

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Perú, el derecho a la protección de la salud de las personas y de su comunidad se encuentra consagrado en el artículo 7° del texto constitucional, el artículo 9° del mismo texto señala la responsabilidad del Estado en la determinación de la Política Nacional de Salud, normando y supervisando su aplicación. Por otro lado, en su artículo 23°, la Constitución establece que el trabajo es objeto de atención prioritaria por el Estado y que ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. De todos los preceptos constitucionales anotados se desprende que el derecho fundamental a la salud es un deber ser protegido por el Estado en el marco de todas las relaciones interpersonales, más aun en aquellas situaciones de riesgo como resultado de los sistemas productivos.

Las medidas de protección a la seguridad y salud deben estar dirigidas a prevenir y controlar los peligros y riesgos en el trabajo, tanto aquellos riesgos tradicionalmente conocidos, como aquellos problemas que van surgiendo como resultado de la aplicación de nuevas tecnologías y la aparición de nuevos riesgos como el psicosocial. Tal como lo señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la "Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud: Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91 Reunión", diversos aspectos del contexto pueden afectar las características y la eficacia de las medidas de protección, tales como los factores socioeconómicos nacionales, los factores demográficos, los cambios en el empleo y en la organización del trabajo, la diferenciación por razón de género, el tamaño, la estructura y el ciclo de vida de las empresas y los cambios tecnológicos. Para afrontar ello, es necesario, entre otras cosas, contar con información consolidada y actualizada sobre la situación real de los riesgos y peligros en materia de seguridad y salud en el trabajo dentro de los centros de labores.

En el mismo sentido, el informe elaborado por la OIT "Trabajo decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015", señala que en toda Política Nacional, revisada desde la perspectiva de los avances tecnológicos más recientes, se deberían identificar los principales problemas, diseñar métodos eficaces para abordarlos, formular y establecer prioridades para la acción en función de los problemas identificados en el ámbito nacional y por sector, y evaluar los resultados obtenidos, para lo cual deben adoptar medidas específicas para la aplicación e implementación efectiva de esta política, entre las que encaja la realización periódica de Auditorías, cuya función será comprobar la eficacia y efectividad del Sistema de Gestión de



Seguridad y Salud en el Trabajo, de manera que permita garantizar la seguridad y salud de todos los trabajadores y determinar, de ser el caso, cambios en la política y objetivos del sistema.

Por su parte la Decisión 584 "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo", señala en su artículo 4°, que en el marco de sus Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo, los Países Miembros deberán propiciar el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a fin de prevenir daños en la integridad física y mental de los trabajadores que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante el trabajo. Para el cumplimiento de tal obligación, cada País Miembro elaborará, pondrá en práctica y revisará periódicamente su política nacional de mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Dicha política tendrá entre sus objetivos específicos velar por el adecuado y oportuno cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, mediante la realización de inspecciones u otros mecanismos de evaluación periódica, organizando, entre otros, grupos específicos de inspección, vigilancia y control dotados de herramientas técnicas y jurídicas para su ejercicio eficaz.



Efectivamente, según estimaciones de la OIT, cada año mueren en el mundo más de dos millones de trabajadores a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo, por lo que con la finalidad de establecer un panorama real de la situación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en los centros laborales, al contar con evaluaciones sistemáticas, documentadas, periódicas y objetivas que evalúen la eficacia, efectividad y fiabilidad de dichos sistemas, se permitirá adoptar medidas eficientes de prevención ante situaciones de riesgos y peligros ocupacionales.

Las Auditorías de seguridad son una forma de análisis y evaluación de riesgos en la que se lleva a cabo una investigación sistemática con el fin de determinar en qué medida se dan las condiciones que permiten el desarrollo e implantación de una política de seguridad y salud en el trabajo eficaz y eficiente. Por tanto, en cada Auditoría se establecen los objetivos que deben alcanzarse y las mejores circunstancias organizativas para llevarlos a la práctica.

En cumplimiento de los preceptos constitucionales que reconocen el derecho a la salud (artículo 7°) y la protección de los trabajadores (artículo 23°), y en el marco de lo señalado en la Decisión 584 – Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, y de otros instrumentos internacionales ratificados por el Perú, el 20 de agosto del 2011 se promulgó la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR se aprobó su Reglamento.

La precitada norma establece la obligación de realizar Auditorías periódicas a fin de comprobar si el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo ha sido aplicado y es adecuado y eficaz para la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud de los trabajadores.

La Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo regulará el registro y acreditación de los Auditores autorizados, así como la periodicidad de las Auditorías, fijando la obligatoriedad de dichas Auditorías a partir del 1° de enero de 2013.

En ese sentido, el presente documento contiene un proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Registro de Auditores autorizados para la evaluación periódica del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Cabe señalar que el proyecto establece en la Única Disposición Complementaria Modificatoria, la modificación de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, en cuanto a la fecha en la cual todos los empleadores se regirán por las reglas establecidas en este Proyecto, estableciéndose su vigencia para tales efectos a partir del 1° de enero de 2015.

El eje en torno al cual gira la política pública en materia de seguridad y salud en el trabajo es el de la prevención de riesgos a través de la generación y difusión de una cultura entre los actores sociales, pero, sobre todo, entre los empleadores, pues en atención al principio de información y capacitación previsto en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, son ellos quienes deben brindar una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la materia, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores.



Por lo expuesto, resulta necesario y pertinente extender la fecha originalmente prevista para el inicio de las Auditorías a que hace referencia el artículo 43° de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, en relación a lo dispuesto en el presente proyecto de Reglamento, con la finalidad de otorgar un plazo adecuado para que el Sector Trabajo y Promoción del Empleo priorice su rol de ente capacitador y orientador en la normativa aplicable, generando sinergias con los actores sociales a efectos de consolidar -a través del diálogo social- una cultura de prevención de riesgos cuyas manifestaciones puedan ser adecuadamente auditadas, por profesionales competentes.

El presente Reglamento será de aplicación a los sujetos comprendidos en el artículo 2° de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, a las personas naturales interesadas en acceder al Registro y a la Autoridad Administrativa de

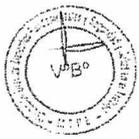
Trabajo, en lo que corresponda. Se ha considerado que solo se autorizará el registro de auditores personas naturales con la finalidad de garantizar la idoneidad académica y ética de los profesionales que realizan la auditoría y respaldaran los dictámenes emitidos.

Se establece un formato para la solicitud de inscripción en el Registro con la finalidad de simplificar el procedimiento de acceso a éste.

Se establecen requisitos de acceso al registro, privilegiando las competencias técnicas y el grado profesional de especialización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo que los interesados en acceder al Registro deben tener. Asimismo, dada la importancia del registro que será otorgado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, es necesario que los solicitantes reúnan un perfil que denote su experiencia en materia de Auditorías en sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, por lo que mínimamente deberían acreditar la experiencia no menor de cuatro años en la actividad auditora, dos de los cuales deben ser específicamente en sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo o en sistemas integrados de gestión, que incluyan trabajo de campo no menor de ciento sesenta horas.

Así pues, el numeral 3.13.5. de las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001.) señalan que las Auditorías deberían llevarse a cabo por personas competentes, de conformidad con lo que se exigen los requisitos establecidos en el artículo 5° del proyecto de Reglamento. Todos los requisitos exigidos para el acceso al registro, se encuentran en el marco del Principio de simplicidad, recogido por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual señala que los requisitos exigidos por la autoridad administrativa deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

En cuanto al procedimiento de calificación y registro, el proyecto de Reglamento establece el procedimiento en el marco de lo previsto por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y de conformidad con las competencias asignadas a las Direcciones de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales y de la Seguridad y Salud en el Trabajo, o dependencias que hagan sus veces, de las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, quienes serán las encargadas de llevar adelante los procedimientos de acceso al Registro en el ámbito de su jurisdicción y emitirán la Resolución autorizando al Auditor a realizar auditorías y a inscribirse en el Registro.



Se establecen también causales de cancelación del Registro, conforme al principio de tipicidad, respetando las normas del debido procedimiento administrativo. En este sentido, con la finalidad de proteger la objetividad de las Auditorías y evitar el fraude en el resultado de las mismas, se han establecido como causales de cancelación del registro, el incurrir en actos que atenten contra la objetividad de la Auditoría; consignar en el informe final resultados contrarios a los obtenidos durante la Auditoría y el delegar en terceros las obligaciones propias de la función Auditora para la cual se ha autorizado el registro, de la misma forma, se sanciona que el Auditor delegue a terceros las obligaciones propias de la función auditora para la cual se ha autorizado el registro.

Bajo esa línea, se establece la cancelación del registro por realizar Auditorías a empresas o entidades a las que se ha brindado servicios de asesoría o consultoría dentro de los dos (2) años anteriores, ya que resulta incompatible que la realización de Auditorías a empresas o entidades en las que el Auditor haya laborado hace poco tiempo, lo que podría sesgar la evaluación respectiva. Igualmente, se sanciona que el Auditor realice su función a favor de empresas o entidades con quienes se encuentra directa o indirectamente vinculados de manera institucional, familiar, económica, financiera, con los propietarios, directivos, clientes o asesores. En consecuencia, se prevé la cancelación del registro para el caso de que el Auditor desarrolle la auditoría a favor de empresas o entidades con quienes se encuentra directa o indirectamente vinculado.

Asimismo, a efectos de proteger la información obtenida de las empresas y de acuerdo al deber de confidencialidad, se sanciona con la cancelación del registro el divulgar información obtenida en las Auditorías sin contar con la autorización del empleador auditado, ya que esto podría afectar al empleador.



En las causales de cancelación antes descritas, se ha establecido que los Auditores que hayan sido sancionados y, habiendo transcurrido un plazo de cuatro (4) años, éstos tendrán la posibilidad de solicitar nuevamente su Registro.

Igualmente, en los supuestos de cancelación del registro, los referidos a estar inhabilitado en el ejercicio profesional y estar sentenciado penalmente por delitos dolosos relacionados con la actividad respectivamente, se justifican porque un profesional competente, deberá en primer lugar estar habilitado para el ejercicio de sus respectivas funciones y ejercerlas de acuerdo a ley. En relación a ello, se han establecido que los Auditores que hayan sido sancionados por las causales de cancelación antes señaladas y hayan cumplido su sanción, tengan la posibilidad de solicitar nuevamente su Registro en atención al principio *Non bis in ídem*.

El supuesto de cancelación por solicitud del Auditor se basa en el respeto a la libre voluntad del administrado, ya que implica el no interés por parte del Auditor de continuar en el ejercicio de sus funciones. No obstante, el auditor que haya solicitado la cancelación de su registro, en el futuro podrá solicitar una nueva inscripción en el Registro.

Por otro lado, se establece el derecho de los trabajadores a participar en la elección del Auditor, de conformidad con lo señalado con el artículo 1° de la Ley N° 29783, la cual señala que para el cumplimiento de su objetivo, el promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país, debe contarse (entre otros aspectos) con la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales; en el mismo sentido el artículo 19° de la precitada norma señala que la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales es indispensable en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, en consecuencia, se ha previsto que para la selección del Auditor, el empleador que será auditado publicará la lista de al menos dos (2) candidatos para realizar la auditoría. Así, los trabajadores tendrán un plazo de cinco (5) días hábiles, para presentar la tacha sustentada de alguno o todos los candidatos. El Auditor finalmente, será determinado por el empleador entre los candidatos que no cuenten con tacha por parte de los trabajadores y sus representantes.

De otra parte, se prevé que los empleadores que cuentan hasta con diez (10) trabajadores y cuya actividad no se encuentra en el Listado de Actividades Productivas de Alto Riesgo, del Anexo 5 del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-97-SA y sus normas modificatorias, sólo están obligados a realizar Auditorías cuando la Inspección del Trabajo así lo ordene.



El artículo 7° del Convenio 155 OIT, Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, señala que "La situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo deberá ser objeto, a intervalos adecuados, de exámenes globales o relativos a determinados sectores, a fin de identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar, y evaluar los resultados". Como se observa, la normativa internacional no señala un plazo exacto sobre la periodicidad con la que deben realizarse las Auditorías, sin embargo, tomando en cuenta lo señalado por las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001.) en el numeral 3.13.3, la Auditoría comprende una evaluación del sistema de gestión de la SST en la organización, de sus elementos o

subgrupos de elementos, según corresponda. La Auditoría debería abarcar, entre otros, los siguientes rubros:

- la política de SST
- la participación de los trabajadores
- la responsabilidad y obligación de rendir cuentas
- la competencia y la capacitación
- la documentación del sistema de gestión de la SST
- la planificación, desarrollo y puesta en práctica del sistema
- las medidas de prevención y control
- la prevención de situaciones de emergencia y la preparación y respuesta frente a dichas situaciones
- la supervisión y medición de los resultados
- la investigación de las lesiones, dolencias, enfermedades e incidentes relacionados con el trabajo y su efecto en la seguridad y la salud
- los exámenes realizados por la dirección
- la acción preventiva y correctiva
- la mejora continua

Si bien los plazos establecidos legalmente se determinan arbitrariamente, teniendo en cuenta lo expuesto precedentemente y a fin de que la Auditoría externa pueda cumplir con abarcar todos los aspectos relevantes para cumplir con su finalidad de manera eficiente, se ha determinado que los intervalos adecuados para llevar a cabo las mismas, serán de tres (3) años para aquellos empleadores que no realizan actividades de riesgo y un plazo de dos (2) años para aquellos que sí, lo que permitirá una evaluación integral de todos los aspectos del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, propiciando la identificación de problemas y la adopción de las medidas pertinentes para la mejora del mismo.



De acuerdo a lo expuesto precedentemente y en el marco de sus competencias, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo elaboró el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Registro de Auditores autorizados para la evaluación periódica del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por su parte, el inciso 3 del artículo 11° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que los Decretos Supremos son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional, los cuales son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia

correspondan, por lo que en el presente caso será el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

Conforme al análisis del marco normativo efectuado en el apartado anterior, esta Dirección General considera necesario que el MTPE apruebe el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Registro de Auditores autorizados para la evaluación periódica del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente norma modifica la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobada mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (RLSST), en relación a la fecha a partir de la cual todos los empleadores se registrarán por las disposiciones previstas en este Proyecto, manteniéndose los demás términos previstos en la RLSST.



ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma no irroga gastos para el tesoro público.