

Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad
Facultad de Derecho – Universidad de la República
idtssfder@gmail.com

Montevideo, 14 de agosto de 2020

Sres. Miembros de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes

Presente

Cumplimos en remitir informes solicitados al Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República referidos a:

1. *Normas modificativas del régimen de subsidio por desempleo para los trabajadores rurales, temporarios y/o zafrales* (informe elaborado por el Prof. Adjunto Ariel Nicolliello);
2. *Manipulación de cargas y límite máximo de cargas para insumos de uso agropecuario* (informe elaborado por Dr/a. Carolina Feola y José Pablo García);
3. *Normas sobre Protección del Empleo*, (informe a cargo del prof. Héctor Zapirain, la Dra. Marisa Arizeta y la Lic. Ana Laura López).

Se deja expresa constancia que el tenor de los tres informes fueron compartidos por el pleno de la Sala Docente del Instituto.

Sin más, y quedando a disposición de los Sres Legisladores, saludan atentamente

Hugo Barretto Ghione (Dir.) Hugo Fernández Brignone (Sec.) Carolina Panizza (Ayudante)

Informe sobre el proyecto de ley modificativa del régimen de subsidio por desempleo para los trabajadores rurales, temporarios y/o zafrales (Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Representantes, Carpeta N° 278 de 2015).

1. Introducción. Objeto de este informe.

Se ha solicitado la opinión de nuestro Instituto en relación al referido proyecto de modificación del régimen del subsidio por desempleo.

Antes de ingresar en los aspectos concretos del proyecto, entendemos ineludible efectuar un análisis del mismo a la luz de las normas de superior jerarquía -constitucionales e internacionales- habida cuenta que el régimen del subsidio por desempleo se inscribe en el marco más general de la reglamentación legal del derecho a la seguridad social, derecho humano fundamental reconocido por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Toda innovación legislativa, de acuerdo al principio de progresividad, debe tener el sentido de avanzar en efectividad del derecho, y por lo tanto, en la extensión de la cobertura y la mejora de la suficiencia.

2. El derecho a la cobertura del desempleo como parte del derecho humano fundamental a la seguridad social.

El derecho a la seguridad social es un derecho humano fundamental, reconocido por primera vez, a nivel mundial, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 22 (“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”), y en particular, según surge de su artículo 25, el “derecho a los seguros en caso de desempleo”.

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, ratificado por Ley N° 13.751 de 11 de julio de 1969, estableció en su artículo 9: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

El órgano de control de aplicación del PIDESC es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, instituido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El citado Comité examina los informes periódicos de cumplimiento del PIDESC, además de emitir dictámenes interpretativos de las disposiciones del Pacto, denominados “Observaciones Generales”.

En la Observación General N° 19 el Comité se ha expedido sobre el contenido normativo del derecho a la seguridad social.

Por otra parte, los Estados que han ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC -como lo ha hecho Uruguay por Ley N° 19.029 de 27 de diciembre de 2012- han reconocido la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo su jurisdicción y aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. Los Estados Partes se obligan a dar la debida consideración al dictamen del Comité, así como a sus recomendaciones.

La ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC reafirma el valor jurídico de la Observación General N° 19 y demás documentos en los que el Comité haya emitido pronunciamientos de carácter general. Entre éstos, se destaca la Declaración titulada *“Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible”* de 2015. En esta Declaración el Comité incorpora la doctrina de la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo y establece que la Recomendación N° 202 de la OIT sobre los pisos de protección social, de 2012, complementa y refuerza la Observación General N° 19 del Comité.

Por lo tanto, el contenido normativo del derecho a la seguridad social, a juicio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano de control de aplicación del PIDESC, surge de la Observación General N° 19 y de la Recomendación N° 202 de OIT.

En relación al subsidio por desempleo, la Observación General N° 19 establece que “los Estados Partes deben tratar de ofrecer prestaciones para sufragar la pérdida o falta de ingresos debida a la incapacidad de obtener o mantener un empleo adecuado”. “El sistema de seguridad social también debe amparar a los trabajadores a tiempo parcial, ocasionales, de temporada y los empleados por cuenta propia”. De especial relevancia en tiempos de pandemia, dice la citada observación general: “Deben proporcionarse prestaciones para los períodos de pérdida de ingresos de las personas a las que se pida que no se presenten al trabajo durante una emergencia de salud pública u otro tipo de emergencia” (párrafo 16).

Dado que el proyecto tiene una loable finalidad de expandir la cobertura, resulta pertinente citar también que en su pronunciamiento el Comité ha expresado: “los Estados Partes deben tomar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que los sistemas de seguridad social incluyan a los trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social”. “En los casos en que los planes de seguridad social para estos trabajadores se basen en una actividad profesional, estos planes deben adaptarse de manera que los trabajadores tengan condiciones equivalentes a las de los trabajadores a jornada completa comparables” (párrafo 33). La Recomendación N° 202 establece que los pisos de protección social deberían comprender, como una de las garantías básicas, la “seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad o invalidez”. En ese sentido, se

recomienda colmar progresivamente las lagunas de protección mediante regímenes apropiados, ya sea de carácter contributivo o no contributivo.

En momentos de crisis social y económica, las citadas normas internacionales constituyen referencia obligada a la hora de legislar. Se integran al texto constitucional en virtud de la remisión de su artículo 72, y complementan de ese modo el mandato contenido en el artículo 67: organizar la seguridad social de modo de garantizar a todas las personas prestaciones adecuadas, incluyendo de modo específico, entre otros, el subsidio por desocupación forzosa.

3. La cobertura del desempleo de los trabajadores rurales.

En la exposición de motivos del proyecto de ley comentado, se hace referencia a un estudio del Instituto de Economía de la Universidad de la República¹ que ha constatado que el régimen especial del subsidio por desempleo para los trabajadores rurales no facilitó su acceso a la cobertura, sino que lo dificultó. Los escenarios alternativos analizados en el estudio (escenario 1: aplicar la normativa general; escenario 2: exigir 9 meses, 225 jornadas o 9 BPC en los últimos 30 meses) producen mejoras moderadas en la cobertura, e implican, a juicio de sus autores, moverse hacia la normativa general.

En el plano jurídico, tanto el esfuerzo de extensión de la cobertura, como el principio de igualdad ante la seguridad social -que supone contemplar las particularidades de los sectores de actividad- conducen a buscar soluciones normativas que mejoren la protección social de los trabajadores rurales.

4. Comentarios sobre el texto proyectado.

Artículo 1°

En el artículo 1° del proyecto se reducen las condiciones para acceder al subsidio por desempleo para el “trabajador rural jornalero, temporario y/o zafra”.

En primer lugar, cabe acotar que el requisito de un mínimo de 250 jornales en los últimos 24 meses para acceder al subsidio por desempleo, en el caso de los trabajadores rurales, no fue establecido en la ley, sino en el Decreto 211/001 de 8 de junio de 2001 que los incorporó. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, no parece lo más apropiado que una ley modifique lo que estableció un decreto, que tiene menor jerarquía normativa. Sería más adecuado que la ley “fijara” o “estableciera” las condiciones de acceso para los trabajadores rurales, en lugar de “reducirlas”.

Un segundo comentario refiere al alcance subjetivo de la norma (“trabajador rural jornalero, temporario y/o zafra”). Al respecto, corresponde señalar que la

¹ DEAN, Andrés – GALVÁN, Estefanía – PERAZZO, Ivonne, *¿Acceden al subsidio por desempleo los asalariados rurales en Uruguay? Análisis de la situación actual y simulación de esquemas alternativos*, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 22/2014, diciembre 2014.

condición de jornalero guarda relación con el tipo de remuneración. La legislación sobre seguro por desempleo distingue tres supuestos: el trabajador mensual, el jornalero, y el trabajador con remuneración variable.

Siguiendo la misma técnica, el Decreto 211/001 de 8 de junio de 2001, establece que el mensual debe completar 12 meses trabajados en los últimos 24 meses; el jornalero 250 jornales en los últimos 24 meses, y el trabajador destajista o con remuneración variable 12 BPC en el mismo período.

Estos requisitos no cambian si ha sido contratado por la zafra o la temporada, o si es un trabajador continuo.

La referencia a la condición de trabajador zafral o por temporada no se ajusta a la sistemática general de la legislación del seguro por desempleo, y dada la finalidad de lograr un más fácil acceso al subsidio por el trabajador jornalero rural, entendemos inconveniente restringirlo a los jornaleros zafrales o temporarios.

Otro aspecto a considerar, es si la reducción de las condiciones de acceso debe restringirse al trabajador jornalero. Si se reduce el requisito del jornalero -que pasa de 250 a 150 jornales en los últimos 24 meses-, con el mismo espíritu, y mejor ajuste a la sistemática general de la normativa, parece razonable reducir la exigencia de los mensuales -que pasarían de 12 a 6 meses trabajados en los últimos 24 meses, y de aquellos con remuneración variable -en tal caso, de 12 a 6 BPC en los últimos 24 meses-.

Para el caso de entenderse adecuado proceder en ese sentido, se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 1º.- Para el otorgamiento del subsidio por desempleo de los trabajadores rurales, se deberán tener registrados:

- a) para los trabajadores mensuales: un mínimo de seis meses;*
- b) para los trabajadores remunerados por día o por hora: un mínimo de ciento cincuenta jornales;*
- c) para los trabajadores con remuneración variable: un mínimo de seis Bases de Prestaciones y Contribuciones.*

En todos los casos, el mínimo de la relación laboral exigida y registrada, deberá haberse cumplido en los veinticuatro meses inmediatos anteriores a la fecha de configurarse la causal respectiva.

Artículo 2º

Este artículo reduce el “período de espera” para volver a gozar el subsidio, una vez que se ha agotado el plazo máximo. En lugar de los 12 meses que resultan de la modificación del Decreto 211/001 introducida por el Decreto 79/006 de 13 de marzo de 2006 (en la redacción original eran 24 meses), el período se reduce a 8 meses desde que el trabajador percibió la última prestación.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de todos modos, deberá cumplirse el requisito previsto en el artículo 1º (150 jornales). Si se toma un período más

largo para computar los 150 jornales (24 meses en lugar de los 12 meses previstos en el régimen general) es porque se entiende que una mayor informalidad, o trayectorias laborales más inestables, hacen más difícil completar el mínimo de jornales requerido. Partiendo de ese supuesto, no es probable que, en la mayoría de los casos, los 150 jornales (aproximadamente 6 meses de trabajo) se puedan cumplir en 8 meses.

Desde ese punto de vista, cabe preguntarse si se justifica una reducción del plazo de 12 meses actualmente fijado por el Decreto 211/001, en la redacción del Decreto 79/006, dado que supone un apartamiento del período de espera fijado con carácter general.

De compartirse este criterio, se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 2°.- Los beneficiarios que hayan agotado, de modo continuo o discontinuo, el término máximo de duración de la prestación por desempleo, podrán comenzar a recibirla nuevamente cuando hayan transcurrido al menos doce meses desde la última prestación, y reúnan las restantes condiciones requeridas para el otorgamiento del subsidio.

II

Informe sobre el proyecto de ley de “Manipulación de cargas y límite máximo de cargas para insumos de uso agropecuario”

1. Reflexiones previas sobre la situación jurídica actual.

Antes de ingresar al análisis del Proyecto de ley sobre Manipulación de Cargas y Límite Máximo de Carga para insumos de uso agropecuario, consideramos de interés presentar una breve descripción sobre el estado actual de la cuestión que regula dicho Proyecto.

El concepto manipulación manual de cargas (MMC), lleva implícito riesgos biomecánicos, excesos de fuerza, posturas inadecuadas y factores organizativos, que de presentarse pueden repercutir negativamente en la salud de los trabajadores, por lo cual se trata de una contingencia que es reconocida como una fuente de riesgo para la salud de los trabajadores por la potencialidad en generar lesiones, incluso de forma irreversible.

La preocupación en nuestro país por proteger la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores está presente en varias disposiciones de nuestra normativa. En un breve pero ineludible recuento es necesario citar la Constitución Nacional con diversas disposiciones que permiten aseverar que la seguridad y salud ocupacional constituyen un derecho constitucionalmente protegido², entre ellos los arts. 7^o³, 44^o (por el que se comete a la ley regular

² SALDAIN. Rodolfo. *Los riesgos del trabajo y la Seguridad Social. Normativa y principios de seguridad y salud ocupacional para una cultura de trabajo seguro*. Doctrina y Jurisprudencia. Doctrina y Publicaciones Cade.5.2018

todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas) y 54°, una de las normas centrales del estatuto tutelar que pone el acento en la protección de la salud en el trabajo, por el cual se comete a la ley reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo *“la higiene física y moral”*.

La preocupación por la salud y seguridad se hace presente también en centenaria norma del período fundacional del Derecho Laboral, la ley N° 5.032 de 1914 que establece en su art. 1° que los empresarios *“quedan obligados (...) a tomar medidas de resguardo y seguridad para el personal de trabajo”*. a efecto de evitar los accidentes originados en la utilización de máquinas, engranajes, etc así como para deficiencias en las instalaciones en general”.

En virtud de la misma el empleador es “deudor de seguridad”, expresando con determinación que el empleador está obligado a *“tomar las medidas de resguardo y seguridad”* a efectos de evitar accidentes. La idea central es la prevención.

En el cumplimiento de esta obligación, sostiene Plá Rodríguez⁴, el empleador *“deberá proceder como un buen padre de familia. Ello le exige no sólo cumplir con todas las prescripciones legales y reglamentarias establecidas sino con todas las recomendaciones técnicas y con todas las medidas que la prudencia exija o que la experiencia aconseje”*.

Esta norma sienta las bases para la temática que a partir del Protocolo de San Salvador⁵ en 1994 se ha dado en llamar “Seguridad y Salud Ocupacional” (SYSO), en tanto responde a la regulación de las condiciones en las que se desarrolla la actividad laboral por cuenta ajena, en salvaguarda de la seguridad y salud de los trabajadores.

Las normas aprobadas en los años siguientes tienden a enfocarse en la prevención, es decir, el empleador o quien ejerce en su nombre el poder de dirección en la empresa, ya no debería reaccionar al siniestro sino obligarse a que el mismo no suceda.

Del amplio sistema normativo relativo a prevención de riesgos nuestro país ratificó varios Convenios Internacionales de Trabajo, en particular, los N° 148⁶, 155⁷, 161⁸, 167, aunque curiosamente no ratificó el Convenio N° 127 sobre peso máximo aplicado precisamente al transporte manual de carga⁹ (norma

³ Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad

⁴ PLA RODRIGUEZ, Américo. *Curso de derecho Laboral* tomo III, vol I ed. Idea, 1990, p. 172

⁵ Ratificado por Ley No. 16.519, de 22 de Julio de 1994 desarrolla el reconocimiento de la seguridad y salud ocupacional (SYSO) como un Derecho Humano fundamental.

⁶ Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones) ratificado por Ley 15.965 de 28 de junio de 1988.

⁷ Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, ratificado por Ley No. 15.965, de 28 de Junio de 1988.

⁸ Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo ratificado por Ley No. 15.965, de 28 de Junio de 1988

⁹ Convenio 127 establece que transporte manual de carga significa todo transporte en el que el peso de la carga es soportado por un trabajador, incluido el levantamiento y la colocación.

internacional actualmente en revisión) destacándose en el sector rural el Convenio N° 184¹⁰ sobre la seguridad y la salud en la agricultura de 2001.

Significativamente Uruguay ha venido implementando desde hace años un conjunto numeroso de disposiciones de carácter legislativo¹¹ y reglamentario a efectos de prevenir y garantizar la seguridad y la salud de las personas en el ámbito laboral.

La prevención a efectos de evitar y minimizar eventuales riesgos y accidentes laborales pasa ser un elemento central, siendo las empresas quienes deberán tomar una serie de acciones tendientes a garantizar la salud y seguridad de los trabajadores. Así lo disponen varias normas reglamentarias entre las que destacan:

- el Decreto N° 406/988 sobre seguridad higiene y salud ocupacional en la industria, comercio y servicios, conocido como Reglamento de Seguridad e Higiene ocupacional, que atiende a aspectos edilicios y de instalación eléctrica, baños etc del lugar de trabajo;

- Decreto N° 291/007 que obliga a las empresas a incorporar políticas de gestión de la prevención y protección de los riesgos que puedan derivarse de cualquier actividad o servicio (incluyendo la actividad rural) tanto públicos como privados, con participación de los trabajadores en la gestión de seguridad y salud ocupacional. Recordemos que este decreto reguló dicha participación mediante la creación de órganos en diferentes niveles: a) a nivel de empresas creó las “comisión de seguridad laboral” y otras instancias de cooperación, disposiciones que fueron modificadas por Decreto N° 244/016; b) a nivel sectorial o por cada rama de actividad previó una Comisión Tripartita Sectorial; y c) a nivel nacional y como órgano de alzada reglamentó el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el trabajo (CONASSAT). Tanto el decreto N° 291/07 como el que lo modifica parcialmente N° 244/016 son reglamentarios del Convenio Internacional de Trabajo N° 155.

- el Decreto N° 127/014 reglamenta el Convenio Internacional de Trabajo N° 161, relativo a los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo, lo que constituye un paso fundamental en la consolidación de una política nacional en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo. La norma promueve la seguridad y salud de los trabajadores en los lugares de trabajo mediante la incorporación en forma obligatoria de los denominados Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo.

- en ese mismo año se incorpora el Decreto N° 125/014 con un variado elenco de disposiciones en materia de seguridad e higiene para la industria de la construcción. Similares consideraciones podemos realizar en relación al Decreto N° 128/014 que reglamentó el CIT N° 161 relativo a los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo para la Industria Química, Grupo N° 7, Sub Grupo 02 “productos químicos; sustancias químicas básicas”. Posteriormente, por Decreto N° 109/017 de mayo de 2017, se extendió el ámbito de aplicación

¹⁰Aprobado por Ley No. 17.828, de 21 de Setiembre de 2004

¹¹ Un claro ejemplo de ello fue la promulgación en el año 2014 de la Ley No. 19.196, estableciendo la responsabilidad penal del empleador frente a incumplimientos de la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

de la normativa que regula los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo a la totalidad de las empresas comprendidas en el Grupo N° 7 de la Industria Química, del Medicamento, Farmacéutica, de Combustibles y Anexos.

- Por Decreto N° 127/019 se dispone la obligatoriedad de la implementación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo en el marco de lo dispuesto por el Decreto N° 127/014 para el Grupo N° 2 "Industria Frigorífica", Subgrupo N° 01 "Industria Frigorífica" y Subgrupo N° 02 "Industria del Chacinado" y en el Grupo N° 8 "Industria de productos metálicos, maquinarias y equipo", Subgrupo N° 01 "Industria metálicas básicas, productos metálicos, reciclaje de productos metálicos, aberturas de aluminio, muebles metálicos. Maquinarias y equipos (motores, bombas, compresores, refrigeración). Mantenimiento de maquinarias, equipos e instalaciones en empresas" y Subgrupo N° 02 "Sector Autopartes".

- De corte sectorial para la actividad rural de cita ineludible es la referencia al Decreto N° 321/009 de 9 de julio de 2009 que reglamenta el CIT N° 184 sobre seguridad y salud en la agricultura comprendiendo todas las actividades agropecuarias (producción agrícola, trabajos forestales, cría de animales), así como cualquier proceso de almacenamiento, operación o transporte que esté relacionados con la producción agropecuaria, Y en especial por su referencia a Riesgos Ergonómicos las disposiciones que figuran a partir del art. 56°, en especial:

- Art. 58° que considera como aspecto prioritario a contemplar la adecuación del puesto de trabajo a la persona.

- Art. 59° que reza: "Los trabajadores antes de ser asignados a una nueva tarea, en la cual no tienen experiencia previa, deberán tener un período de entrenamiento a fin de evitar la fatiga que causan los movimientos innecesarios. En especial, deberá instruirse a los trabajadores en la manera adecuada de levantar y bajar cargas manuales a fin de evitar daños a la columna vertebral. El período de entrenamiento y las condiciones de aprendizaje se fijarán en cada caso de manera de lograr un correcto desempeño de la tarea".

-Art. 60° que prescribe que para toda tarea que exija una posición del trabajador sentado deberán adecuarse las alturas de las mesas de trabajo y de los asientos para evitar posturas forzadas e inconvenientes. Los asientos deberán contar con apoyo lumbar.

-Art. 61° prescribe a su vez que para las tareas que exijan posiciones forzadas (agachadas, cuclillas, en rotación dorsal, etc.) cualquiera sea su intensidad deberán disponerse de períodos de descanso que favorezcan la recuperación.

Precisamente estas disposiciones se alinean con la cuestión de la manipulación y transporte de carga de materiales para los trabajadores rurales prevista a texto expreso por el art. 11. 2 del Convenio N° 184, que dispone claramente "*No deberá exigirse o permitirse a ningún trabajador que manipule o transporte manualmente una carga que, debido a su peso o a su naturaleza, pueda poner en peligro su seguridad o su salud*".

De ello se desprende que *la manipulación manual de cargas en forma habitual y repetitiva, sea por las condiciones del puesto de trabajo, por las tareas, por*

los ritmos de producción, por la organización del trabajo, o por el peso de la carga es una fuente de riesgo para la seguridad y la salud del trabajador rural. La maniobra manual de carga, por significar un riesgo para la seguridad y la salud del trabajador rural, merece una política de prevención.

Una palabra multicitada y clave es la palabra *riesgo*.

El concepto de riesgo es ampliamente utilizado en la normativa aplicable, no siendo frecuente identificar definiciones del mismo a nivel de leyes y decretos de aplicación general¹². Aún con la inconveniencia de esta limitación se entiende por riesgo como “*probabilidad de ocurrencia de una situación no deseada, derivada de la interacción con elementos del proceso de trabajo (peligros) que pueden afectar la salud del trabajador*”. Y los riesgos se agrupan en cuatro macro categorías: físicos, químicos, biológicos y ergonómicos, a los que precisamente se vincula la manipulación manual de cargas y el peso aceptable para ser cargado.

Cuando por primera vez se reguló sobre el manejo manual de cargas y se dispuso el límite máximo de peso permitido de carga manual, la reglamentación dejó al margen de esa protección justamente a quienes alcanzaba el Convenio Internacional N° 148: los trabajadores rurales.

El Decreto N° 423/07¹³ de 2007, con el objeto de proteger a los trabajadores de las dolencias como lumbalgias y otras patologías musculoesqueléticas que provoca el sobre-esfuerzo físico derivado de la manipulación manual de cargas, reduce la carga máxima manual (bolsa) que puede transportar un trabajador de 50 kilogramos a 25 kilogramos para varias ramas de actividad. Se reduce la bolsa de portland, de harina, de azúcar, de arroz y las que contienen productos de huerta. No se mencionan – como reconoce la exposición de motivos del Proyecto - las bolsas de uso agropecuario que manipulan mayormente los trabajadores rurales, entre otros, dispensando una vez más una protección más tardía que al resto de los trabajadores.

Nuestro país que desde el año 1943 ha privilegiado la negociación colectiva, cuya expresión más acabada son los Consejos de Salarios, sistema que impone la negociación de las condiciones laborales por los propios destinatarios de dichas disposiciones, por lo cual resulta pertinente indagar la existencia de referencias al tema en estudio en ese ámbito.

Los Consejos de Salarios articulan el sector rural en tres grandes grupos:

- a) el Grupo 22, de Agricultura, Ganadería y Actividades Conexas” con Subgrupos Plantaciones de azúcar, plantaciones de arroz, Agricultura de Secano, y Tambos, de los que surgen una veintena de documentos

¹² El Decreto No. 180/000 define el concepto de riesgo pero se encuentra limitado a la exposición a tóxicos: “es la probabilidad de que ocurra un efecto no deseable en forma de intoxicación sobre las especies no blanco o de daños al medio ambiente”; el Decreto No. 307/009 define el concepto de riesgo, limitado, esta vez a la exposición a agentes químicos “...la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado de la exposición a agentes químicos. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo”.

¹³ Decreto N° 423/07 Llamado Reducción de las Cargas Transportadas Manualmente del 12 de noviembre de 2007.

derivados de las mesas de negociación instaladas del año 2005 a la fecha;

- b) el Grupo 23 de Viñedos Horticultura, fruticultura, criaderos de aves, suinos, apicultura” que negocian en un único ámbito aunque a partir de 2018 quedan definidos los Subgrupos de: 1) Hortifruticultura, 2) Criaderos de Aves, 3) Viñedos, 4) Criaderos de suinos, 5) Apicultura, 6) Citrus y Arándanos, 7) Floricultura y 00) residual, y por último,
- c) el Grupo 24, de Forestación, que registra una profusa negociación.

La indagación demandó más de un centenar de documentos, en los cuales la mención a temas de salud es muy menor (comprendiendo aspectos relacionados al día libre para exámenes médicos, botiquín de auxilios, etc) aunque se destacan algunas excepciones.

La primera es aparición en las actas de Subgrupos del Grupo 23 y el Grupo 24 de una cláusula por la cual las partes firmantes del acuerdo exhortan a las empresas del sector al cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad e higiene en especial en relación a lo previsto en el Decreto N° 321/009. En el sector forestal además se exhorta a un ámbito de cooperación para el cumplimiento del Programa de Salud y Seguridad en el Trabajo, el que se integrará de forma bipartita.

La segunda referencia es que en el Subgrupo Plantaciones de Caña de azúcar, a partir de la ronda de 2012 se establece para los casos en que la carga al medio de transporte es “a mano”, una compensación económica, lo que se sitúa muy lejos de una prevención en salud.

En este escenario una política nacional coherente debería dirigirse a la adopción de una norma legal como la proyectada sobre Manipulación de Cargas y Límite máximo de cargas para insumos de uso agropecuario, con fundamento en que la prevención de los riesgos laborales constituye un derecho humano fundamental patrimonio de todos los trabajadores sin excepciones.

2. Comentarios sobre el Proyecto de Ley

Destaca en el título del Proyecto la utilización del vocablo *agropecuario* en lugar de la palabra *agricultura*, como utiliza el Convenio N° 184 relativo a normas de seguridad y salud para los trabajadores rurales, adjudicándose al concepto, en el lenguaje técnico, una extensión comprensiva de las actividades agrícolas así como las forestales y de cría de animales (art.1º).

Del nomenclátor emana también la voluntad del legislador desarrollada en su texto, que se bifurca en un doble propósito complementario entre sí.

Se prevé, por un lado, el manejo o manipulación manual de cargas (MMC en adelante) como un componente en materia de salud ocupacional, y se establece un límite de carga máxima para las bolsas de productos fitosanitarios, fertilizantes y alimento animal - que hasta ahora son de 50 kilos - de 25 kilos, con un claro objetivo sanitario.

Desarrolla a través de 8 artículos todo un enunciado normativo destinado a garantizar que de la MMC no se deriven riesgos para la salud de los trabajadores del medio rural, sin que del título se desprenda el carácter sectorial del ámbito subjetivo que se deriva del contenido.

En relación al estado actual de la cuestión no podemos dejar de considerar la mejora en el nivel de protección y el avance tuitivo que constituye el proyecto de ley, aún a costa de saber que se trata de medidas mínimas de salud relativas a la manipulación manual de cargas.

Desde el punto de vista de la técnica de redacción, la disposición normativa en análisis se encuentra formulada en términos de buenas prácticas comunicativas, utilizando en la redacción del texto tanto el lenguaje corriente como el lenguaje jurídico, de modo de facilitar la comprensión por los destinatarios.

De considerar el texto como un todo pasaremos ahora a encarar el análisis exegético, deteniéndonos en el contenido particular de su articulado.

Los artículos 1° y 2° sientan los principios generales.

El primero refiere al objeto y propósito general del legislador, adoptando disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas, a fin de que de ella no se deriven riesgos, en particular de tipo dorso-lumbares para los trabajadores del medio rural.

La utilización de la expresión “dorso lumbares” como lesión de riesgo es observable, ya que si bien comprende desde el lumbago a alteraciones en los discos intervertebrales incluso fracturas, y es la comúnmente citada por su relevancia en las disposiciones sobre la materia en el derecho comparado, su uso en realidad restringe el contorno de ciertas lesiones. Quedan por fuera aquellas contusiones musculo/esqueléticas (en músculos, tendones, nervios o articulaciones) localizadas en cuello, hombros, brazos, manos y espalda, producto del movimiento habitual y repetitivo o de un sobre esfuerzo físico en el manejo manual de carga. Evidentemente en ningún caso se trata de lesiones mortales, pero éstas pueden requerir un largo período de rehabilitación con costos económicos y humanos y pudiendo determinar incapacidades para su tarea y deteriorada su calidad de vida.

A pesar que en la exposición de motivos se menciona que la manipulación de bolsas de insumos agropecuarios puede producir fatiga física o lesiones como contusiones, cortes, heridas, fracturas y lesiones musculo esqueléticas en zonas sensibles como hombros brazos, manos y espalda, en el Proyecto opta por mencionar únicamente las lesiones dorso- lumbares.

La decisión puede responder a que en el derecho comparado, sobre todo en el derecho español, es la expresión utilizada. La Directiva de la Unión Europea N° 90/269/CEE que traspone el derecho español en el Real Decreto N° 487/1997¹⁴, relativa a la manipulación de cargas refiere a aquella que entrañe riesgos dorso lumbares para los trabajadores. Los contenidos de disposiciones

¹⁴ Real Decreto 487/1997. Art. 1 Objeto. El presente Real Decreto establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares para los trabajadores.

similares repican en numerosa cantidad de guías técnicas sobre MMC elaboradas por Servicios de Prevención de Riesgos y Salud en el derecho de referencia¹⁵.

Por otra parte, la utilización de la expresión lingüística “**en particular**”- que significa en el diccionario de la real academia de la lengua española, con particularidad, con distinción - colocada delante del término dorso-lumbares; parece señalar que estamos ante una mención de carácter enunciativo de riesgos, comprendiendo un espectro más amplio como aquellos musculares, tendones, ligamentos, articulaciones, neurológicos, vasculares e incluso abdominales, distinguiendo entre todos ellos los dorso-lumbares por presentarse en alto porcentaje frente al resto¹⁶.

En la última parte el artículo primero refiere a que estas disposiciones mínimas están destinadas a los trabajadores rurales. Ciertamente las bolsas de fertilizantes, de productos fitosanitarios o alimento animal, comprendidas bajo la expresión “insumos de uso agropecuarios” del título, son cotidianamente manipuladas en forma manual por los trabajadores rurales, pero éstos no son los únicos. Personal de cooperativas agrarias, agro veterinarias, empresas logísticas y almacenes rurales, quiénes desarrollan actividad dentro del comercio o del área servicios, también cargan manualmente bolsas, por lo que resultan alcanzados por la norma proyectada en su carácter de permanentes u ocasionales. Tengamos en cuenta que gran parte del fertilizante utilizado en Uruguay es fabricado por la Industria Nacional.

Por lo cual entendemos que el ámbito subjetivo de aplicación debe exceder e ir más allá de los trabajadores del medio rural, como se expresa; comprendiendo un conjunto de trabajadores con independencia del medio en que realicen la tarea, de modo de aplicar a los trabajadores de todos los sectores de actividad.

El art. 2° es un enunciado interpretativo en sí mismo, al establecer el significado de la expresión manipulación manual de cargas (MMC). De esta manera el legislador define y demarca el contenido de la expresión, entendiendo que el término comprende “cualquier operación de transporte o de sujeción de una carga por parte de uno o más trabajadores, como el levantamiento, la colocación, el empuje, la tracción o el desplazamiento”. Por primera vez se define el concepto de MMC de una manera descriptiva a partir de mencionar actos o acciones de carga. Esta definición sigue en forma casi piedeletrista la adoptada por el Real Decreto N° 487/1997 español¹⁷.

En la manipulación manual de cargas interviene el esfuerzo humano tanto en forma directa – levantamiento, transporte, colocación - como indirecta – empuje tracción, desplazamiento, etc. A pesar de la cantidad de acciones

¹⁵ España: Universidad de La Rioja. Servicio de Prevención de Riesgos Laborales. Manual de Manipulación Manual de Cargas.18/5/2015. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Guía técnica MMC.

¹⁶ Según el INSHT el 33% de las lesiones están relacionadas con dolores de espalda.

¹⁷ En su artículo segundo define la MMC diciendo: “*se entenderá por manipulación manual de cargas, cualquier operación de transporte o sujeción de una carga, por parte de uno o varios trabajadores, como el levantamiento, la colocación, el empuje, la tracción o el desplazamiento, que por sus características o condiciones ergonómicas inadecuadas, entrañe riesgos en particular dorsolumbares, para los trabajadores*”

mencionadas, no se hace alusión a lanzar la carga de una persona a otra, tan común en áreas de actividad como la construcción.

A diferencia de la definición en el derecho español, la propuesta contenida en el Proyecto incluye, en el concepto de MMC, la sujeción con las manos y con otras partes del cuerpo, como la espalda.

Se optó por adoptar una definición amplia, que va más allá del clásico transporte manual de carga referido en el Convenio N° 127 de OIT – no ratificado por nuestro país- sobre peso máximo, por el cual se establece que la expresión **transporte manual de carga** significa *todo transporte en el que el peso de la carga es totalmente soportado por un trabajador, incluidos el levantamiento y la colocación de la carga* (art.1°).

No se define en el Proyecto que debe entenderse por carga, ni hay alusión en la definición de la MMC a los insumos rurales del título. La limitación en el peso de la bolsa de insumos agropecuarios del art. 4° puede conducir a entender que se alude únicamente a éstos; pero si reparamos en la definición, la palabra carga se relaciona con cualquier objeto susceptible de ser movido.

Por tanto, esta definición de MMC traspone el ámbito del texto en el que se ubica para formar parte del ordenamiento jurídico general.

El art. 3° por su giro lingüístico, dispone el deber genérico del empleador de adoptar medidas técnicas y organizativas a fin de evitar riesgos que deriven de la MMC. Esta obligación del empleador se dirige a rediseñar el trabajo de forma de evitar la MMC, y si no fuera posible, trata de conducir las acciones para que puedan sortearse los riesgos en la salud. Dentro de las medidas recomendadas a nivel del derecho comparado, se encuentra el uso de ayuda mecánica, el levantamiento de la carga entre dos personas, la reducción de los pesos de las cargas manipuladas, en posible combinación con la reducción de la frecuencia¹⁸.

Como factores de riesgo no sólo están los relacionados a las características propias de la carga y las técnicas de su manipulación, sino aquellos que se señalan como riesgos asociados, que tienen que ver con el entorno físico del trabajo (condiciones termo/higrométricas, vibraciones), tipo de suelo y calzado, así como factores individuales de riesgo (condiciones físicas personales, actividad diaria, etc).

El art. 4° por su parte dispone el máximo de peso que podrá ser contenido en cada envase, que se fija en 25 kg.

Este peso condice con las regulaciones mundiales y nacionales para la carga manual en varias actividades, como el caso del Real Decreto N° 487/1997¹⁹ que regula el peso máximo de carga manual para todas las actividades.

¹⁸ Universidad de Málaga. Servicio de Prevención de Riesgos Laborales. Manipulación manual de cargas: factores de riesgo que están presentes y formas de prevenir los riesgos asociados.

¹⁹ El real decreto, de gran técnica legislativa utiliza la siguiente redacción para imponer las Obligaciones al empresario: “...*Obligaciones generales del empresario. Artículo 3. 1. El empresario deberá adoptar las medidas técnicas u organizativas necesarias para evitar la manipulación manual de las cargas, en especial mediante la utilización de equipos para el manejo mecánico de las mismas, sea de forma automática o controlada por el trabajador. 2.*

Dice la Guía Técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo de España, que tiene efectos obligatorios que: *“El peso máximo que se recomienda no sobrepasar en condiciones ideales de manipulación es de 25 kg, protegiendo así al 85% de la población sana.”*

No se diferencia en el peso máximo de carga - como sucede en el derecho comparado moderno -, cuando el transporte manual de carga es realizado por mujeres o jóvenes trabajadores, reconociendo que éste debe ser considerablemente inferior al que se admita para trabajadores adultos de sexo masculino.

Para la determinación de los productos a los cuales alcanza la norma utiliza la técnica taxativa, nombrando uno a uno los productos, a saber: a) fertilizantes; b) fitosanitarios; c) alimento animal; y por último, agrega en redacción amplia “otros insumos de uso agropecuarios”. Dicha redacción al ser amplia tiene como ventaja la inclusión de otros tipos de productos o subproductos que el legislador pueda no conocer o no haber previsto, así como los avances técnicos y tecnológicos. En contra, dicha redacción al ser amplia y vaga puede ver menguada su efectividad como norma jurídica (diferencia entre eficacia y efectividad).

El artículo impone en definitiva una obligación a sujetos que son ocultos en la norma, e indirectamente se vincula con otros sectores de actividad.

Los productores, vendedores, distribuidores y operadores logísticos de los productos nombrados deberán adaptar sus envases contenedores para no superar los 25 kg.

Esto traerá aparejado un efecto “derrame” sobre otras áreas de actividad, tales como Logística (grupo 13.1 de Consejos de Salarios) Industria Química (grupo 7.2) Comercio (grupo 10) entre otros. Dicho efecto derrame, tal como se ha expresado al realizar las puntualizaciones sobre el alcance subjetivo de la norma, generaría efectos positivos sobre las condiciones de salud de un colectivo muy importante de trabajadores.

La obligación por parte de los operadores logísticos, productores industriales y vendedores nacionales de cambiar el contenedor habitual de 50 kg y limitarlo a 25 kg debería ser consagrada a texto expreso, de manera de asegurar la efectividad de la norma.

El art. 5º consagra el deber de capacitar y formar al personal en la correcta forma de realizar su tarea. Dicho deber ya se desprende de la ley N° 5.032, de la ley N° 15.965 y del Decreto N° 291/007, por lo cual la norma en definitiva reafirma una obligación preexistente.

Cuando no pueda evitarse la necesidad de manipulación manual de las cargas, el empresario tomará las medidas de organización adecuadas, utilizará los medios apropiados o proporcionará a los trabajadores tales medios para reducir el riesgo que entrañe dicha manipulación. A tal fin, deberá evaluar los riesgos tomando en consideración los factores indicados en el anexo del presente Real Decreto y sus posibles efectos combinados...” Así mismo, hay que comprender que la evolución de España en la materia es de larga data y ya en 1935 había prohibido la utilización de fardos mayores a la 80 Kg. En informe del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo: <https://www.insst.es/documents/94886/509319/GuiatecnicaMMC.pdf/27a8b126-a827-4edd-aa4c-7c0ca0a86cda>

La contracara de dicho artículo es el 6° que impone al trabajador el deber de respetar las orientaciones recibidas y adoptar las medidas adecuadas de la forma correcta de manipular las cargas, utilizar correctamente los medios y equipos de protección personal facilitados por el empleador. Dicho deber no es otro que el deber de colaboración o incluso un imperativo del propio interés para el trabajador.

Ambos artículos (5° y 6°) reafirman obligaciones de las partes, las cuales son emergentes de la relación laboral y por tanto, pueden considerarse preexistentes a la norma.

El art. 7°, pese a que no refiere al sujeto obligado, es claro que no es otro que el caso de los vendedores, distribuidores, fraccionadores, logísticas, productores agropecuarios y productores industriales de fertilizantes, otorgando un plazo de 180 días para agotar Stock.

Semánticamente, se pueden detectar algunas deficiencias. Primero, si lo que busca el legislador es otorgar un plazo razonable para la entrada en vigencia de la norma, la herramienta legislativa correcta es otorgar un plazo para su cumplimiento. Segundo, nuevamente vuelve a no nombrar a quienes producen, empaquetan y venden estos productos y son los que en definitiva colocan al productor agropecuario en la obligación de utilizar dichos envases superiores a 25 kg. Asimismo el anglicanismo “stock” puede ser sustituido por mercadería o mercancía.

Resultaría de más fácil aplicación jurídica supeditar la aplicación del art.4° al cumplimiento de un plazo razonable.

Finalmente el art. 8° dispone que la contravención a las presentes normas acarreará sanciones para el establecimiento, que podrán inicialmente comprender amonestaciones hasta la eventualidad del cierre del local. No establece a que establecimiento refiere. Podría alegarse que la mención es al rural, porque se trata de proteger a los trabajadores rurales; sin embargo, nada impide incluir a quienes producen, empaquetan y venden estos productos, colocando al productor agropecuario en la obligación de utilizar dichos envases superiores a 25 kg. En los hechos, si quién fabrica, distribuye, fracciona y vende no respeta la presente normativa sería imposible para el establecimiento rural el cumplimiento de la normativa que pretende dictarse.

Además, tal como se puede observar en otros ejemplos legislativos tales como la ley N° 18.441 (ley de limitación de la jornada del trabajador rural), no es necesario imponer a texto expreso sanciones por la contravención laboral, puesto que existe un cuerpo normativo de carácter general aplicable al caso.

Existe, desde la ley N° 5.350, un cuerpo fiscalizador especializado en el trabajo en el ámbito del Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social, el cual tiene como objetivo velar por el cumplimiento de las disposiciones laborales y, en caso de ser necesario proceder a la amonestación, sanción o incluso clausura de los establecimientos de trabajo, por lo cual, si el proyecto en estudio se transformara en ley, la Inspección del Trabajo deberá velar por el cumplimiento de dicha norma como ocurre, reiteramos, en los asuntos corrientes.

3. Panorama actual sobre la manipulación de cargas en el derecho comparado de América Latina

Desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se viene trabajando intensamente en el desarrollo de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013, instancia refrendada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Estoril, Portugal, 2009) tendiente a garantizar progresivamente el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo.

En ponderación a ello se puso en funcionamiento a principios de 2012 el Observatorio Iberoamericano de Riesgos Laborales, con el fin de dar cumplimiento a aquellos objetivos de la Estrategia enfocados a conseguir un mayor y mejor conocimiento de la realidad de las condiciones laborales. Gracias al apoyo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España se han podido impulsar políticas que garanticen progresivamente el mejoramiento de las condiciones de trabajo, entre ellas lo que atiende a la manipulación manual de cargas.

Varios países de América Latina cuentan con disposiciones de avanzada con relación a la manipulación manual de cargas, sobre las que bien vale la pena prestar atención.

PERU cuenta con una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Estibadores Terrestres y Transportistas Manuales (Nº 29088 de 19.09.2007) aprobada en el marco del Convenio de Trabajo Nº 127 relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador, así como cuenta con normas provenientes de la Constitución y del Instrumento Andino Nº 584 de Seguridad y Salud en el trabajo aprobado por la Comunidad Andina de Naciones y el Decreto Supremo Nº 029-2007 de 18.5.2007, donde se promueve una cultura de protección, aplicable a las actividades de producción, transporte y comercialización de toda la cadena agroproductiva a nivel nacional.²⁰

²⁰ Artículo 2º.- Del peso máximo a estibar

En cualquier actividad que involucre manipulación manual de carga, los pesos máximos permitidos de las cargas serán:

- En hombres: Hasta 25 kilogramos para levantar desde el suelo en la manipulación manual de carga realizada por un solo trabajador o hasta 50 kilogramos para cargar en hombros, siempre y cuando sea asistido por otra persona en el levantamiento.

- En mujeres: Hasta 12.5 kilogramos para levantar desde el suelo en la manipulación manual de carga realizada por una sola trabajadora o hasta 20 kilogramos para cargar en hombros siempre y cuando sea asistido por otra persona en el levantamiento.

Artículo 3º.- Peso total y tramo máximos a recorrer por jornada de trabajo

El peso total transportado en hombros por un trabajador durante una jornada de trabajo diaria no deberá sobrepasar los 6,000 kilogramos.

El tramo que recorrerá el estibador terrestre con la carga en sus hombros no debe superar los 10 metros. En el caso de que la distancia sea mayor, se tendrá que reducir proporcionalmente el peso total a transportar en la jornada diaria, conforme a la Guía Técnica que será elaborada por el Ministerio de Salud.

ARGENTINA: El vecino país cuenta con una difusa cantidad de normas sobre la temática en estudio. Para citar algunas, cabe mencionar las del sector cárnico (Decreto N° 13/2020), que limita la carga manual a 25 kg. Existe al igual que en nuestro país un proyecto de ley en Cámara de Diputados para limitar las cargas manuales a 25 kg como máximo y que la reglamentación limite a 15 kg.²¹

De manera similar a nuestro país, en la construcción se encuentra limitado a 25 kg la carga o arrastre manual.²²

BRASIL. Este país aprobó una profunda reforma de las leyes del trabajo en el año 2017, complementando la consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT) en especial la ley N° 8213, de 24 de julio de 1991, que sin embargo no afectó ni alcanzó la política pública implementada por el Ministerio de la Seguridad Social en Brasil (Ministério Da Previdência Social), a través del Departamento de Salud Ocupacional por el que se busca promover un ambiente de trabajo más seguro en Brasil.

La Norma Reglamentaria N° 9 de Programa de Prevención de Riesgos Ambientales establece la obligación de desarrollar e implantar, por todas las empresas, el denominado Programa de Prevención de Riesgo Ambiental con el fin de preservar la salud y la integridad de los trabajadores a través de la anticipación, reconocimiento, evaluación y control de los riesgos ambientales que existen o se prevén puedan existir en el lugar de trabajo, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

CHILE. En fecha 17 de septiembre de 2017 entró en vigor la ley N° 20.001 que en su art 211° modifica el Código del Trabajo, reduciendo el peso de las cargas de manipulación manual a un máximo de 25 kilos. Antes de la norma los trabajadores podían cargar hasta 50 kg, poniendo en riesgo su integridad física.

Esta iniciativa del Gobierno Chileno prohibió que las personas operen manualmente cargas superiores a los 25 kilos. Antes de su vigencia el peso autorizado podía llegar a los 50 kilos en el caso de hombres mayores de 18 años.

BOLIVIA. Por Decreto Supremo N° 293 se establece pormenorizadamente como realizar la carga manual.²³ En el art 65° se limita la carga a 45 kg según el siguiente texto: *“ARTÍCULO 65.- (LEVANTAMIENTO MECÁNICO DE CARGAS). Se usará de manera obligatoria equipo mecánico en todos los casos de levantamiento de carga, cuyo peso comprometa la salud del trabajador, para condiciones normales se admite como peso máximo de acarreo manual de 45 Kg., distancias no mayores a 60 m., para trabajadores adultos de sexo masculino. El 50% de esta norma para mujeres adultas,*

²¹[https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0758-D-2019#:~:text=El%20peso%20m%C3%A1ximo%20establecido%20para,VEINTICINCO%20KILOGRAMOS%20\(25%20kg\).](https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0758-D-2019#:~:text=El%20peso%20m%C3%A1ximo%20establecido%20para,VEINTICINCO%20KILOGRAMOS%20(25%20kg).)

²²SRT 42/2018

²³<https://bolivia.infoleyes.com/articulo/87306>

exceptuando las que se encuentren en estado de gravidez, las que están prohibidas de transportar carga a mano“.²⁴

PARAGUAY. En este caso, la protección de la seguridad y salud en el trabajo es una materia comprendida en la Constitución de 1992, cuyo artículo 90° establece a texto expreso que el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetas a la fiscalización de las autoridades creadas por Ley, delegando el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento a la autoridad administrativa.

Más allá del contenido Constitucional, podemos referirnos en materia de la legislación en seguridad y salud en el trabajo a otras dos normas principales.

En primer lugar, el Código de Trabajo, que prescribe que la política de prevención de riesgos laborales deberá desarrollarse a través de la seguridad, higiene y medicina del trabajo, entendida como conjunto de técnicas, estudios y acciones encaminadas al perfeccionamiento de las condiciones ambientales, materiales, organizativas y personales destinadas a evitar daños o alteración de la integridad física, funcional o psicológica de los trabajadores. El empresario deberá garantizar la higiene seguridad y salud de los trabajadores en la ejecución de su actividad laboral. Las medidas de seguridad e higiene del trabajo no implicarán ninguna carga económica para los trabajadores.

En segundo lugar, puede citarse el Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina del Trabajo²⁵, confeccionado para dotar al país de una normativa adecuada en materia de seguridad, higiene y medicina del trabajo, además de buscar la finalidad de reducir la siniestralidad laboral. Regula de forma amplia aspectos relativos a las condiciones y requisitos técnicos mínimos obligatorios que, en materia de prevención de riesgos profesionales y de mejora del medio ambiente de trabajo, se requiere cumplir en todo establecimiento o centro de trabajo.

4. Conclusiones

* La norma proyectada llena un vacío legal, alcanzando una solución transversal en materia de MMC y límite máximo de carga de insumos agropecuarios, ampliando a sectores no incluidos actualmente por la reglamentación.

* Su articulado para representar un avance teórico y práctico debe contemplar la diferencia de género en el límite de carga así como la situación de los jóvenes trabajadores, debiendo en ambos casos fijar un límite sensiblemente inferior que la del adulto masculino.

* La definición de MMC es un avance científico en la materia. Se trata de un precepto de carácter general que traspone el ámbito rural del Proyecto, abarcando a otros sectores de actividad como industria, comercio y servicios.

²⁴<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103224/125227/F-1939980153/DECRETO%20SUPREMO%202936%20BOLIVIA.pdf>

Ley nº 213, del 28 de julio de 1992, Título V.

²⁵Decreto nº 14.390, del 28 de julio de 1992

*La mayoría de sus disposiciones son de corte programático, por lo que se necesitará, en caso de adoptarse, una reglamentación concreta que concrete en mayor medida las soluciones propuestas y unifique criterios, con descripción precisa de factores de riesgos presentes en la MMC y de los factores de riesgo asociados que tienen que ver con el entorno físico del trabajo (condiciones termohigrométricas, vibraciones, etc), tipo de suelo y calzado, así como factores individuales de riesgo (condiciones físicas personales, actividad diaria, etc).

* Si bien el Proyecto de ley contiene aspectos que deberían ser mejorados, debe concluirse que la aprobación con los ajustes señalados, comportaría una necesaria protección de derechos laborales básicos de los trabajadores rurales.

III

Informe sobre Proyecto de Ley “Protección del Empleo.” (Repartido No. 109 –Mayo 2020, Carpeta No. 198 de 2020).

I. Introducción.

Se solicita a este Instituto opinión sobre el Proyecto de Ley “Protección del Empleo” presentado por un grupo de Representantes Nacionales y que se encuentra estudio en la Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social (Repartido No. 109 –Mayo 2020, Carpeta No. 198 de 2020).

En términos generales se comparte la iniciativa por cuanto estatuye medidas que tienen por finalidad preservar el empleo – prohibiéndose los despidos y extendiéndose los plazos de los contratos laborales a término – y facilitar el retorno al trabajo de los trabajadores y trabajadoras con cargas familiares.

Cabe destacar que este proyecto de ley se enmarca en las políticas que la Organización Internacional del Trabajo promueve para mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 en el mundo del trabajo, las que se basan en las normas internacionales del trabajo y se asientan en tres pilares fundamentales, a saber: a) Protección de los trabajadores en el lugar de trabajo; b) Fomento de la actividad económica y la demanda de mano de obra; c) Apoyo al empleo y al mantenimiento de ingresos. Precisamente, en el tercer pilar se pone especial énfasis en la conservación del empleo, la reducción de la jornada laboral y otras medidas de protección social.²⁶

A los efectos de una mayor claridad se realiza un análisis particular de cada una de las disposiciones contenidas en el proyectado presentado, para lo cual seguiremos el orden establecido en el articulado.

²⁶Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. Segunda edición (7 de abril de 2020) y Tercera edición (29 de abril de 2020) Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus>.

II. Análisis particularizado de las disposiciones del proyecto de ley.

Artículo 1°. *(Prohibición de despedir).*- Los empleadores no podrán despedir a sus trabajadores, reputándose nulo lo actuado contra esta disposición, por el plazo de 180 días a contar desde la declaratoria de la emergencia sanitaria nacional (Decreto N° 93/20). Salvo que el empleador demuestre notoria mala conducta del trabajador, la violación de esta obligación traerá aparejado a opción del trabajador, que el pago de la indemnización por despido sea el doble de la normal, o el reintegro más el pago de los jornales caídos con los aportes a la seguridad social correspondientes.

Nota: Presenta problemas de redacción. No se comparte la solución dual consagrada (reintegro o indemnización): si la finalidad es preservar el empleo, la opción de pago de indemnización debería quedar descartada, salvo caso de cierre o concurso de la empresa. Por otra parte, en hipótesis de mantenerse la opción de la indemnización, los jornaleros que no hubieran computado 100 jornadas de trabajo efectivo no estarían amparados.

Amén de ello, no queda claro el ámbito de aplicación, en tanto se dice que se prohíben los despidos generados dentro de los 180 días del Decreto 93/20, pero esta ley entra en vigencia con la promulgación (según su artículo final). Por ende, se nos genera la duda siguiente: se aplica en forma retroactiva a los despidos generados desde esa fecha, o abarca los despidos que se generen dentro del plazo de 180 días pero luego de promulgada la ley.

Artículo 2°. *(Prohibición de extinción de contratos sometidos a plazo o condición resolutoria).*- Los contratos de trabajo sometidos a plazo o condición cuya finalización opere dentro del plazo de 180 (ciento ochenta) días a contar desde la vigencia de la presente norma, se entenderán automáticamente prorrogados hasta cumplirse este plazo.

Salvo que el empleador demuestre notoria mala conducta, la violación de esta obligación traerá aparejado a opción del trabajador, el pago de una indemnización cuyo monto sea el doble de la que hubiere correspondido si se tratara de una relación de trabajo por tiempo indefinido, o los jornales caídos hasta completar el plazo de estabilidad, o el reintegro más el pago de los jornales caídos. En estas dos últimas hipótesis, con los aportes a la seguridad social correspondientes por los respectivos jornales.

Nota: Al igual que la disposición precedente se observan problemas técnicos de redacción que deberían corregirse. En inciso primero se habla de prórroga cuando en realidad – a nuestro juicio – debería hablarse de suspensión del plazo o de la condición resolutoria. La redacción tal cual está resulta confusa y se presta a más de una interpretación. Nos surge asimismo la duda en cuanto al tratamiento de estas modalidades contractuales, en tanto se habla de prórroga del plazo o condición y no suspensión de los plazos a su respecto. Por otra parte, en lo que refiere a la prórroga del plazo, debería aclararse si es por lo que reste para alcanzar los 180 días.

Con respecto al texto del inciso 2º son válidos los comentarios realizado en relación con la solución que permite optar por una indemnización.

Artículo 3º. (Prohibición de extinción de vínculos con el Estado).- Prohíbese por 180 (ciento ochenta) días la extinción de vínculos laborales en el Estado, sean de derecho público o privado, así como en las personas públicas no estatales con excepción de aquellos casos en los que se hubiere constatado una falta grave o muy grave. Se prorrogarán automáticamente por dicho término los vínculos laborales que estuvieren sometidos a plazo o condición, pudiendo ser rescindidos dentro del plazo referido únicamente, en caso de constatarse falta grave o muy grave.

Nota: En primer lugar debe señalarse que en esta disposición se engloban regímenes diferentes: de los trabajadores del Estado y de los trabajadores de las personas públicas no estatales. Éstos últimos se rigen en su mayoría, salvo excepciones, por el derecho del trabajo aplicable al sector privado; pero además, en el Estado hay vínculos laborales a los cuales se aplica el derecho laboral común.

Se considera conveniente que en lo referente a los trabajadores del Estado se especifique, en función del régimen jurídico aplicable; y en cuanto a los trabajadores de las personas públicas no estatales, si no se quiere incluirlos con el resto de los trabajadores, se prevea una disposición particular.

Entendemos que sería conveniente que se estableciera con claridad desde cuando se computa el plazo de los 180 días. De lo contrario siempre tenemos dos fechas posibles: el Decreto N° 93/20 y la fecha de promulgación de la ley.

Artículo 4º. (Acumulación de indemnizaciones).- Las indemnizaciones establecidas en el presente, se acumularán con las indemnizaciones especiales establecidas en la normativa vigente.

Nota: Sobre el punto ya se ha expuesto opinión, no obstante y en caso de mantenerse la opción de escoger por el pago de una indemnización, se comparte la filosofía de establecer un recargo a la indemnización para que opera como un factor disuasivo del despido o cese unilateral por parte del empleador. Ello sin perjuicio de que deberá mejorarse la redacción dada.

Artículo 5º. (Reintegro posterior a licencia maternal).- Suspéndese el plazo de reintegro para todas aquellas trabajadoras comprendidas en las disposiciones del artículo 15 incisos 8, 10 y 11 de la Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013. Suspéndese el plazo de reintegro para todas aquellas trabajadoras comprendidas en los artículos 2º a 4º de la Ley N° 19.161, de 1º de noviembre de 2013 en caso de nacimientos múltiples, pretérminos o con alguna discapacidad, de partos prematuros o la presencia de patologías del recién nacido, que fueran acreditadas mediante certificado médico que a su juicio justifique la suspensión del reintegro.

Entiéndese comprendido en las disposiciones de este artículo a uno de los padres adoptantes. En consecuencia, todos los sujetos comprendidos en la presente disposición que deban reintegrarse antes del plazo de 180 (ciento ochenta) días a contar desde la vigencia de la presente, verán prorrogada dicha obligación hasta el acaecimiento de tal fecha.

Nota: Al igual que lo expresado en referencia al artículo 4º precedente, esta disposición debería desglosarse en dos. Una relativa a los trabajadores del sector privado y otra referente a los trabajadores del Estado, en virtud de que se aplican regímenes diferentes por más que sean similares; por otra parte, se contempla solamente a las trabajadoras de la Administración Central, excluyendo al resto de las trabajadoras del Estado. Se sugiere establecer quien se va a hacer cargo del pago, por lo menos para las trabajadoras comprendidas en la Ley N° 19.161.

Sin perjuicio de esta observación de orden formal se comparte el espíritu y finalidad de la disposición proyectada.

Artículo 6º.- *Durante la vigencia de la suspensión del dictado presencial de clases en el ámbito de las instituciones educativas públicas y privadas, en el marco de la emergencia sanitaria a que refiere el Decreto N° 93/20, los trabajadores con hijos menores a cargo podrán ajustar razonablemente el cumplimiento de su horario de trabajo sin incurrir por ello en falta o infracción laboral o funcional.*

Nota: Debería contemplarse no sólo la situación de hijos menores a cargo, sino también todos los casos en que el trabajador o trabajadores tengan menores bajo su responsabilidad o personas con discapacidad que necesiten atención permanente. Conviene recordar, al momento de legislar sobre estos temas, el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (N° 156), ratificado por Uruguay. No queda claro si contempla a los trabajadores del ámbito público y privado o sólo al privado.

Artículo 7º. *Dicho ajuste, procurará no resentir mayormente las tareas, funciones y actividades asignadas en cada caso y, preferentemente, deberá coordinarse con cada empleador, quien en ningún caso podrá aplicar sanciones o reproches disciplinarios fundados en su disconformidad con el ajuste introducido.*

Nota: Se considera conveniente prever que ese ajuste fuera el resultado de la negociación colectiva, y por ende que no quedará librado al acuerdo individual entre trabajador/a y empresa.

Artículo 8º.- *A efectos del ajuste mencionado, los trabajadores que pretendan ampararse deberán acreditar sumariamente ante su empleador la circunstancia de tener a su cargo menores de edad y, asimismo, la inexistencia de otras*

opciones para su efectivo cuidado durante el horario de trabajo.

Nota: No merece mayores observaciones; pero insistimos esto también debería ser objeto de negociación colectiva. Y preverse la instrumentación de la prueba.

Artículo 9º.- *Los ajustes introducidos en el horario de trabajo serán registrados en el Libro de Registro Laboral existente en cada empresa y su efectivo cumplimiento será supervisado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que, de constatar algún incumplimiento, podrá aplicar las sanciones económicas que legalmente correspondan.*

Nota: Sobre esta disposición sugerimos la siguiente redacción alternativa:

“Los ajustes introducidos en régimen horario deberán comunicarse en forma preceptiva y en un plazo máximo de tres días a la Inspección General del Trabajo. El incumplimiento de lo preceptuado o del régimen horario acordado dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 289 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987.

Asimismo, se deberá registrar el cambio de horario en la Planilla de Control de Trabajo de la empresa”.

Artículo 10. *(Suspensión de plazo de prescripción acciones y créditos laborales).*-*Suspéndense por 180 (ciento ochenta) días el cómputo de los plazos establecidos en la Ley N° 18.091, de 7 de enero de 2007.*

Nota: Disposición innecesaria a la luz de la reciente norma aprobada (Ley No. 19.879, de 30 de abril de 2020, FERIA Jurisdiccional Extraordinaria y suspensión de plazos procesales). Dicha norma legal en su artículo 3º establece la suspensión de los plazos de prescripción o caducidad a partir de 14 de marzo de 2020 y por todo el tiempo en que se extienda la FERIA Jurisdiccional Extraordinaria. Además, esta disposición podría llevar a considerar que estamos frente a una nueva suspensión de los plazos en tanto la feria sanitaria finalizó.

Artículo 11. *(Vigencia).*- *Esta ley entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.*

III. Conclusiones.

Como ya se ha señalado y sin perjuicio de las observaciones formuladas, se comparte el espíritu y la filosofía de la iniciativa.

En estos momentos de crisis y recesión económica, con puestos de trabajos destruidos o en peligro de desaparecer, y cerca de 200 mil trabajadores en seguro de paro, resultan imprescindibles medidas como las proyectadas.

Medidas de mayor calado que posibiliten la conservación real de los empleos, la fuente de ingresos y faciliten la reinserción laboral, sobre todo de los trabajadores y las trabajadoras con cargas familiares; en otras palabras, eviten la degradación del tejido social con sus secuelas de pobreza, marginalidad y violencia²⁷.

²⁷Según datos manejados y que son notorios en los primeros 15 días de abril cerca de 100.000 personas quedaron bajo la línea de pobreza.