**INFORME SOBRE LA LEY 19.196**

**(RESPONSABILIDAD PENAL DEL EMPRESARIO)**

(versión 2, 23 de mayo 2015)

del Cr. Alberto Sayagués

Un tema importante para todo Uruguay es la gran cantidad de accidentes de trabajo y, en particular, la de muertes, en la construcción.

Ello llevó a la aprobación de la Ley 19.196 de 25 de marzo de 2014 y a que ello se convirtiera en un tema de la campaña electoral presidencial.

Cabe por tanto el análisis de dicha Ley después de más de un año de vigencia. Además porque ella fue objeto de debate el miércoles pasado en un Seminario, lo que se analiza en la última parte.

**El surgimiento de la Ley**

El sindicato de la construcción fue el que más impulsó este proyecto de ley (y el más castigado por la irresponsabilidad – a veces - criminal de algunos malos empresarios), proyecto que se movió demasiado lentamente durante tres años en el Parlamento, mientras seguían habiendo accidentes evitables. Finalmente el proyecto culminó con una gran concentración obrera frente al Palacio Legislativo que forzó una rápida votación a pesar de las grandes dudas de constitucionalidad y de eficacia que planteaba su texto, el cual se promulgó en la Ley 19.196 el 25 de marzo de 2014.

Esta Ley es muy breve y se concentró en un solo punto lo que la hizo particularmente ineficaz, ya que la compone un artículo principal y dos artículos adecuando los procedimientos a cumplirse por su aplicación. La base es esta:

*Artículo 1º.- El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión.*

Las Cámaras Empresariales manifestaron su honda preocupación ante la posibilidad de que desde un empresario hasta el jefe de un hogar pudieran terminar en la cárcel por dicha responsabilidad penal (delito “de peligro”). Además de presentar dudas sobre su constitucionalidad.

Los dirigentes del SUNCA argumentaron que la aprobación de la ley disminuiría la cantidad de accidentes en el sector, los que incluyen pérdidas de la vida de trabajadores.

El Presidente del SUNCA, Sr. Faustino Rodríguez manifestó a Montevideo Portal el 26 de agosto de 2014 “*que durante el período enero-julio de 2014 se registraron 2.515 accidentes laborales menos que en 2013 en la construcción”,* lo que según él demostraba las bondades de la Ley. Se señaló una disminución del 9% en la siniestralidad. Y aprovechó la ocasión para criticar al candidato nacionalista, Dr. Lacalle Pou, por su oposición a la misma por considerarla “inconstitucional”, desacuerdo que fue objeto de una fuerte campaña electorera a través de los medios de comunicación..

**Veamos los hechos**

No es fácil en Uruguay acceder a la información de accidentes laborales la cual debería estar reflejada, como muchos otros datos, en el limitado sitio web del Banco de Seguros del Estado. Véase, por ejemplo, la rica información que ofrece libremente España sobre datos estadísticos de accidentes de trabajo en el sitio [www.empleo.gob.es](http://www.empleo.gob.es).

Tomemos por buena la cifra de 2.515 accidentes menos en la construcción en ese período pero al analizar las cifras de ocupación del sector en el sitio web del Banco de Previsión Social/institucional/estadísticas//recaudación/y el mes encontramos que el promedio de trabajadores de la construcción en el mismo período enero a julio, disminuyó de 80.530 en enero/julio de 2013 a 73.160 de 2014: una baja del 9,2%. El *“histórico descenso del 9% (SUNCA*)” en el número de accidentes de trabajadores se corresponde casi exactamente con el descenso del número total de trabajadores. Y esto debe ser mejor explicación que el impacto de la Ley en los accidentes.

Analizando la información de prensa, caso por caso, encontramos que el total de muertos en accidentes en la construcción en el año 2014 fue de 14, cuando en el año 2013 hubo 9 muertos según declaraciones del Secretario General del Sunca, Sr. Oscar Andrade. Y estas 14 desgracias sucedieron con una disminución del 8,1% del total de trabajadores del sector durante el 2014 respecto al 2013 (Fuente, la ya citada del BPS).

Habida cuenta que alguna publicación mencionó 12 muertos detallo la nómina de accidentes fatales que se extrae de la prensa. De todos modos, 12 o 14 es trágico..

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Fecha muerte** | **Lugar** | **Iniciales** |
| 12-Feb | Toledo | G.R. |
| 25-Feb | Punta del Este | PML |
| 11-Mar | Montevideo | A.A. |
| 3-Mar | Paysandú | J.B.L. |
| 25-Abr | Montevideo | J.B. |
| 19-May | Cerro Largo | E.M. |
| 13-Jun | Montevideo | L.C.A. |
| 12-Jul | Tacuarembó | H.N. |
| 25-Oct | Río Branco | W.M. |
| 25-Oct | Río Branco | D.M. |
| 13-Nov | Montevideo | W.M. |
| 27-Nov | Melo | M.N. |
| 03-Dic | Colonia | L.F. |
| 22-Dic | Paysandú | L.B. |
| Nota: el accidentado el 22-dic falleció el 16 de enero | | |

**La Ley resultó ineficaz**

Resulta razonable concluir que las afirmaciones del SUNCA respecto al buen resultado que tendría esta Ley no fueron confirmadas por los hechos. La Ley parece ser ineficaz para evitar las muertes en la construcción producto del riesgo del trabajo. Lamentablemente no disminuyeron.

Por otro lado, como afirmara el Sr. Faustino Rodríguez en dicho reportaje *“desde que se aprobó la ley, no solo ningún empresario fue procesado sino que ni siquiera tuvo que ir a declarar*", en referencia a las advertencias hechas por las cámaras empresariales sobre el efecto que tendría la norma en la Justicia Penal.

Resulta razonable concluir también que la Ley también resulta ineficaz para evitar que algunos empresarios incumplan normas de seguridad y provoquen muertes por desidia. Lamentablemente siguen habiendo muertos y los responsables de dicha desidia no van presos.

Todo ello sin perjuicio de reconocer los esfuerzos del SUNCA, de la Cámara de Construcción y de algunos organismos públicos para bajar la siniestralidad. Pero no resultan suficientes.

La serie de accidentes mortales en la construcción que con alguna dificultad logró publicar la revista de la Cámara de la Construcción (ver en el sitio web <http://www.ccu.com.uy/sitio/noticias/26-noticias/1252-construccion-2014-marco-suba-en-siniestros-mortales.html>) es la siguiente:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **1993 - 3** | **1999 - 13** | **2005 – 4** | **2011 - 9** | **Nota: el número de 14 que se ha empleado en este informe se basa en la información de prensa y de paros y consta lugar, fecha y nombre de la persona fallecida** |
| **1994 - 16** | **2000 - 6** | **2006 - 15** | **2012 - 10** |
| **1995 - 12** | **2001 - 11** | **2007 – 7** | **2013 - 9** |
| **1996 - 15** | **2002 - 1** | **2008 - 10** | **2014 - 12** |
| **1997 - 8** | **2003 - 5** | **2009 – 6** |  |
| **1998 - 9** | **2004 - 7** | **2010 – 6** |  |

**Experiencias de otros países que tienen alguna norma similar**

Los dirigentes del SUNCA utilizaron en sus argumentaciones las bondades de la legislación comparada, en particular de estos dos países.

España

La experiencia más antigua citada por el Secretario del SUNCA Sr. Oscar Andrade en el conocido programa “En Perspectiva” el 19 de marzo de 2014 fue señalada así “España es casi pionera porque empieza en el 83 y termina de consagrar la [ley](http://www.boe.es/boe/dias/1995/11/10/pdfs/A32590-32611.pdf) en el 95” con un texto similar al que rige hoy en Uruguay.

Los méritos de la Ley Española fueron resumidos por el Sr. Andrade así *“96 el primer año de aplicación de la ley, 10 muertos (9,8; 10,1) por cada 100.000 trabajadores….esto es una tasa de frecuencia, mide cada 100.000, no importa el volumen de empleo. El dato último de España en 2012 es 3 muertos cada 100.000, un 70% de descenso.”*

Esa información es errónea. La información oficial de España, la cual consta en

[*http://www.empleo.gob.es/ibi\_apps/WFServlet?IBIF\_ex=SEFCNT01&OPC\_PRN=2&VTIP\_LLA=M&URL\_INTERNET=INTERNET&RND=2015042305.00.33*](http://www.empleo.gob.es/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=SEFCNT01&OPC_PRN=2&VTIP_LLA=M&URL_INTERNET=INTERNET&RND=2015042305.00.33) *es la siguiente:*

Estadística de accidentes mortales en la construcción de España

(tasa de incidencia por 100.000 trabajadores)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2006** | 14,40 | **2009** | 12,08 | **2012** | 9,45 |
| **2007** | 13,55 | **2010** | 11,39 | **2013** | 8,89 |
| **2008** | 13,65 | **2011** | 11,85 | **2014** | Sin/datos |

En Uruguay, en base a las fuentes de información ya citadas la tasa fue:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Año | Promedio de trabajadores | Muertes | Tasa/100.000 |
| **2013** | 81.710 | 9 | 11,00% |
| **2014** | 75.080 | 14 | 18,60% |

¿Quiere decir que la Ley, además de ineficaz, fue contraproducente en Uruguay? No, ya que dos años, que es la información que se presenta, no es suficiente para marcar tendencias porque en pocos años puede haber importantes fluctuaciones que pueden interpretarse de diversas formas. Por ejemplo, las edades y fechas de ingreso a los registros del BPS de los accidentados pueden indicar la contratación de personal con menor experiencia. No contamos con esas informaciones.

Si tomamos las cifras de mortalidad de la Cámara de Construcción, vemos:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Año | Promedio | Muertes | Tasa/100.000 | Año | Promedio | Muertes | Tasa/100.000 |
| **2004** | 23.976 | 7 | 29,20 | 2010 | 59.227 | 6 | 10,13 |
| **2005** | 30.573 | 4 | 13,08 | 2011 | 70.257 | 9 | 12,81 |
| **2006** | 39.641 | 15 | 37,84 | 2012 | 81.060 | 10 | 12,34 |
| **2007** | 46.997 | 7 | 14,89 | 2013 | 81.710 | 9 | 11,01 |
| **2008** | 53.579 | 10 | 18,66 | 2014 | 75.080 | 12 | 15,98 |
| **2009** | 52.314 | 6 | 11,47 |

Nótese la fuerte baja de la tasa de mortalidad desde que terminó la crisis y repuntó la construcción y mejoró la gestión inspectiva de la DGI y del BPS. En buena parte la alta tasa de los primeros años se debe a la existencia de personal no declarado que, al tener un accidente, era dado de alta en el período “ventana” que había antes en el sistema GAFI (Gestión de Afiliaciones) del BPS. Lo mismo sucedía en la afiliación rural.

En algunos sectores, como construcción, todavía hay un período “ventana” para la inscripción de hasta 48 o 72 “*horas hábiles posteriores al ingreso a la actividad”.*

.

Si comparamos la tasa promedio de incidencia de los últimos 7 años en España, es 11,55, y en Uruguay es 13,05. No es mucha la diferencia pero es totalmente diferente la tendencia. En España la tendencia es a disminuir y en Uruguay es fluctuante.

¿Cuál suponemos que es la principal diferencia?

La Ley Orgánica 10/995 de 23 de noviembre de 1995 reformó el Código Penal español y en sus arts. 316-318 estableció una fórmula penal similar a la de Uruguay.

***Artículo 316.***

*Los que con infracción de las* ***normas de prevención de riesgos laborales*** *y* ***estando legalmente obligados****, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses (sic).*

***Artículo 317.***

*Cuando el delito a que se refiere el artículo anterior se cometa por* ***imprudencia grave****, será castigado con la pena inferior en grado.*

***Artículo 318.***

*Cuando los hechos previstos en los artículos anteriores se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo*

*remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello.*

Pero casi simultáneamente – y con interrelación - se aprobó la [Ley](http://www.boe.es/boe/dias/1995/11/10/pdfs/A32590-32611.pdf) 31/995 de 10 de noviembre de 1995 de Prevención de Riesgos Laborales la cual reorganizó y profundizó la gestión de los riesgos, una extensa ley que ocupa 44 páginas en su publicación oficial y armoniza su legislación con la de la Comunidad Económica Europea.

Es a la buena gestión del Instituto responsable de la Prevención de Riesgos y de la Inspección General del Trabajo que se debe la continua disminución de muertes en España.

Es esencialmente un problema de gestión, no de represión. Y conste que no nos preocupamos porque vayan presos los responsables de las muertes en la construcción por desidia. Nos preocupamos porque no disminuyen las muertes y no aumentan los presos.

Perú

También fue citada la Ley peruana 29.783 de 19 de agosto de 2011 que estableció una norma penal basada en la de España:

*“Artículo 168-A. Atentado contra las condiciones de seguridad e higiene industriales.*

*El que, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, no adopte las medidas preventivas necesarias para que los trabajadores desempeñen su actividad, poniendo en riesgo su vida, salud o integridad física, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cinco años.*

*Si, como consecuencia de una inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo, ocurre un accidente de trabajo con consecuencias de muerte o lesiones graves, para los trabajadores o terceros, la pena privativa de libertad será no menor de cinco años ni mayor de diez años”*

Este artículo está incluido en una extensa “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Es parte de una política de prevención de riesgos. Es también gestión y no represión.

El año siguiente se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral por la Ley 29.981 de 19 de diciembre de 2012.

En 2014, con fecha 8 de julio, se ajustó dicha Ley y, entre otras medidas de adecuación a la realidad del mercado formal e informal peruano en base a la experiencia de su aplicación, se reformuló la norma penal que ahora es:

“El que, deliberadamente, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, y habiendo sido notificado previamente por la autoridad competente por no adoptar las medidas previstas en esta y como consecuencia directa de dicha inobservancia, ponga en peligro inminente la vida, salud o integridad física de sus trabajadores, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 1 ni mayor de 4 años.

Si como consecuencia de la inobservancia deliberada de las normas de seguridad y salud en el trabajo, se causa la muerte del trabajador o terceros o le producen lesión grave, y el agente pudo prever este resultado, la pena privativa de liberta será no menor de cuatro, ni mayor de ocho años en caso de muerte, y no menor de 3 ni mayor de 6 años en caso de lesión grave.

Se excluye de responsabilidad penal cuando la muerte o lesiones graves son producto de la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador.”

**La perspectiva actual de la reducción de accidentes de trabajo**

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informó, a fines de abril pasado, en base a cifras del Banco de Seguros del Estado, sobre la accidentalidad laboral en todo el país en los últimos años. Estas y otras cifras fueron debatidas en un Seminario organizado el miércoles 20 de mayo por la Sociedad Uruguaya de Gestión de Personas, en el cual algunas de esas cifras fueron controvertidas y que pasaremos a analizar.

De la información de prensa, ya que no tenemos el informe, destacamos:

*“Los registros de los últimos años muestran que en 2011 hubo un total de 54.000 accidentes laborales en todo el país, en 2012 la cifra se ubicó en 53.000, en 2013 bajó a 51.730 y en el último año totalizó 51.186 accidentes.”*

Lo primero que hay que señalar es que es deprimente que la cifra de 2011 y de 2012 esté redondeada en millares. Eso estaría evidenciando una falla grave en las estadísticas. Se suele decir que “lo que se puede medir, no se puede gestionar”. También se suele enunciar que así “….no se puede controlar”.

Se resaltó en el Seminario la disminución de accidentes desde el 2011 y, en particular, se resaltó que en el año 2014 hubo 544 accidentes menos. Una disminución del 1,05%. Bienvenida sea.

Esa cifra de disminución hay que analizarla con más detalle.

El total de trabajadores registrados en el Banco de Previsión Social, según su Boletín Estadístico, disminuyó de un promedio de 1.482.933 a 1.477.130, una disminución del 0,39% (5.803 personas). Parte de la disminución del 1,09% se puede explicar por menos empleos y no por mejor gestión.

Se señala que un 14,3% del total de accidentes fue en el sector de la construcción. El 14,3% del total de 51.186 trabajadores accidentados en el 2014 es 7.320.

Si se hubiera mantenido el número de empleos del 2013 en el sector construcción (81.710, en lugar de 75.180) y la misma proporción de accidentes (7.320 en 75.180) que se registró en el 2014, habría habido 636 accidentes más.

.

La disminución de accidentes de trabajo en el 2014 se puede explicar por una disminución del número total de trabajadores y por la pérdida de puestos en la construcción más que por una mejor gestión de los riesgos, a pesar del esfuerzo que han hecho en materia de prevención el gobierno, los trabajadores y los empresarios.

Es de destacar que el nuevo Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ernesto Murro, tiene claro que hay un problema de normativa y de gestión y en el reciente Día de la Salud y la Seguridad Social expresó la necesidad de actualizar la legislación laboral y su gestión para disminuir eficazmente la siniestralidad.

Porque hay que superar la tradicional mentalidad de “Ley aprobada, problema solucionado”.