

Sobre las comisiones mixtas de seguridad e higiene

*Carlos Reynoso Castillo**

La presente investigación tiene como objetivo pasar revista al marco jurídico que regula el nacimiento, estructura y funcionamiento de estas instancias bilaterales que deben establecerse en las empresas según la Ley Federal del Trabajo. Se trata de un trabajo en donde se busca también mostrar cómo estas estructuras bilaterales han venido cobrando cada vez mayor importancia y cómo su marco jurídico se ha actualizado.

This investigation has the objective of reviewing the legal framework which regulates the birth, structure and function of the bilateral petitions that should be established in companies under the Federal Work Law. It deals with a work in which it also seeks to show how these bilateral structures have gained more importance and how their legal framework has been modernised.

SUMARIO: Introducción. / Antecedentes. / I. Marco Jurídico. / II. Funcionamiento.
/ Conclusiones. / Bibliografía

Introducción

La idea de considerar a la empresa como un espacio de coincidencias y convergencias de intereses ha sido desde siempre un anhelo del legislador, con el fin de tratar de “tejer” un conjunto de normas jurídicas que permitan reflejar y expresar la diversidad de intereses y expectativas que normalmente se dan en el centro de trabajo. Así, la empresa como lu-

gar en donde se encuentran los intereses del inversionista dirigidos a tratar de elaborar un producto que al final le permita obtener una ganancia, se mezclan con el interés del trabajador de poner a disposición de la empresa, su dedicación y esfuerzo para también obtener una ganancia, que traducida en dinero, le permita llevar una vida digna con su familia. En ese sentido, la idea de ver en el centro de trabajo esta necesaria coexistencia de intereses, ha llevado al legislador a crear espacios de diálogo que atiendan los problemas cotidianos de la relación laboral, uno de esos espacios son precisamente las comisiones mixtas, entendidas, de manera general,

* Profesor-investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

como instancias bilaterales que serán permanentes o temporales, en función del tipo de temas que atiendan, y en donde participa el empleador y los trabajadores por conducto de sus representantes, con el fin de atender determinados aspectos relacionados con la ejecución cotidiana de la relación laboral.

Entre esos varios aspectos que podrían estar incluidos en la necesidad de atención cotidiana entre las partes, están los relativos a las condiciones físicas de los espacios en los cuales se lleva a cabo el trabajo, pero no desde el punto de vista de su contribución a un proceso productivo, sino en tanto que aspectos que pueden afectar la salud de los trabajadores.

Los procesos productivos en sí mismos plantean una serie de riesgos a los cuales puede verse enfrentado un trabajador. Hoy, a diferencia de los planteamientos del siglo XIX, se ha avanzado hacia la conceptualización de los riesgos y hacia el establecimiento de tipologías de riesgos más adecuadas a la realidad. Así, hoy se habla de riesgos que tienen que ver con el medio ambiente en donde se encuentra la empresa (regiones, áreas geográficas con diversidad climática, etc.), de riesgos que atienden a las condiciones específicas del ambiente en ciertas áreas de trabajo (calor, humedad, ruido, contaminantes en el aire, etc.), de riesgos relacionados con los instrumentos de trabajo (maquinaria, herramientas, etc.). Esta mayor claridad frente a los múltiples riesgos que puede enfrentar un trabajador en su trabajo, ha permitido al legislador, y sobre todo a los diferentes actores en las relaciones laborales (por ejemplo las instituciones públicas de seguridad social), actuar de una manera más puntual y efectiva en el “procesamiento jurídico” de este tipo de problemas.

En el caso de la seguridad en el trabajo y de los riesgos en el mismo, se está ante de

un tema que ha ido evolucionando al mismo ritmo que han avanzado las sociedades y en particular los procesos productivos. En efecto, las revoluciones industriales desde el siglo XVI no han frenado los cambios en las maneras de producir los bienes, ni tampoco han frenado la multiplicación, tanto cualitativa como cuantitativa, de los riesgos que puede enfrentar un trabajador con motivo de su trabajo.

Esta constante a lo largo de la historia ha derivado, en el terreno del derecho del trabajo, en la necesidad de contar con un aparato normativo que atienda los diferentes aspectos que se derivan de tal situación. Es así como han venido haciendo su aparición instituciones jurídicas que buscan prevenir los riesgos de trabajo, y llegado el caso, establecer las consecuencias jurídicas que pueden tener los mismos. De ahí que bajo los términos de “seguridad, higiene y salud” se pueden encontrar en la legislación laboral un conjunto de disposiciones encaminadas a conocer, clasificar, atender, sancionar y prevenir los riesgos de trabajo en la empresa.

Pero uno de los aspectos más relevantes en esta problemática y de toma de conciencia creciente, ha sido el relativo a la prevención de los riesgos. Efectivamente, hoy se acepta de manera generalizada y es un lugar común, señalar que una de las tareas más importantes en materia de riesgos de trabajo es su prevención, no solamente por las razones humanitarias que ello conlleva, sino también por la importancia económica que ello puede tener, en términos de gastos.

El desarrollo de la legislación destinada a la prevención de los riesgos de trabajo ha avanzado por dos vías, ya sea adoptando un conjunto de normas en donde la intervención del Estado busca establecer una serie de criterios, básicamente derechos y obligaciones de las partes, con base en los cuales intenta

ir dibujando un espacio de seguridad mínima para los trabajadores en el desarrollo cotidiano de su labor. Pero por otra parte, también la legislación laboral, al paso de los años, ha tratado de ir involucrando a las partes en la relación laboral en estos temas, para ofrecerles un espacio de participación activa en la vigilancia de la seguridad e higiene en el centro de trabajo, para de esta manera tratar de hacerlos partícipes, como actores directamente inmersos en los procesos productivos, de las medidas y acciones que se tomen para evitar los riesgos de trabajo.

Así, la comunicación bilateral y constante en el centro de trabajo de todos estos temas, ha merecido para el legislador, la necesidad de contar en las empresas con espacios permanentes, de diagnóstico, análisis y propuestas, que permitan contribuir a la preservación de la salud de los trabajadores. De esta manera, la respuesta a esta necesidad ha sido atendida por medio del establecimiento de una instancia conocida como Comisión Mixta.

En razón de que lo que atiende este tipo de normas es un bien jurídico de primer orden, como es en un primer momento la salud de los trabajadores, y en un segundo momento la vida misma de éstos, es que el tema ha venido encontrando un espacio, ahora considerado necesario en las leyes y códigos en todo el mundo.

En Canadá, por ejemplo, la ley sobre la salud y la seguridad del trabajo, establece que (art. 68) un comité de salud y de seguridad puede formarse en los establecimientos que agrupen a más de veinte trabajadores que pertenezcan a una categoría identificada con ese fin. En algunos casos, la formación de este comité puede ordenarse por la autoridad competente, cuando lo considere conveniente. Entre las funciones de este comité están: elegir el médico responsable de los servicios

de salud en el centro de trabajo, aprobar el programa de salud elaborado por el médico responsable, elaborar los programas de formación e información en materia de salud y seguridad en el trabajo, elegir los equipos de protección, participar en la identificación y evaluación de los riesgos y de contaminantes peligrosos, llevar un registro de los accidentes de trabajo, etcétera.

Así mismo, en Francia por ejemplo, el comité de higiene, seguridad y condiciones de trabajo es obligatorio en aquellas empresas que cuentan con por lo menos cincuenta trabajadores; se trata de una instancia bilateral e interna a la empresa que tiene una misión general de contribuir a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, así como a la mejoría de las condiciones de trabajo; su labor también es de asesoría en la materia, ya que debe ser consultado antes de tomar cualquier medida que modifique precisamente las condiciones de higiene y seguridad; realiza también un análisis de riesgos profesionales a los que pueden estar expuestos los trabajadores, por lo menos cuatro veces al año, realiza encuestas sobre riesgos, así mismo si requiere un experto para auxiliar sus trabajos, los honorarios de éste serán cubiertos por el empleador.

En el caso de México, la Ley Federal del Trabajo (ley en lo sucesivo) le da al tema una gran importancia, al establecer que entre las obligaciones que tiene un empleador está, precisamente (artículo 132, fracción XXVIII) participar en la integración y funcionamiento de tales comisiones, las cuales han de formarse de conformidad con dicha ley.

Antecedentes

El tema de la salud en el trabajo ha sido una constante a lo largo de la historia. Ya desde

la antigüedad pueden encontrarse documentos que muestran la preocupación por las condiciones precarias en las cuales se desarrollaba el trabajo, y los riesgos que para la salud representaban. Más tarde en el Renacimiento y las revoluciones industriales, el tema de la salud en el trabajo ha ido cambiando en cuanto a los agentes que la alteran, pero no en cuanto a las graves implicaciones que pueden tener para los trabajadores. Ante la ausencia de normas protectoras de los trabajadores en general y de los riesgos de trabajo en particular, se carecía de acciones jurídicas que estuvieran destinadas a prevenir y atender aquellas lesiones cuyo origen fuera el trabajo.

Más tarde en el siglo XIX en países europeos y Estados Unidos harían su aparición normas dirigidas a atender, de varias maneras la salud en el trabajo, su preservación y su quebrantamiento.

En México el Departamento de Trabajo creado en 1911, buscaba atender la problemática obrero patronal, pero sería hasta el año de 1928 cuando en dicho departamento se crearía la sección que se ocuparía de la higiene y seguridad en el trabajo. Más tarde en 1931, y con el impulso de la primera Ley Federal del Trabajo, se promovería la instalación de las entonces denominadas “comisiones permanentes de seguridad”. Asimismo, estas instancias serían objeto de una regulación más precisa en el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo de 1934, lo cual dio lugar a la instalación, para el año siguiente, de más de 1,600 comisiones permanentes.

La evolución del tema avanzaría hacia una consolidación jurídica del mismo. Y para 1946 se expide el Reglamento de Higiene en el Trabajo, a partir del cual la seguridad y la higiene habrían de tratarse por una misma comisión, contrariamente a como se venía abordando el tema.

A finales de los años setenta del siglo pasado (en 1978) el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo estableció criterios para la constitución, registro y funcionamiento de las comisiones a partir de 1981.

Más tarde, esta evolución, permitirá arribar al hoy conocido como Reglamento Federal de Seguridad e Higiene y Medio Ambiente de Trabajo (RF en lo sucesivo), en donde se condensan y concretan diversas disposiciones antes dispersas, y donde se busca establecer un marco jurídico general y aplicable para todo el país en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

A estas disposiciones, y en tratándose de las comisiones mixtas, hay que destacar la adopción en 1993 de la Norma Oficial Mexicana NOM-019-STPS-1993 (en lo sucesivo NOM) relativa a la constitución, registro y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo; norma que con algunas adecuaciones realizadas en 1997, es la base del funcionamiento de estas instancias bilaterales.

I. El Marco Jurídico

El marco jurídico dentro del cual han de funcionar las comisiones mixtas es amplio y puede identificarse en diversos ordenamientos del orden jurídico nacional.

Por ejemplo, el artículo 123, Apartado “A”, fracción XV establece que: “El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como



El marco jurídico dentro del cual han de funcionar las comisiones mixtas es amplio y puede identificarse en diversos ordenamientos del orden jurídico nacional.

a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso”

Como puede advertirse, se trata de obligación amplia destinada al empleador, con el fin de atender los requerimientos que en la materia le señalen otras normas jurídicas. Pero este planteamiento constitucional se despliega en la ley por medio de varias disposiciones que buscan, desagregando la obligación genérica constitucional, establecer varias obligaciones específicas y puntuales para el empleador; estas obligaciones son:

a) Obligación de respeto a las normas jurídicas en la materia.

La ley reitera, una vez más, el planteamiento genérico de la misma constitución, al establecer en la fracción XVII del artículo 132 de la ley, que debe “cumplir con las

disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo y, en general, en los lugares en que deban ejecutarse las labores...”. Aquí, al igual que en otros casos de la ley, se plantea la duda de si esta obligación en la materia, es una obligación en sí misma, o bien se trata de un planteamiento genérico, que más adelante la misma ley explicita en otras fracciones del mismo artículo 132; nos parece que esta segunda interpretación es la adecuada.

b) Obligación de inversión en prevención.

El artículo 132 señala, entre las obligaciones de los empleadores (fracción XVI) instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, los instrumentos y mecanismos necesarios para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador. Aquí una vez más, la referencia a las normas técnicas específi-

cas del caso es necesaria, ya que la inversión e instalación de mecanismos e instrumentos ha de apegarse a las normas concretas que en cada empresa han de observarse. De ahí que es importante señalar que la determinación del tipo de acciones e inversiones a realizar en este rubro, no pueden depender de apreciaciones unilaterales y subjetivas de alguna de las partes, sino que deben de satisfacer requerimientos técnicos.

c) Obligación de control de contaminantes.

El mismo artículo 132 de la ley en la misma fracción 132 establece también que el empleador debe "... adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes. Para estos efectos, deberán modificar, en su caso, las instalaciones en los términos que señalen las propias autoridades". En este caso, se busca que haya una calidad del aire adecuada, técnica y jurídicamente.

d) Obligación de atender al trabajador con primeros auxilios.

Independientemente de los diversos efectos que un accidente en el trabajo puede tener, el legislador ha considerado conveniente que el empleador cumpla con un deber de atención inmediata al trabajador que ha sufrido un accidente, para ello se ha establecido que en el centro de trabajo se deben de (Art. 132 fracc. XVII) "...disponer en todo tiempo de los medicamentos y materiales de curación indispensables que señalen los instructivos que se expidan, para que se presten oportuna y eficazmente los primeros auxilios...". Es importante anotar que las características específicas, en cuanto a tipos de medicamentos y cantidades de los mismos, tampoco ha de quedar a la discreción de las partes, sino que deben de atenderse la normas específicas sobre el tema.

e) Obligación de información a los trabajadores.

Pero también sobre el empleador pesa una obligación amplia de informar a sus trabajadores sobre las características que el tema de la seguridad presenta en el centro de trabajo; así la fracción XVIII del artículo 132 de la ley establece que el empleador debe "fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene". El objetivo buscado es el de la socialización de la norma, bajo la idea de que en la medida que se conozca su vigencia puede ser más plena, idea ésta que tendría que ser discutida, por lo menos en lo teórico.

f) Obligación de contar con medicamentos en situaciones excepcionales.

La ley reconoce situaciones excepcionales en donde la atención de la salud, también debe tener acciones excepcionales. La fracción XIX del artículo 132 de la ley señala, como otra obligación del empleador, la de "proporcionar a sus trabajadores los medicamentos profilácticos que determine la autoridad sanitaria en los lugares donde existan enfermedades tropicales o endémicas, o cuando exista peligro de epidemia". En estos casos, la determinación del tipo de medicamentos adecuados para tales circunstancias en que se realiza el trabajo, es importante y está a cargo de las instancias de salud competentes.

g) Promover las comisiones mixtas.

Junto a todas estas obligaciones, el legislador en su momento, tal y como se señalaba en la introducción de este trabajo, consideró que el sistema legal con el cual se ha de atender la salud en el trabajo, debe de contar con una instancia bilateral de diálogo y propuestas entre las partes de la relación laboral; es así que la fracción XXVII del artículo 132

de la ley obliga al empleador a “Participar en la integración y funcionamiento de las comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido con la ley”. Esta participación en la integración y funcionamiento, se traduce en diversas obligaciones de concretar de hacer por parte del empleador, las cuales han sido señaladas a lo largo de este trabajo.

Sobre este punto, no hay que olvidar lo señalado por el artículo 509 de la ley, señala que: “En cada empresa o establecimiento se organizarán las comisiones de seguridad e higiene que se juzgue necesarias, compuesta por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan”.

Asimismo, conviene anotar que en lo relativo a estas comisiones mixtas en el sector público, existe una normatividad complementaria que debe observarse.¹

h) Obligación de capacitación especial en materia de riesgos.

A la obligación genérica constitucional de capacitar a los trabajadores, viene a agregarse esta obligación específica de capacitar en materia de seguridad e higiene en el trabajo. En efecto, el Art. 153-F fracción III de la ley señala que el empleador deberá capacitar a los trabajadores sobre los riesgos de trabajo inherentes a sus labores, así como sobre las medidas preventivas para evitarlos. La finalidad que se busca es hacer participe al empleador de una cultura de prevención,

al proporcionar información adecuada a los trabajadores con el fin de evitar riesgos de trabajo, por medio de la capacitación en la materia.

i) Obligación de informar sobre accidentes a la autoridad.

La autoridad laboral cuenta con una participación muy importante en este esquema, tanto en su puesta en marcha como en su funcionamiento. Sin embargo, en situaciones específicas como son el que ocurra un accidente, el legislador consideró prudente que la autoridad laboral esté al tanto de lo sucedido, es por ello que el empleador, de acuerdo con la ley, debe dar aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra en su centro de trabajo; los tiempos y las formas para hacerlo también son objeto de normas jurídicas.

Estas obligaciones a cargo del empleador, se ven complementadas con una obligación genérica a cargo del trabajador, señalada en el artículo 134 fracción II de la ley, en donde se puede leer que los trabajadores deben “observar las medidas preventivas e higiénicas que acuerden las autoridades competentes y las que indiquen los patrones para la seguridad y protección personal de los trabajadores”.

Este esquema de derechos y obligaciones bilaterales entre empleadores y trabajadores, se ve complementado con una serie de disposiciones que sobre el tema establece el RF, en donde existen algunas obligaciones más específicas que buscan obligar al empleador a contar con una labor de vigilancia metódica en materia de riesgos de trabajo en su empresa. Estas obligaciones son, por un lado, el que haga un diagnóstico de las condiciones de seguridad e higiene en el centro de trabajo y por otra parte, llevar a cabo un programa en materia de seguridad e higiene en el trabajo, tomando en cuenta las normas

¹ En el caso del sector público hay que atender a las disposiciones específicas que en la materia existen, por ejemplo el Reglamento para la Promoción, Integración y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del sector público afiliado al Régimen de Seguridad Social del ISSSTE. (*Diario Oficial de la Federación* 26 de septiembre de 1994).

aplicables al caso (art. 139). Sin embargo, cabe aclarar que el RF reserva este tipo de obligaciones a aquellos casos de centros de trabajo en donde laboren por lo menos cien trabajadores; si no es el caso, entonces el patrón ha de elaborar una relación de medidas preventivas en la materia. Este programa ha de actualizarse por lo menos anualmente .

En este reglamento también se dedica una sección al tema de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, y en donde se otorga una labor de promoción de dichas comisiones a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al establecer que esta dependencia, con el auxilio de las autoridades laborales locales en las entidades federativas, promoverá la integración y funcionamiento de estas instancias. Así mismo el RF señala (art. 124) que los criterios a observar para la organización y funcionamiento de las comisiones mixtas se habrá de determinar por medio de una norma, misma que como ya se señalaba, es la norma oficial correspondiente.

Así mismo, el RF en su artículo 124 señala que las comisiones han de constituirse en un plazo no mayor de treinta días a partir de la fecha de iniciación de las actividades en la empresa.

También el RF señala que, entre otras, las actividades que han de realizar los miembros de la comisión están: investigar las causas de los accidentes y enfermedades de trabajo, vigilar el cumplimiento de las disposiciones del mismo reglamento, proponer al patrón medidas preventivas de seguridad e higiene y demás que establezca la norma.

Pero así como en otras normas en la materia, el RF enfatiza la idea de que el empleador debe realizar una labor de seguimiento del tema de los riesgos de trabajo en su empresa, a partir de ciertas obligaciones concretas en materia de estadísticas en el tema. Así se es-

tablece que el patrón deberá dar aviso de los accidentes que ocurran en el centro de trabajo, pero además, deberá elaborar una estadística de los riesgos de trabajo con base en los lineamientos que la autoridad le indique, esta información también ha de hacerla del conocimiento de los trabajadores. Con esta información, a su vez, la autoridad laboral llevará una estadística nacional.

Pero a este panorama cada vez más amplio y complejo de normas heterónomas, al paso del tiempo se ha venido agregando y conformando un conjunto de normas autónomas, que las partes en los centros de trabajo, patronos y trabajadores, han acordado.



Los trabajadores deben “observar las medidas preventivas e higiénicas que acuerden las autoridades competentes y las que indiquen los patronos para la seguridad y protección personal de los trabajadores”.

Así, las normas referidas a las comisiones mixtas, generalmente incluidas como cláusulas en los contratos colectivos, oscilan entre aquéllas que buscan ir mas allá de la ley y darle a la actividad de las comisiones mixtas un sentido de eficacia mayor, y aquéllas en donde sus contenidos resultan generalmente ociosos en la medida que sólo reproducen literalmente lo que sobre el tema señala la ley, buscando de este modo, sólo cumplir con un requisito de forma que se les exigiría al momento de depositar un contrato colectivo.

La ley en su artículo 392 establece que en los contratos colectivos podrá establecerse la organización de comisiones mixtas para el cumplimiento de determinadas funciones sociales y económicas. Esta posibilidad ha sido fortalecida por la misma ley al señalar que las resoluciones que emitan las comisiones serán ejecutadas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los casos en que las partes las declaren obligatorias.

En este panorama normativo, es importante destacar que el sistema que el legislador mexicano diseñó se basa en dos grandes aspectos: por un lado, en un intento por equilibrar la labor de vigilancia y supervisión de las normas entre los diferentes actores (autoridades, trabajadores y empleadores), y por otro, en un dispositivo de implementación directa de dichas normas en cada centro de trabajo, en donde las comisiones mixtas de seguridad e higiene juegan un papel determinante.

Por lo que toca al primer aspecto, hay que recordar que prácticamente en todo el mundo, una de las importantes funciones que han de desarrollar las secretarías o ministerios de trabajo, es precisamente el poner en práctica una política dirigida a la salud en el trabajo, entendida en un sentido amplio. De ahí que sean precisamente estas instancias,

en los diferentes niveles de gobierno las que están encargadas de dar seguimiento al tema en cada país.

En el caso de México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la dependencia del Gobierno federal encargada de, en lo general, vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos; mientras que en lo particular, la STPS debe estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento. Así mismo, la STPS establece en su reglamento interior que esta dependencia ha de promover la organización, registro y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, la capacitación de sus integrantes y proporcionar asesoría a dichas comisiones, además de evaluar el funcionamiento de tales comisiones, sugiriéndoles medidas para su mejoramiento.

II. Funcionamiento de las Comisiones

El tema del funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene es importante, en la medida que es a partir de la manera como estas instancias se organizan y actúan que, en buena medida puede aspirarse a que se desempeñen adecuadamente.

Uno de los primeros aspectos que hay que revisar es el relativo a la integración de la Comisión Mixta. Como ya se señalaba, la ley sólo señala que tales comisiones estarán integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón. En ese sentido la Ley deja aquí un amplio margen para que las partes, por medio de la nego-

ciación determinen el número de miembros que habrán de formar parte de la Comisión Mixta.

Sin embargo, en cuanto al número de participantes, algunos puntos de vista apuntan a calcular el número de representantes ante la comisión mixta en función del número de trabajadores en toda la empresa o en alguna área de la misma, avanzando así hacia un criterio de proporcionalidad y estableciendo que por ejemplo, por cada veinte trabajadores, habrá un representante de los mismos y otro de la empresa ante la Comisión Mixta, ese número aumentaría a dos por cada parte si el número de trabajadores llegara hasta cien, y serían cinco representantes de trabajadores y cinco de la empresa si el número de trabajadores en la empresa rebasa a los cien.

Sin duda el tema del número de integrantes en la comisión, tiene otros ángulos no menos importantes, como son el hecho de que establecer nombramientos de esta naturaleza, en el marco de las negociaciones que se lleven a cabo para integrar la comisión, supone relevar, así sea parcialmente, a un trabajador de sus obligaciones laborales para con la empresa, lo cual exige que la empresa contemple y considere cómo atenderá esos tiempos en que el trabajador dejará de realizar una labor en un proceso de trabajo para dedicarlo a su labor ante la Comisión Mixta. De ahí, que en muchos casos hay reticencia para nombrar a un número mayor de trabajadores ante tales comisiones.

Por otra parte, en cuanto al tema de la estructura de la comisión mixta, y en atención a las dimensiones de la empresa, tal y como sucede en muchos casos, la estructura que habrá de tener la comisión mixta puede ser, centralizada o bien contando con subcomisiones, que en el marco de un esquema acordado entre las partes, permita atender

adecuadamente las tareas que en la materia impone la ley. Sin embargo, algunos expertos han señalado que entre los factores que deben de tenerse en cuenta para el tamaño de la comisión, así como la estructura de la misma, están los siguientes: el número de trabajadores, la peligrosidad de las labores desarrolladas, la ubicación del o de los centros de trabajo, la estructura misma de la empresa, las características de los procesos de trabajo y el número de turnos de trabajo.²

La NOM sugiere que la comisión se organice con un Coordinador y un Secretario, y designará el número de vocales necesarios en atención a las dimensiones del centro de trabajo.

El cargo de coordinador será ocupado por el representante del patrón y el de secretario por el de los trabajadores o su sindicato. Estos dos “funcionarios” habrán de recibir capacitación para su mejor desempeño. La misma NOM señala las funciones específicas que estas personas han de desempeñar; por ejemplo, el coordinador tendrá las funciones generales de presidir las reuniones de trabajo de la comisión, dirigir y vigilar el funcionamiento de la comisión, integrar el acta de verificación, promover la participación de los integrantes de la comisión, plantear al patrón la programación anual de verificaciones, con el fin de integrar el programa anual, integrar en las actas los resultados de las investigaciones sobre accidentes, elaborar conjuntamente con el secretario el acta de verificación, participar en las inspecciones que se realicen en el centro de trabajo por parte de las autoridades competentes, asesorar a los vocales y demás personal del centro de trabajo en la detección de condiciones peligrosas, y solicitar la susti-

² Cfr. De la Fuente Mejía J. “Comisión Mixta de Seguridad e Higiene”, *Revista Laboral*, núm. 138, abril 2004 México, pp. 60 y ss.

tución de los integrantes de la comisión. En este último caso, la sustitución de un miembro de la comisión podrá ocurrir por acuerdo del patrón, del sindicato o de mayoría de los trabajadores, en su caso; y las razones que podrían motivar esta situación, según la NOM, son: negarse a cumplir con los procedimientos para evitar riesgos de trabajo (caso en el cual hay que recordar podría configurarse una causal de despido justificado), por no cumplir con sus actividades en la misma comisión o bien, por no asistir a dos verificaciones consecutivas o por ausencia definitiva.

Por su parte, el secretario será responsable de convocar a los integrantes de la comisión para realizar las verificaciones, apoyar en el desarrollo de las reuniones de trabajo, integrar el acta de verificación de la comisión, hacer propuestas para mejorar el desarrollo de la comisión y, participar en las inspecciones que se realicen, asesorar a vocales y demás personal del centro de trabajo en la materia, conservar copias de las actas de verificación por doce meses para revisar el seguimiento de las propuestas de medidas para prevención de accidentes y enfermedades.

Finalmente, por otra parte, los vocales deberán detectar y recabar información sobre condiciones peligrosas, en el área que le designe la comisión en cada uno de ellos y apoyar las actividades de promoción y de orientación a los trabajadores que se indique en la comisión.

La ley señala que las labores que se realicen en el marco de las comisiones serán desempeñadas gratuitamente y dentro de las horas de trabajo. Los representantes de los trabajadores serán designados por la mayoría de los trabajadores o por el sindicato titular del contrato colectivo, en caso de que exista.

La ley no establece criterio alguno en cuanto a la duración del encargo de los representantes ante las comisiones mixtas, sin

embargo, la NOM sí se ocupa del tema al señalar que el coordinador, el secretario y los vocales tendrán un nombramiento por dos años, indicando además que los puestos de Coordinador y Secretario se alternarán cada dos años entre los representantes patronal y obrero. En caso de ausencia del coordinador o del secretario, será un vocal el que de manera transitoria ocuparía el cargo. De cualquier manera es conveniente que tal precisión la haga el reglamento que se apruebe y, en el caso de que haya cambios en la integración de la comisión, éstos han de notificarse a la autoridad laboral competente ante la cual se registró la comisión.

Si bien la comisión vigila, en lo general según el RF, la instrumentación y operación del sistema y procedimientos que se implementen para mejorar la seguridad e higiene en el trabajo, será en la reglamentación interna de la comisión en donde ha de detallarse la manera cómo trabajará la misma, ya que existen ciertos temas que no pueden faltar, por ejemplo:

La instalación misma de la comisión ha de ser objeto del levantamiento de un acta circunstanciada que dé cuenta del inicio de los trabajos de la comisión por parte de sus integrantes, así como de las tareas y funciones que cada uno de sus miembros han de desarrollar, por ejemplo, quién convocará a las sesiones y demás trabajos y cómo se elaborarán las actas, quién les dará seguimiento, quién y cómo llevará el archivo, quién remitirá a las autoridades competentes los documentos, tanto internas como externas a la empresa, etcétera.

La NOM, en uno de sus apéndices, señala una serie de informaciones y datos que ha de contener esta acta de instalación e inicio de los trabajos, por ejemplo: nombre, denominación o razón social de la empresa, Registro Federal de Contribuyentes de la misma, Registro ante el IMSS, domicilio,

teléfono, rama de actividad, fecha de inicio de actividades, número de trabajadores de la empresa o establecimiento, nombres de los integrantes y cargos de la comisión, fecha de inicio de labores, firmas de los participante y de testigos. Sin duda, la intervención de la empresa y del sindicato será por medio de sus representantes legales o de las personas maniatadas para este acto. Se ha de señalar también el número de los centros de trabajo en lo que rige la comisión.

Pero una vez instalada la comisión, han de realizarse una serie de actividades para llevar adelante su cometido, entre las más importantes están aquellas que señala expresamente la NOM y que son las siguientes:

- Establecer el programa anual de verificaciones, con base en criterios de prioridad en atención a las características del centro de trabajo. Esta labor ha de realizarse dentro de los 45 días posteriores al inicio de actividades.³
- Llevar a cabo las verificaciones de acuerdo al programa adoptado, o bien de manera extraordinaria cuando se considere necesario.
- Levantar las actas correspondientes de cada verificación, valorándolas y sugiriendo medidas correctivas. El acta se entrega al patrón y debe conservarse, por lo menos doce meses.

³ Con el fin de orientar a las empresas en el cumplimiento de este requisito, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró un documento que sirve de guía para la elaboración de dicho programa en donde se incluyen los recorridos periódicos que han de realizar las comisiones mixtas. Entre los datos más relevantes que este programa debe de contener están: los datos de la comisión y la identificación de las partes en la misma, las fechas en que se realizarán los recorridos, las fechas en que se presentarán las cartas elaboradas, las actividades educativas en materia de seguridad e higiene y de protección ecológica que han de realizarse durante el año (cursos, pláticas, conferencias, difusión de documentos, etcétera).

La comisión ha de levantar actas en las que se dé cuenta de sus trabajos y en particular de los recorridos que sus miembros hagan en los centros de trabajo y en donde se indiquen con la mayor precisión las condiciones de seguridad e higiene en que se encuentran dichos lugares de trabajo, pero también las propuestas y sugerencias para superarlas y mejorarlas.

El trabajo de las comisiones puede verse mejorado y perfeccionado, si cuentan con la asesoría de expertos en la materia concreta que se esté trabajando. Esta asesoría puede otorgarla algún experto privado que, ya sea en la realización de los trabajos de la comisión que apoye, o bien en el momento de elaborar las propuestas concretas colabore. Pero también la asesoría puede darla alguna dependencia pública que, como parte de sus competencias, pueda auxiliar a las comisiones (STPS, IMSS, secretarías de trabajo de los estados, etc.). En principio, las actas han de enviarse mensualmente a la autoridad del trabajo correspondiente.

En cuanto a los recorridos que los miembros de la comisión han de realizar, cabe señalar que los mismos son particularmente importantes, en la medida que consisten en la verificación objetiva de las condiciones de seguridad en las que se encuentra cada centro de trabajo, intentando así, descubrir las condiciones de riesgo que existan y, en consecuencia, prevenir riesgos de trabajo. La amplitud de la vista depende de los lugares a visitar: una área, un proceso de trabajo, una unidad de producción, una área concreta y particular, etcétera.

Estos recorridos pueden tener una programación periódica, generalmente mensual, que han de acordar las partes en el seno de la misma Comisión Mixta.

Así mismo, la comisión podrá, en atención a las características específicas del

centro de trabajo, poner particular atención a ciertos aspectos o ciertas áreas de trabajo, que por razones concretas puedan representar algún peligro potencial para la seguridad de la empresa y sus trabajadores.

Por otro lado, y como parte del funcionamiento adecuado de una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, destacan las funciones que formal y realmente tienen. Si bien la facultad genérica de la misma comisión es la de prevenir los riesgos de trabajo en la empresa, también puede haber competencias específicas, por ejemplo en la eventualidad de que ocurran accidentes; en este caso, la comisión puede tener algunas tareas concretas que realizar, como son el auxiliar al empleador en la investigación de las razones por las cuales ocurrió el accidente.⁴

En este aspecto concreto ha de tenerse cuidado en delimitar claramente las competencias que la comisión ha de tener en el tema, en donde de manera general la comisión puede ser una instancia que apoye y auxilie al empleador en la documentación del accidente que haya ocurrido, pero no debe de erigirse como una instancia que realice una investigación fiscalizadora en la cual intente encontrar culpables del hecho ocurrido. De cualquier manera, lo ideal en estos casos es que sea el reglamento de la comisión misma el que señale y delimite claramente los alcances de las tareas encomendadas a la comisión.

Asimismo, la comisión ha de apoyar la elaboración de los informes correspondientes para las notificaciones e informes periódicos que se hagan. Las notificaciones de los accidentes son varias, por ejemplo al Centro

Nacional de Información y Estadística del Trabajo dependiente de la STPS, así como la notificación a la autoridad en materia de seguridad social.

En adición a este esquema interno a la empresa, la ley señala uno externo a la misma, en donde existe una estructura a nivel nacional y estatal para dar seguimiento a la política que, en materia de seguridad e higiene en el trabajo, ha de tenerse. En efecto a nivel del país, existe la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuyo Secretariado Técnico lo ejerce la STPS. Por su parte, a nivel de los estados y del Distrito Federal existen las Comisiones Consultivas Estatales. En ambos casos, se trata de instancias de integración tripartita, con representantes del Gobierno (federal o estatal, según el caso), de los empleadores y de los trabajadores, y cuya función principal es la de prestar asesoría a las autoridades del trabajo para adoptar medidas preventivas en materia de riesgos de trabajo.

Así mismo, y como parte de la legal existencia de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, la ley establece la necesidad de dar cumplimiento a un requisito de forma, como lo es su registro. En efecto, durante muchos años se consideró que un requisito de existencia de estas comisiones sería su registro, mediante un trámite administrativo, que inicia con la presentación de una solicitud en el formato autorizado y debidamente requisitado, ante las autoridades competentes que son en este caso, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, mientras que en el caso de las empresas o centros de trabajo ubicados en el D.F., han de registrarse ante la Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la STPS. Tanto en el caso del D.F. como en las entidades federativas, la solicitud de registro de una comisión, puede presentarse inicialmente ante

⁴ En lo relativo a la constitución, organización y funcionamiento de la comisión mixta, es importante tener presentes las adecuaciones y modificaciones que incluyó recientemente la NOM-019-STPS-2004, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de enero de 2005.

las autoridades del trabajo locales, para que luego esta autoridad la remita a la instancia federal señalada. Una vez recibida la solicitud y aprobada, la autoridad laboral (STPS) notificará a las empresas el número con el cual la comisión ha quedado registrada; sin embargo, este tipo de trámite, sobre todo a partir de 1997, con la adecuación a la NOM, se ha flexibilizado y ha dejado de tener la importancia que alguna vez se le dio.

Algunas disposiciones internacionales vienen a completar el marco jurídico dentro del cual han de funcionar estas comisiones. Cabe destacar la existencia del Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Seguridad y la Salud de los trabajadores de 1981, donde se sugiere que cada país, como parte de su política laboral, ponga en práctica y examine periódicamente su política en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Así mismo, el Convenio No. 161, relativo a los servicios de salud en el trabajo, de 1985, se refiere a la necesaria intervención de las autoridades laborales en cada país, en materia de higiene y seguridad en el trabajo, como parte de una política laboral adecuada. Y establece que su objetivo principal es el de favorecer la salud física y mental de todos los trabajadores manteniendo un medio de trabajo seguro, higiénico y bien adaptado, por un servicio preventivo.

Estas normas internacionales generales sobre la seguridad e higiene en el trabajo, se complementan con una serie de convenios internacionales, que abordan de manera específica algún tipo de riesgo o problemática particular, por ejemplo: el Convenio 13 sobre el uso de la cerusa de 1921, el Convenio 115 sobre la protección contra las radiaciones de 1960, el Convenio 166 sobre el benceno de 1971, el Convenio 139 sobre el cáncer en el trabajo de 1974, el Convenio 162 sobre el

amianto de 1986, el Convenio 119 sobre la protección de las máquinas de 1963, el Convenio 127 sobre los pesos máximos de 1967, el Convenio 148 sobre el medio de trabajo (contaminación, ruido y vibraciones) de 1977, el Convenio 120 sobre la higiene en el trabajo de 1964, el Convenio 27 sobre el peso de paquetes transportados en barcos de 1929, el Convenio 152 sobre la seguridad e higiene en los puertos de 1979 y el Convenio 167 sobre seguridad y salud en la construcción de 1988.⁵

Conclusiones

Como puede advertirse, el reconocimiento de la necesidad de contar con una política encaminada a la prevención de los riesgos de trabajo en las empresas, ha sido una preocupación recurrente en el legislador al abordar las relaciones industriales. La importancia del tema radica no sólo en la importancia humanista que tiene la necesidad por velar por la salud de las personas en el trabajo, sino también por la necesidad de contar con un sistema que permita desarrollar de mejor manera los procesos productivos.

Dicha política en materia de riesgos de trabajo se ha ido consolidando al paso de los años, y en la misma, han jugado un papel importante las normas dirigidas a dar vida a aquella preocupación sobre la salud de los trabajadores. Estas normas, han venido ganando terreno al grado que hoy su estudio y práctica, constituyen una verdadera especialidad en el mundo del trabajo.

⁵ De todo este "paquete" de normas internacionales, sólo han sido ratificados por México los Convenios Nos. 155, 161, 115, 166, 120, 27 y 152.

Este desarrollo se ha caracterizado, primero por contar con planteamientos constitucionales generales, a partir de los cuales, las leyes y códigos reglamentarios, han venido a establecer un esquema que cuenta con dos grandes campos de desarrollo.

El primero de estos campos, se refiere a todo lo relativo a la política nacional en el tema, materializada en lo que podríamos denominar el “derecho administrativo de los riesgos de trabajo” y que cuenta con una serie de instancias, encargadas de promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia. En este rubro estarían incluidas las autoridades del Poder Ejecutivo, tanto federales como estatales, como aquellas instancias que pueden ocuparse de los eventuales asuntos contenciosos derivados de la aplicación de dicha normatividad. Sin duda como capítulo especial, en este apartado habría que considerar la participación que en el tema tienen las instituciones de seguridad social, tanto en los servicios que ofrecen desde el inicio de la relación laboral, como al momento de ofrecer apoyo ante un accidente o enfermedad profesional.

Pero por otra parte, está el segundo de estos campos, el cual se refiere a todo lo relativo a la política que en materia de riesgos de trabajo ha de realizarse al interior de los centros de trabajo. En este rubro, estarían incluidas todas aquellas normas que el empleador debe de observar, como parte del cuidado que ha de tener en las instalaciones físicas que constituyen su empresa, pero también aquellas normas que atienden a la necesaria supervisión constante en materia de salud en el trabajo. Dentro de este segundo aspecto, ha de analizarse el tema de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en el trabajo; las cuales, como instancias bilaterales, juegan un papel importante en el sistema de atención que el legislador mexicano diseñó

para la salud de los trabajadores en el centro de trabajo.

Dichas comisiones mixtas, presentan en lo formal, un esquema que establece un marco, más o menos acotado, dentro del cual han de funcionar, pero que permite un amplio margen de maniobra para que las partes, en atención a las necesidades concretas de los centros de trabajo, puedan acordar la manera específica en que cada caso el tema debe tratarse. De ahí que la participación de los trabajadores juega un papel de primer orden en este esquema, ya que es por medio de su impulso como puede dársele a dichas comisiones, más allá del respeto a las normas establecidas.

Las deficiencias que en muchas comisiones mixtas se advierten atienden a diferentes problemáticas, por ejemplo: la falta de representación y representatividad de los participantes en ellas, la falta de información y capacitación de sus integrantes, la falta de supervisión sobre su funcionamiento por parte de las autoridades laborales, la distancia entre el cumplimiento formal y real de los programas anuales de las comisiones, entre otros problemas, impiden muchas veces, el que los índices de accidentes y enfermedades profesionales se limiten o erradiquen en muchas empresas. De ahí que revalorar el trabajo en estas comisiones mixtas, pero también afinar las estrategias administrativas de apoyo y supervisión de las mismas son tal vez los retos que estas instancias tienen en el futuro.

En lo que se refiere a la investigación jurídica en esta materia, buena parte de los estudios que abordan el tema de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, abordan el tema de manera marginal y limitada; en el mejor de los casos se habla de estas comisiones al abordar los contenidos mínimos que, de acuerdo con la ley, deben de tener

los contratos colectivos, pero escasos son los análisis dogmáticos que tengan como centro de atención a estas instancias bilaterales. Es por ello que al proponerse estudiar los mecanismos de diálogo en las empresas, para la atención de problemas puntuales como la salud de los trabajadores, se abre un horizonte temático en buena medida inexplorado, al cual tendremos que acercarnos en los próximos años.

Bibliografía

Diario Oficial de la Federación 26 de septiembre de 1994.

DE LA FUENTE MEJÍA, J. “Comisión Mixta de Seguridad e Higiene”, *Revista Laboral*, núm. 138, México, abril de 2004.

Convenios Internacionales números 155, 161, 115, 166, 120, 27 y 152.