, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, preámbulo, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453907,es

En atención a lo expuesto, de acuerdo con la definición global de *salud en el trabajo*, adoptada por el Comité Mixto OIT/OMS¹⁹ y revisada en su duodécima reunión, en 1995, “la finalidad de la salud en el trabajo consiste en lograr la promoción y mantenimiento del más alto grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todos los trabajos”²⁰.

3. BASES QUE SUSTENTAN LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO

En 1919, a raíz del Sistema de Tratados de Paz de Versalles, la OIT procedió a elaborar y adoptar normas internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, en el entendido de que existen condiciones de trabajo que entrañan alto grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos. Esta tarea la ha venido realizando a lo largo de los años, construyendo un cuerpo significativo de instrumentos internacionales y documentos de orientación destinados a ayudar a los mandantes a potenciar sus capacidades para prevenir y gestionar los riesgos y los peligros en el lugar de trabajo.

Entre sus normativas se encuentran tres instrumentos básicos dentro de este ámbito. El primero de ellos, el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, seguido por la Recomendación 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores y el Protocolo 2002, relativo al Convenio 155, los cuales proporcionan un marco referencial para la creación y aplicación de sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, de estructura amplia y con base en la prevención y la mejora continua del entorno laboral.

Una de las misiones principales de la organización, desde sus inicios, ha correspondido al impulso dado por este organismo a la protección de la seguridad y salud en el trabajo, considerando la conveniencia de facilitar, en la medida de lo posible, la participación de los trabajadores en los beneficios del progreso técnico y haciendo indispensable desplegar un esfuerzo continuo para reducir los riesgos laborales en los trabajos de cualquier índole.

Dicha misión quedó reflejada en la Declaración de Filadelfia, que forma parte de la constitución de la OIT, donde se estableció la obligación solemne de este organismo de fomentar, en todas las naciones, programas que permitan lograr la protección de la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones, entre otros aspectos reflejados en el referido cuerpo normativo.

En atención a lo expuesto, es importante destacar que la OIT adoptó la *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* y su

19 Adoptado en su primera reunión en el año 1950.

20 Comité Mixto OIT/OMS, citado en OIT, *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades* (Informe VI, 91.ª reunión, OIT, Ginebra, 2003), 7, <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-vi.pdf>

*seguimiento*²¹, documento en el que se refleja de manera contundente el compromiso que deben tener todos los países miembros de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con su constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales, aun cuando no hayan ratificado los convenios, por el solo hecho de ser Estados miembros de la organización.

En un informe presentado en la OIT sobre *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*²², se pone de manifiesto que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es ampliamente reconocido como un factor decisivo para el logro de una globalización equitativa y sostenible, aseverando, por una parte, que la ratificación de un convenio no siempre se traduce en el respeto de los derechos y, por la otra, que la no ratificación no envuelve un significado necesario de irrespeto hacia su contenido.

Por su parte, la jurisprudencia y la doctrina constitucional²³ han llegado a aceptar la integración de todos los principios y normas sobre derechos humanos, cualquiera sea su fuente, entre ellos los derechos humanos laborales, tanto en el ordenamiento interno como en el internacional. Con ello se ha abierto el camino hacia el reconocimiento de un derecho de los derechos humanos, supralegal y supraconstitucional, que no constituye solo un derecho interno o internacional, sino que se erige en derecho universal, superando la disputa negativa y antigua entre monismo y dualismo, sin llegar a ignorarse la alta resistencia opuesta, bajo la inspiración de la ideología neoliberal, respecto de cualquier interpretación tendiente al respeto y consolidación de los derechos humanos laborales.

En virtud de lo anterior, la estrategia invocada en el Convenio 155 y en la Recomendación 164 exige actuar en ámbitos esenciales de la seguridad y la salud en el trabajo, tales como el de la formulación, la aplicación y la revisión periódica de políticas nacionales; la participación plena y en todos los planos de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, así como de otras partes interesadas, la definición de las responsabilidades institucionales a nivel nacional y las responsabilidades, los deberes y los derechos respectivos tanto de los empleadores como de los trabajadores y de sus representantes, aunados a las exigencias relativas al conocimiento, la educación, la formación y la información, sobre la materia.

21 Adoptada en la 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998 y enmendada en la 110.ª reunión de 2022.

22 *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción* (Informe IV, 101.ª reunión, OIT, Ginebra, 2012), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_177345.pdf

23 Héctor Barbagelata, "El Bloque de Constitucionalidad de los Derechos Humanos Laborales", en *El Trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea* (Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2003).

No escapa de tal exigencia el establecimiento progresivo de una cultura de seguridad y salud en el trabajo basada en la prevención y en la información, la formación y la educación permanentes dentro de ese ámbito.

Es importante destacar que el apoyo conjunto de los interlocutores sociales a estos esfuerzos constituye un elemento central en el proceso que conduce a la realización del trabajo decente y el logro de condiciones y de un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Consecuencia de lo anterior, debe necesariamente manifestarse que la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo es una responsabilidad que debe ser compartida, donde los gobiernos, empleadores y trabajadores y sus organizaciones tienen un papel fundamental en la promoción de una cultura de prevención, en lo que respecta a la seguridad y la salud en el trabajo.

Esta nueva orientación que se ha reflejado en los convenios da un cambio hacia un enfoque de las políticas centrado en la prevención, en el que se ha hecho hincapié en los deberes y responsabilidades del empleador, así como en los derechos y deberes de los trabajadores, resaltando la importancia que reviste el diálogo social como factor esencial para lograr condiciones y un entorno de trabajo seguro y saludable²⁴.

En Venezuela, de acuerdo con el Convenio 155 de la organización, se establece el carácter, las bases de la formulación y los aspectos fundamentales de una política fundamental nacional coherente en seguridad y salud en el trabajo, establecida como una obligación del Estado. Así mismo, otras normas²⁵ complementan los instrumentos de la OIT que abarcan aspectos específicos de esta materia.

El tema central del Convenio 155 y la Recomendación 164 es, por tanto, la aplicación de una política centrada en la prevención más que en la reacción a las consecuencias de los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. La parte IV del Convenio 155 tiene por objeto asignar responsabilidades a los empleadores y los trabajadores de cada empresa en la gestión del sistema de seguridad y salud en el trabajo. En consecuencia, ambos instrumentos constituyen un plan de acción para aplicar un enfoque sistémico de la seguridad y la salud en el trabajo, en el que quede plasmado el principio de la acción preventiva.

Si bien el Convenio 155 es fundamental para la acción de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, muchas de sus disposiciones se complementan y amplían en otros instrumentos de la organización, que abarcan aspectos

24 OIT, Convenio n.º 148, sobre medio ambiente de trabajo, C148 (20 de junio de 1977), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312293

25 OIT, Convenio n.º 81, sobre la inspección del trabajo, C081 (11 de julio de 1947), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226; OIT. Convenio n.º 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, C121 (8 de julio de 1964), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C121

mucho más específicos de la materia; en particular, el Convenio 161²⁶ (no ratificado por Venezuela) y el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores²⁷.

4. BASES HISTÓRICO-LEGISLATIVAS EN VENEZUELA

Es preciso ubicar los fundamentos del contenido normativo de la regulación jurídica en materia de seguridad y salud laboral vigente en Venezuela, dentro del contexto social, político y económico en que tuvo su origen, para poder dimensionar sus alcances frente a las sucesivas reformas que, dentro del ordenamiento jurídico laboral patrio, han sido realizadas. A continuación, se expone cada una de ellas.

4.1. LEY DE TALLERES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS²⁸

Promulgada durante el gobierno del general Juan Vicente Gómez, producto de las distintas jornadas de lucha popular producidas en la época, orientó su contenido hacia la protección del sujeto trabajador como ente fundamental para la producción. Esta prescribió normas que giraron en torno a la implantación de jornadas de trabajo, la obligación del patrono en el cumplimiento puntual del pago del salario, el reconocimiento de los periodos de descanso necesarios para el trabajador –producto del esfuerzo desplegado por este en su accionar laboral– y presentó nociones de higiene y seguridad en el trabajo con el objeto de no perjudicar al trabajador como correspondencia del deber del patrono de garantizar su seguridad. Una particularidad de dicho instrumento legal laboral es que en la práctica no tuvo ninguna aplicación desde su publicación.

4.2. LEY DEL TRABAJO DE 1928²⁹

El 23 de julio de 1928, Venezuela promulgó la primera Ley del Trabajo para efectos de política exterior y de cumplir compromisos internacionales con la Oficina Internacional del Trabajo, como producto de su ingreso a dicha organismo. Con esto, brindó la apariencia de la existencia de un régimen jurídico proteccionista frente al asalariado en el país. Esta ley prescribió, en un solo cuerpo sustantivo y de manera tímida, derechos y obligaciones derivados de la relación de trabajo, entre ellos, la

26 OIT, Convenio n.º 161.

27 OIT, Protocolo n.º 155, relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, P155 (20 de junio de 2002), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312338

28 Ley de Talleres y Establecimientos Públicos, 26 de junio de 1917.

29 Ley del Trabajo, 23 de julio de 1928.

jornada de trabajo de nueve horas, toda vez que era común la realización de labores en jornadas de 12 y 16 horas diarias en empresas del país.

Dentro de su normativa se encontraban disposiciones relativas a principios sobre higiene y seguridad industrial, riesgos profesionales, responsabilidad patronal en los accidentes de trabajo, entre otros aspectos sobre trabajo.

La Ley del Trabajo de 1928 fue letra muerta desde su promulgación, ya que carecía de funcionarios públicos que garantizaran el cumplimiento de sus contenidos, aunado a la inexistencia de órganos jurisdiccionales o de procedimientos especiales que pudiesen resolver los conflictos y diferencias entre las partes, pues el conocimiento de tales diferencias correspondió a los tribunales comunes, los cuales ejercían la competencia en la materia.

Tampoco existía la concientización de los patronos ni de organizaciones sindicales que pudieran exigir el cumplimiento de los derechos que dicha normativa consagraba en beneficio de los trabajadores.

4.3. LEY DEL TRABAJO DE 1936³⁰

El 16 de julio de 1936 fue sancionada la Ley del Trabajo, hecha con carácter provisional según su exposición de motivos. Dado que el tiempo para su elaboración había sido muy breve y los acontecimientos que la rodearon no permitieron un análisis más profundo, estaba llena de defectos técnicos, de imprecisiones en muchas de sus disposiciones, así como vacíos y lagunas que, en gran parte, fueron cubiertas por la amplitud que se le otorgó a la potestad reglamentaria. En este punto, tal vez, podría aplicarse la frase que el general Soublette escribió desde Caracas al Libertador Simón Bolívar: “entre nosotros lo provisional tiene fuerza de definitivo”³¹.

Quizá no existe una ley en el país que haya durado más, con mayor fuerza y eficacia que esta, en cuya exposición de motivos se anunciaba, para el año siguiente, un nuevo texto que constituiría un nuevo Código de Trabajo. Esta ley estableció un conjunto sustantivo de normas para regular los derechos y obligaciones derivados del hecho social del trabajo, consideradas urgentes para la incipiente sociedad en que fue enmarcada, e instadas por los hechos sociales que propugnaban el desarrollo del derecho obrero en Venezuela, frente al advenimiento en el país de un nuevo orden político-social que dio lugar a la constitución de un movimiento sindical organizado y a la creación de organismos administrativos encargados de encauzar el clamor social.

30 Ley del Trabajo, 16 de julio de 1936.

31 Rafael Caldera, “Conferencia del Individuo de Número”, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 16 de marzo de 1977.

De esta manera, conforme lo establecía la exposición de motivos, amparados en el aprovechamiento de conocimientos y adelantos de leyes extranjeras, inspirados principalmente por convenios y recomendaciones internacionales, así como de las contenidas en legislaciones iberoamericanas más adelantadas, surgió la motivación de Venezuela hacia el reconocimiento de los hechos o situaciones que condujeron a tales países a desarrollar los aludidos textos legislativos. Frente a lo expuesto, la mencionada exposición de motivos refiere lo siguiente:

Pero no es aceptable, por supuesto, la ciega transcripción de preceptos extraños, sin atender a la mayor o menor facilidad de su arraigo y adaptación en el ambiente social venezolano. Porque si esos preceptos no llegan a responder, efectivamente, a urgencias sociales nuestras, resultarían postizos y de penosa asimilación por todos los sectores de la República³².

Esta normativa recogió el primer diagnóstico de los principales problemas del país y de las medidas necesarias para solucionarlos, proponiendo un conjunto de reformas modernizadoras con las que el Estado pretendía dar cumplimiento a la Constitución y demás leyes, como norma a seguir por el gobierno y los ciudadanos.

En ella se estableció que para la protección de los empleados y obreros, en los casos de riesgos profesionales, el Ejecutivo Federal debía instituir el Seguro Social Obligatorio, determinando que el seguro se extendería también a la invalidez, maternidad, vejez y muerte, no provenientes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y sentando el principio del financiamiento tripartito del seguro social, lo que implicó las aportaciones efectuadas mediante cotizaciones de los patronos y los trabajadores, conjuntamente con las subvenciones del Estado³³.

En el mismo orden de ideas, esta ley estableció normas relacionadas con riesgos profesionales, higiene y seguridad industrial que impusieron al patrono medidas que, en definitiva, redundarían en su provecho, debido a la disminución de los riesgos profesionales. También estableció otros puntos normativos, con la particularidad de la imposición de sanciones que hicieran efectivo el cumplimiento de la normativa consagrada en el referido instrumento.

Iniciada la década de los cuarenta del siglo XX y frente al compromiso del Estado de regular lo concerniente a las necesidades del trabajador venezolano y la adecuación de las medidas que eran requeridas, se presentaba un escenario de país –desde el punto de vista demográfico, cultural, económico, social y de salud– despoblado, aislado, enfermo, analfabeta, sin condiciones higiénicas, donde

32 Ley del Trabajo, 16 de julio de 1936, exposición de motivos.

33 Ley del Trabajo, 16 de julio de 1936, art. 3.

el campesino –en su rol de trabajador-peón– no tenía protección o compromisos contractuales para el cuidado de su salud.

El Estado presentaba la estimación de previsiones consideradas urgentes, y se produjo, luego de la transformación económica con la industria del petróleo, una evolución positiva desde el punto de vista tecnológico y social, donde las personas dueñas de las tierras se vieron obligadas a la adquisición de equipos tecnológicos en reemplazo de los métodos arcaicos que corroían en buena medida la salud de los trabajadores, con el consecuente manejo, aunque incipiente, de los riesgos en el trabajo.

4.4. LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1940³⁴

De forma paralela y consecuente con la posición estatal –en su inquietud por legislar en materia de seguridad social, producto de la preocupación nacional de la época–, el Congreso Nacional sancionó en 1940 la primera Ley del Seguro Social Obligatorio. Su contenido estaba dirigido a cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes y enfermedades profesionales y –apegado a las necesidades y requerimientos de la época– ostentaba la particularidad de presentar un cuadro prestacional reducido a la sola asistencia médica y a las indemnizaciones diarias por un tope de 26 semanas consecutivas, así como prestaciones dinerarias –pensiones– cuando hubieren accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que ocasionaran estados de invalidez, incapacidad parcial o muerte.

Tales beneficios perseguían una finalidad tanto curativa como preventiva que dejara al individuo en condiciones de recuperar su capacidad para el trabajo y, en lo concerniente a la prevención de enfermedades, buscaban mejorar el nivel de salud de los trabajadores y su familia.

Así surgió en Venezuela el primer y principal instrumento de Seguridad Social³⁵, seguido por la creación de otros institutos de previsión social para otros grupos de trabajadores. El seguro social nació con un modelo descentralizado y desconcentrado, pero el centralismo característico de la práctica del gobierno venezolano lo hizo centralizado, dependiente, clientelista y distante de las necesidades de la población carente de mecanismos que facilitaran la participación y el control de gestión administrativa.

34 Ley del Seguro Social, 1940.

35 Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), que inició sus labores el 9 de octubre de 1944.

Es importante resaltar que tal normativa ha sido objeto de varias reformas parciales, entre las que cabe mencionar las efectuadas en 1985³⁶, 1991³⁷, 2008³⁸, 2012³⁹ y la reforma parcial al reglamento de la Ley del Seguro Social de 2012⁴⁰.

4.5. REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL TRABAJO

Para el año 1947, la Ley del Trabajo sufrió otra modificación con el propósito de hacer extensiva la aplicación de las condiciones de trabajo y los beneficios otorgados a los trabajadores pertenecientes a empresas mineras, hidrocarburos y construcción, así como a los trabajadores de contratistas que realizan obras inherentes o conexas para dichas empresas. Con esto apareció, por primera vez, el auxilio de cesantía, que junto con la antigüedad fueron declarados derechos adquiridos para los trabajadores.

4.6. REGLAMENTO DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO⁴¹

Transcurridos algunos años, el 18 de diciembre de 1973 apareció dentro del ordenamiento jurídico patrio el Reglamento de Higiene y Seguridad en el Trabajo, que fue reformado el 31 de diciembre del mismo año⁴². Su objeto estuvo centrado en el

-
- 36 Decreto 609, mediante el cual se extiende el seguro social a la contingencia de paro forzoso, 8 de mayo de 1985, *Gaceta Oficial* n.º 33218; *Gaceta Oficial* n.º 3637 Extraordinaria, 1 de octubre de 1985.
 - 37 Decreto 1496, mediante el cual se dicta la reforma parcial del reglamento general de la ley del seguro social, 7 de marzo de 1991, *Gaceta Oficial* n.º 4267, 8 de abril de 1991; Decreto 1565, por el que se reforma parcialmente el reglamento del seguro social en caso de paro forzoso, 24 de abril de 1991, *Gaceta Oficial* n.º 34706, 3 de mayo de 1991; Ley de reforma parcial de la ley del seguro social, 3 de octubre de 1991, *Gaceta Oficial* n.º 4322 Extraordinaria.
 - 38 Decreto 6266, con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Seguro Social, 22 de julio de 2008, *Gaceta Oficial* n.º 5891 Extraordinaria, 31 de julio de 2008, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84004/93131/F587602538/VEN84004.pdf>
 - 39 Ley de reforma parcial del Decreto 6243, con Rango de Ley y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, 24 de abril de 2012, *Gaceta Oficial* n.º 39912, 30 de abril de 2012, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90282/103979/F1181419546/VEN90282%20.pdf>; Decreto 8921 con rango, valor y fuerza de Ley de Reforma parcial de la Ley del Seguro Social (en su texto consolidado de 2010), 24 de abril de 2012, *Gaceta Oficial* (separata) n.º 39912, 30 de abril de 2012. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90283/103981/F449182189/VEN90283.pdf>
 - 40 Decreto 8922, Reforma parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social (en su tenor modificado y consolidado por el Decreto núm. 3090 de 1993), 24 de abril de 2012, *Gaceta Oficial* n.º 39912, 30 de abril de 2012, <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90284/103983/F909669605/VEN90284.pdf>
 - 41 Decreto 1290, Reglamento de Higiene y Seguridad en el Trabajo, 18 de diciembre de 1968. Es importante resaltar que las referencias frente a tal instrumento jurídico están orientadas a la especificidad técnica que dicho cuerpo normativo presenta.
 - 42 Decreto 1564, Reforma Parcial del Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, 31 de diciembre de 1973, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* n.º 1631 Extraordinario.

establecimiento de normas sobre condiciones de higiene y seguridad industriales, de cumplimiento obligatorio para patronos y trabajadores.

En este reglamento se consagran disposiciones sobre las características y el uso de los equipos que garantizan la seguridad de la salud y la vida en el trabajo; se establecen sanciones a los patronos que incumplan sus obligaciones en materia de higiene y seguridad industrial como consecuencia del comportamiento ilícito patronal, representado generalmente por la violación consciente de las disposiciones del ordenamiento sobre la protección de la salud en el trabajo.

Conforme lo anterior, lo grave de estas situaciones no es tanto la realización de las actividades que en la industria o comercio, u otros sectores, pudieran generar factores que pongan en riesgo la seguridad y salud del trabajador, sino la negligencia del patrono que, conociendo la situación y la existencia de los riesgos a los que se encuentran expuestos o sometidos los trabajadores, nada o muy poco hace para aplicar los correctivos que son necesarios, al no cumplir con el establecimiento de medidas apropiadas de higiene y seguridad industrial⁴³.

4.7. REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL TRABAJO DE 1975

El 5 de mayo de 1975 es modificada, nuevamente, la Ley del Trabajo. En esta ocasión se establece que dicha norma regirá tanto los derechos como las obligaciones de patronos y obreros o empleados con ocasión del trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos laborales, la inembargabilidad de las cantidades correspondientes a las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía y, de manera específica, las condiciones de higiene y seguridad industrial y de los riesgos profesionales. Con respecto a la higiene y seguridad industrial, se estableció lo siguiente:

El trabajo deberá prestarse en condiciones: 1.º Que permitan a los obreros y a empleados su desarrollo físico normal; 2.º Que les dejen tiempo libre suficiente para el descanso e instrucción y para sus expansiones lícitas; 3.º Que presten suficiente protección a la salud y a la vida de los obreros o empleados contra los accidentes y enfermedades profesionales; y 4.º Que pongan a las mujeres y a los menores al abrigo de todo atentado a la moral y a las buenas costumbres⁴⁴.

Mientras que en lo atinente a la responsabilidad patronal por accidentes y enfermedades profesionales la norma se expresó en los siguientes términos:

43 Gerardo Mille Mille, *Temas laborales: doctrina judicial sobre Derecho Sustantivo del Trabajo*, vol. I, tomo II (Caracas: Paredes Editores, 1989).

44 Ley del Trabajo, 16 de julio de 1936, art.122.

Los propietarios de las empresas, explotaciones y establecimientos que no estén expresamente exceptuados por el artículo 143 estarán obligados a pagar a los obreros o empleados y aprendices ocupados por tales empresas, las indemnizaciones previstas en este Título por los accidentes y por las enfermedades profesionales que provengan del servicio mismo o con ocasión directa de él, exista o no culpa o negligencia por parte de la empresa o por parte de los obreros, empleados o aprendices⁴⁵.

Sin embargo, se exceptuó el pago de tales indemnizaciones en los casos cubiertos por las disposiciones de la Ley del Seguro Social Obligatorio. Como consecuencia de ello, no se aplicaban las previsiones de la Ley del Trabajo y su Reglamento relativas a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Esta reforma instituyó, en materia de protección de los empleados y obreros en los casos de riesgos profesionales, el seguro social obligatorio a cargo del patrono, mediante organismos o entidades que funcionaban legalmente en el país. Dado que la entidad aseguradora estaba obligada a responder por el pago total de las indemnizaciones, el patrono quedó relevado de su responsabilidad por el riesgo respectivo, acogiéndose la responsabilidad civil del patrono⁴⁶. Por tal razón, correspondía al trabajador probar la responsabilidad patronal en caso de ocurrencia de un accidente laboral, con la consecuente carencia de indemnizaciones producto del peso de la culpa aquiliana.

Esta modificación también fijó la reglamentación para los riesgos profesionales –en lo relacionado con el sistema de indemnizaciones–, los cuales fueron desarrollados dentro del reglamento de la normativa legal. En este sentido, se establecieron las reglas para determinar las incapacidades y sus correspondientes indemnizaciones, las cuales eran calculadas con base en el salario que hubiere tenido derecho a cobrar la víctima el día que ocurrió el accidente o la enfermedad profesional.

4.8. LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO DE 1986⁴⁷

Antes de la aparición de la Ley Orgánica del Trabajo de 1991, específicamente en el año 1976, un equipo multidisciplinario perteneciente al Programa Internacional para el Mejoramiento y Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT), se-

45 Ley del Trabajo, 16 de julio de 1936, art.140.

46 Carlos Sainz M., *Responsabilidad patronal. Accidentes y enfermedades profesionales* (La Victoria, Venezuela: Cedil, 2005).

47 Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCyMAT), *Gaceta Oficial* n.º 3850, 18 de julio de 1986.

gún resolución adoptada por la OIT en la conferencia del año 1975 denominada "Resolución sobre la acción futura de la Organización Internacional del Trabajo", produjo un extenso documento sobre la situación presentada por Venezuela en lo relativo al medio ambiente y las condiciones de trabajo. Este condujo de manera indefectible a la elaboración del anteproyecto de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (en adelante LOPCyMAT), promulgada el 18 de julio de 1986.

La LOPCyMAT nació bajo el auspicio de la derogada Constitución Nacional de la República de Venezuela de 1961, con la particularidad que dentro del texto constitucional no existía una norma expresa sobre seguridad industrial. Dentro de sus postulados existía el firme propósito de proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, así como lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de las riquezas, según los principios de justicia social. Con esto se buscó fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre y se expresó, igualmente, el derecho a la protección de la salud. Con esta ley se buscó disponer lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores, se reservó al Estado la competencia en materia de seguridad industrial y se consagró el carácter de orden público sobre la materia y la consecuente irrenunciabilidad e imposibilidad de sometimiento a acuerdos particulares.

Esta norma presentaba la característica central de tener poca o casi nula aplicación, desarrollando dentro de su contenido, de manera progresiva, un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra los infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y otros riesgos que pudieran ser objeto de previsión social. Con esto se garantizó a los trabajadores permanentes y ocasionales condiciones de seguridad, salud y bienestar en un medio de trabajo adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales, y se señaló responsabilidad estricta en el cumplimiento de dichos objetivos a los empleadores, contratistas, subsidiarios o agentes.

4.9. LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO DE 1991

La Ley Orgánica del Trabajo de 1991 nació en virtud de que la anterior ley no admitía más reformas y, por lo tanto, se hacía necesario adecuar la nueva legislación en materia laboral con la realidad socioeconómica del país, producto de su evolución social.

En materia de condiciones de trabajo, esta produjo la obligación del patrón de tomar las medidas necesarias para que el servicio prestado por los trabajadores fuese realizado en condiciones de higiene y seguridad, con la garantía del Ejecutivo –por medio del órgano administrativo del ramo, en manos del inspector del

trabajo— de cuidar lo relativo a la prevención de los infortunios del trabajo y su obligación de hacerla cumplir. Para esto se incorporó la obligación del patrono o empleador de advertir a su trabajador acerca de los riesgos propios del puesto de trabajo, antes de exponerlo a ellos, y de capacitarlo en los principios de prevención relativos al cargo que ocupará en la empresa.

Esta ley también establecía que las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, prevención y medio ambiente del trabajo se regirían por las leyes especiales de la materia, es decir, la LOPCyMAT y el Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial, vigentes para la época, adoptándose así “un concepto más reducido de condiciones de trabajo que el consagrado en la Ley de 1936”⁴⁸.

4.10. LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO DE 1997⁴⁹

La reforma a la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) de 1991 que fue efectuada en 1997 modificó el régimen de prestaciones de antigüedad y la forma como se calculaba la indemnización de los trabajadores en caso de despido. Esta tuvo la particularidad de que la mayoría de los artículos no sufrieron modificación, por cuanto esta no era una reforma de carácter general, sino, por el contrario, limitada a lo antes mencionado.

La LOT estableció que era el patrono quien debía cancelar las indemnizaciones causadas por accidentes laborales y enfermedades profesionales, ello en conformidad con el criterio objetivo, es decir, por ser el patrono el creador del riesgo al que está expuesto el trabajador, aquel debe asumir las consecuencias que del riesgo derivan. En virtud de lo expuesto, el patrono quedó obligado a pagar a los trabajadores y aprendices ocupados por él las indemnizaciones previstas para los casos de accidentes y enfermedades profesionales, existiera o no culpa o negligencia por parte de la empresa o por parte de los trabajadores o aprendices.

4.11. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL DE 1997

En 1997, tras la suscripción de un acuerdo enmarcado en el diálogo social entre los sectores laboral, empresarial y estatal, denominado “Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial” (ATSSIS), se dieron algunas reformas legislativas de las normas laborales entonces vigentes, como fue la modificación de la Ley Orgánica del Trabajo en materia de salario y prestaciones sociales, a partir

48 Héctor Jaimes, “Responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales” (XXXI Jornadas “J. M. Domínguez Escovar”. Dedicadas al Derecho del Trabajo. La nueva LOPCyMAT, Lara, Venezuela, 2005), 192.

49 Ley Orgánica del Trabajo (LOT), *Gaceta Oficial* n.º 5152 Extraordinario, 19 de junio de 1997.

del 19 de junio de ese año. Asimismo, se dieron los primeros pasos para promover la reforma de la seguridad social.

4.12. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE 2002⁵⁰

El 30 de diciembre de 2002 fue publicada la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), dictada con el fin de establecer un sistema nacional de seguridad social, regido por el Estado, que garantice a los trabajadores la protección económica y social que sea necesaria frente a las contingencias propias de toda relación laboral. La LOSSS tuvo por objeto la creación de un Sistema de Seguridad Social que garantizara a las personas amparadas la protección adecuada frente a las contingencias y situaciones sociales propias de toda relación laboral.

Es importante destacar que, durante el desarrollo de la legislación venezolana en materia de seguridad social, su evolución no se ha correspondido con los logros obtenidos por los trabajadores frente a las necesidades y vicisitudes a las que han estado expuestos a lo largo de las luchas sociales, sino que, por el contrario, han sido producto de decisiones consensuadas y proyectadas dentro de lo más interno de la institución política nacional.

4.13. LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, CONDICIONES Y MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO DE 2005⁵¹

Con el artículo 146 de la LOSSS se ordenó la reforma de la LOPCyMAT. Esta implementó nuevos criterios de seguridad y salud en el trabajo, así como un nuevo enfoque normativo dirigido a poner término a la falta de visión unitaria de las políticas de seguridad y salud en el trabajo, no solo para lograr el establecimiento de obligaciones y responsabilidades de sus actores sociales, sino también para fomentar una nueva cultura de seguridad y salud en el trabajo bajo una perspectiva de una integralidad y complejidad mayor. La reforma también incluyó el reemplazo de los mecanismos de cobertura de los accidentes y enfermedades ocupacionales por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), por una nueva institucionalidad.

Tales criterios deben, necesariamente, conducir a la integración de políticas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales en cada nivel de la empresa. Con ello se fomenta una auténtica cultura que conlleve la interiorización, por parte de los ac-

50 Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, *Gaceta Oficial* n.º 37600, 30 de diciembre de 2002.

51 LOPCyMAT, *Gaceta Oficial* n.º 38236, 26 de julio de 2005.

tores sociales, del trabajo como un derecho humano fundamental. De esta manera, el cumplimiento de la normativa legal se podrá proyectar con mayor efectividad.

En este punto cabe efectuar una reflexión: la seguridad y la salud en el trabajo se han caracterizado por la ausencia de políticas capaces de dar respuesta a la problemática de este sector. Ni el Estado ni los patronos ni los trabajadores han considerado prioritario su diseño y posterior aplicación y control, lo que necesariamente se traduce en una materia que sigue proyectándose invisible para la sociedad venezolana. Las consecuencias de este cuadro se reflejan en los miles de accidentes de trabajo que ocurren anualmente, a lo que se suma el costo de los recursos materiales que directamente aparecen vinculados a la actividad laboral.

4.14. LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO, LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES DE 2012⁵²

Dicho instrumento normativo laboral fue reformado nuevamente, quedando cristalizado a partir del 7 de mayo de 2012, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, con la cual, según la exposición de motivos, se produce un salto cualitativo de enorme importancia en la concepción doctrinaria del derecho laboral, a partir del reconocimiento del trabajo y la educación como procesos fundamentales para alcanzar los fines esenciales del Estado.

El trabajo pasó a ser considerado por el texto superior venezolano, ya no como un hecho social, sino como un proceso social. Al incorporar la noción de que la riqueza es un producto social generado principalmente por los trabajadores y trabajadoras, se estableció que su justa distribución debería estar orientada hacia el deber de garantizar una vida digna no solo a quienes trabajan, sino también a sus familias. Con esta ley se establece la función de los órganos en materia de trabajo de aplicar la justicia laboral con base en los principios constitucionales garantizando la protección del proceso social del trabajo y de los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

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

52 Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores, *Gaceta Oficial* n.º 6.076 Extraordinario, 7 de mayo de 2012.

5. CONCLUSIONES

Como punto concluyente, es necesario establecer que uno de los desafíos importantes a nivel mundial en materia de relaciones laborales está centrado en la necesidad de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, pues se presentan altos niveles de tensión sobre el abordaje de este tema entre patronos y trabajadores, por una parte, y el Estado, por la otra.

Resulta contradictorio que, aunque en la legislación de Venezuela exista un ordenamiento jurídico en materia de seguridad y salud en el trabajo bastante completo y de gran trascendencia, como lo señala Francisco Iturraspe⁵³, haya también una alta siniestralidad laboral.

REFERENCIAS

- Barbagelata, Héctor. "El Bloque de Constitucionalidad de los Derechos Humanos Laborales", en *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2003.
- Bloy, Marjie. Web of English History (The Peel Web). <https://www.historyhome.co.uk/peel/peelhome.htm>
- Caldera, Rafael. "Conferencia del Individuo de Número". Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 16 de marzo de 1977.
- Iturraspe, Francisco. "Fundamentos y principales modificaciones de la Reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, LOPCyMAT". XXXI Jornadas "J.M. Domínguez Escovar", dedicadas al Derecho del Trabajo. La nueva LOPCyMAT, Lara, Venezuela, 2005.
- Jaimes, Héctor. "Responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales". XXXI Jornadas "J.M. Domínguez Escovar", dedicadas al Derecho del Trabajo. La nueva LOPCyMAT, Lara, Venezuela, 2005.
- Mill, John Stuart. *Principios de Economía Política*. México: FCE, 1951.
- Mille Mille, Gerardo. *Temas laborales: doctrina judicial sobre Derecho Sustantivo del Trabajo*, vol. I, tomo II. Caracas: Paredes Editores, 1989.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. *Actividades normativas de la OIT en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo: estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un plan de acción sobre dichas actividades*. Informe VI, 91.ª reunión. OIT: Ginebra, 2003. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-vi.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453907,es

53 Francisco Iturraspe, "Fundamentos y principales modificaciones de la Reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. LOPCyMAT" (XXXI Jornadas "J. M. Domínguez Escovar". Dedicadas al Derecho del Trabajo. La nueva LOPCyMAT, Lara, Venezuela, 2005).

- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 1, sobre las horas de trabajo (industria). C001, 28 de noviembre de 1919. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 30, sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas). C030, 28 de junio de 1930. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C030
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 81, sobre la inspección del trabajo. C081, 11 de julio de 1947. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. C121, 8 de julio de 1964. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C121
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 148, sobre medio ambiente de trabajo. C148, 20 de junio de 1977. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312293
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores. C155, 22 de junio de 1981. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 161, sobre los servicios de salud en el trabajo. C161, 25 de junio de 1985. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C161
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 167, sobre seguridad y salud en la construcción. C167, 20 de junio de 1988. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C167
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 176, sobre seguridad y salud en las minas. C176, 22 de junio de 1995. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C176
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio n.º 184, sobre la seguridad y la salud en la agricultura. C184, 21 de junio de 2001. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C184
- Organización Internacional del Trabajo. Programa Internacional para mejorar las Condiciones de Trabajo y de Medio Ambiente del Trabajo. Ginebra: OIT, 1976. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/200/GB.200_PFA_10_8_span.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. Protocolo n.º 155, relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. P155, 20 de junio de 2002. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312338
- Organización Internacional del Trabajo. Recomendación n.º 6, sobre el fósforo blanco. R006, 28 de noviembre de 1919. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R006
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. Declaración Universal de los Derechos Humanos. París, 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción.* Informe IV, 101.ª reunión. Ginebra: OIT, 2012. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_177345.pdf

Ramírez, C. *Manual de Seguridad Industrial*, tomo I. México: Limusa, 1993.

Sadurní, J. M. "La revuelta de Haymarket y los derechos laborales". *Curiosidades de la historia*, 30 de abril de 2021. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/revuelta-haymarket-y-derechos-laborales_15292

Sainz M., Carlos. *Responsabilidad patronal. Accidentes y enfermedades profesionales*. La Victoria, Venezuela: Cedil, 2005.

Ward, J. T. "The Factory Movement". En *Popular Movements c. 1830-1850*. Londres: McMillan, 1970.