

# **Los Comités Mixtos de Seguridad, Salud, Medio Ambiente y Prevención de Riesgos en el Trabajo. Impresiones preliminares sobre su proyecto de regulación en Argentina**

Revista: [Pasos a la izquierda N°25 \(Marzo 2022\)](#)

Por **JORGE AFARIAN**

**A principios de octubre de 2021, el Poder Ejecutivo de la Nación presentó un proyecto de ley nacional sobre regulación de los Comités Mixtos de Seguridad, Salud, Medio Ambiente y Prevención de Riesgos en el Trabajo (en adelante, “comités mixtos” o simplemente “comités”). En Argentina, son escasas las experiencias de regulación de estos comités, siempre en la esfera de los gobiernos locales. En este sentido, las provincias de Santa Fe (Ley 12.913, de 2008) y Buenos Aires (Ley 14.408, de 2012) poseen normas locales que establecen las facultades, competencias y composición de los comités mixtos. A su vez, se han implementado mecanismos de participación de actores laborales en ámbitos específicos, por ejemplo, en el servicio de televisión por cable, de acuerdo con la Resolución 311/03 (2003) de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.**

En el ámbito internacional, podemos hallar la normativa de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, entre muchos otros, que implementan de diversos modos y con distintas facultades, estos sistemas de comités de participación mixtos. Como vemos, a diferencia de Argentina, existen numerosas experiencias comparadas sobre regulación de comités mixtos.

Primeramente, mediante este proyecto de ley, el Estado reafirma y prefiere una tendencia “preventiva”, que busca evitar los accidentes, las enfermedades y los demás riesgos del trabajo, por sobre una “patrimonialización” de los riesgos laborales, cuyo objetivo es el resarcimiento económico. Este criterio tiene una mayor utilidad cuando no existió prevención alguna, ésta fue insuficiente o el daño ya fue ocasionado. De este modo, el proyecto de ley se encuentra en sintonía con una tendencia nacional e internacional de responsabilidad empresarial en materia de previsión de posibles incidentes, accidentes y enfermedades de trabajo, en lugar de la mera reparación de los daños.

En lo que respecta a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), podemos hallar el Convenio n° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981), ratificado por Argentina en el año 2014, y que exige a las empresas la adopción de medidas para que los/las representantes de trabajadores/as reciban información adecuada y suficiente sobre las medidas adoptadas por el/la empleador/a para garantizar la seguridad y la salud, a la vez que puedan consultar a sus

organizaciones representativas acerca de esta información y su viabilidad<sup>1</sup>

A su vez, esta normativa apunta a la formación profesional en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Los/as trabajadores/as o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa, deben encontrarse lo suficientemente habilitados para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Éstos sujetos también pueden ser consultados por el/la empleador/a con estos mismos objetivos, y podrá recurrirse a consejeros/as técnicos/as especializados en riesgos laborales por fuera de la empresa, en caso de ser necesario.

Por su parte, la Recomendación n° 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores (también de 1981) plantea como medida de cooperación en la empresa, “el nombramiento de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités obreros de seguridad e higiene o de comités paritarios de seguridad e higiene, o de estos dos últimos a la vez” (art. 12). Estos deberán contar con información suficiente sobre las cuestiones de seguridad e higiene, examinar los factores que afectan a la seguridad y a la salud de los trabajadores/as y proponer medidas de prevención.

---

**El proyecto de ley se encuentra en sintonía con una tendencia nacional e internacional de responsabilidad empresarial en materia de previsión de posibles incidentes, accidentes y enfermedades de trabajo, en lugar de la mera reparación de los daños**

---

Al mismo tiempo, antes de que se ejecuten, los órganos representativos de los trabajadores/as deben ser consultados sobre nuevas medidas importantes de seguridad e higiene, cuando se planteen modificaciones en las operaciones y procesos de trabajo o en el contenido y organización del trabajo, que puedan tener repercusiones en la seguridad o la salud de los/as trabajadores/as.

Más recientemente, el Convenio n° 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud del trabajo (2006), ratificado por Argentina en 2014, especifica que los Estados deben promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes, mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Además, aclara que la expresión “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud” implica el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, en la que los gobiernos, empleadores/as y trabajadores/as posean una participación activa en las iniciativas sobre mejoras en la salud y seguridad en el trabajo, en la que se concede la “máxima prioridad” al principio de prevención en materia de riesgos laborales (art. 1).

En el ámbito latinoamericano, podemos hallar la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (2015), que exige a las instituciones gubernamentales responsables del sistema de salud y seguridad nacional, la creación y mantenimiento de canales permanentes de consulta de las representaciones de trabajadores/as y empleadores/as para la elaboración e implementación de adelantos en las condiciones y medio ambiente de trabajo (art. 25).

Ahora bien, ¿cuáles son los puntos más salientes del proyecto? A continuación analizaremos brevemente algunas de sus características:

1- El comité mixto es definido como un “órgano paritario y colegiado de participación, destinado a la consulta y participación, regular y periódica, de las actuaciones en materia de prevención de riesgos, seguridad, salud y medio ambiente, que se lleven a cabo en los lugares de trabajo, ya sea que se trate de empresas o establecimientos del ámbito privado o en el Sector Público Nacional” (art. 1).

2.- El comité mixto será obligatorio cuando en el establecimiento se desempeñen cien o más trabajadores/as. Estará formado, como mínimo, por dos representantes de trabajadores/as (que a su vez deberán ser delegados/as elegidos/as mediante comicios), por una parte, y por dos empleadores/as y/o sus representantes, en igual número, salvo que en los convenios colectivos de trabajo de la actividad se proponga otra cosa. Si se desempeñan quinientos/as trabajadores/as (o más) se duplicará el número de integrantes del comité.

3- Si el establecimiento cuenta con menos de cien trabajadores/as, el delegado o la delegada de personal tendrá facultades para participar en todas las iniciativas de prevención, y en todo lo concerniente a la seguridad y salud en el trabajo.

4- Cuando existiera más de una asociación sindical con personería gremial con actuación en el lugar de trabajo, la integración se hará en forma proporcional al número de personas que trabajan, representadas por cada organización sindical en dicho ámbito. En ningún caso la pluralidad de entidades sindicales que confluyan en un mismo ámbito laboral o establecimiento, redundará en el aumento del número de miembros del comité mixto. La representación empleadora deberá contar con un/a integrante o representante de sus máximos niveles de dirección, con capacidad de decisión. Esta cuestión será analizada con más profundidad en las próximas páginas.

5- En relación con las competencias, los comités podrán participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos, la promoción de la seguridad y el resguardo de la salud y los factores de riesgo psicosociales en el ámbito laboral. Podrán promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención de los riesgos y la promoción de la seguridad y la salud en el ambiente laboral, también la elaboración de normas de sana convivencia en el ámbito de trabajo, y participar en la elaboración de los planes de formación en materia preventiva de la violencia y del acoso en el trabajo, así como de cualquier otra forma de discriminación.

6- Los comités mixtos podrán conocer directamente la situación relativa a la prevención de riesgos, realizando las visitas que estimen oportunas, todos los documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, analizar los daños producidos en la salud o en la integridad psicofísica de las personas que trabajan, colaborar en la implementación de protocolos de prevención, capacitaciones, canales de comunicación y denuncia expeditivos y ágiles, a los fines de erradicar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y de toda otra forma de discriminación.

7- El comité mixto podrá recurrir a la dependencia estatal a cargo de la aplicación de la ley, en el caso de considerar que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el/la empleador/a no sean suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo. En caso de confirmar un peligro inminente hacia los/las trabajadores/as, la dependencia estatal podrá ordenar la paralización inmediata de las tareas.

8- Por último, el comité no afecta ni reemplaza a los órganos paritarios emergentes de la autonomía colectiva, con competencias genéricas para el análisis y la prevención de riesgos, seguridad e higiene y medio ambiente o de violencia y acoso en el mundo del trabajo.

Si bien las características que señalamos ofrecen diversas temáticas que pueden ser analizadas, nos concentraremos en una relacionada con la representatividad en materia sindical y el instituto de la personería gremial. La Ley de asociaciones sindicales 23.551 (1988), de corte verticalista y promotora de la “unicidad sindical”, otorga derechos exclusivos a los sindicatos con personería gremial, cuestión que definió la actuación sindical de la década siguiente, y aún lo sigue haciendo.

---

## **La ley argentina opta por otorgar privilegios exclusivos sólo a los sindicatos más representativos y por rama de actividad**

---

Esta norma establece, en principio, la posibilidad de que los trabajadores y trabajadoras formen los sindicatos que consideren necesarios, pero otorgando una capacidad representativa mayor y más completa sólo al sindicato que posea un mayor número de afiliados/as cotizantes en un momento dado. La personería gremial es un derecho exclusivo que se otorga administrativamente, mediante resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Poder Ejecutivo), a la asociación sindical de trabajadores/as más representativa, de acuerdo con su actividad, trabajadores/as afiliados/as cotizantes y el ámbito territorial de representación de la asociación que así lo acredita.

Los derechos exclusivos otorgados por la personería gremial son (sintéticamente), los siguientes:  
a- Defender y representar ante el Estado y los/as empleadores/as los intereses individuales y

colectivos de los/as trabajadores/as; b- Intervenir en negociaciones colectivas, firmar convenciones colectivas de trabajo y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social; c- Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por las convenciones colectivas de trabajo.

La ley que comentamos fue criticada desde su sanción misma por diversos organismos internacionales, como la OIT, a través de su Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. La personería gremial continúa siendo uno de los hitos principales y rasgo distintivo del llamado “modelo sindical argentino” (Corte, 1994; Recalde, 2015), consistente en una “pluralidad sindical con unicidad promocionada”.

Respecto de esto último, y como expresáramos, la capacidad de los/las trabajadores/as de conformar las asociaciones sindicales que estimen convenientes (pluralidad) puede verse condicionada por el otorgamiento de derechos exclusivos a una sola de ellas (unidad promocionada). De este modo, hay una mayor tendencia de escoger un sindicato con más capacidad e influencia que otro que no la tenga. La personería es un modo de injerencia estatal en la vida sindical, que puede ocasionar situaciones limitantes (Afarian y Pasarín, 2019).

Al ser una particularidad especial a la que pocos sindicatos tienen acceso, el proceso de disputa y adquisición de ese derecho a una asociación sindical que ya la posea es aún más arduo. En consecuencia, los sindicatos que no cuenten con la personería gremial tendrán la denominada “personería jurídica” o “simplemente inscripta”, que si bien otorga capacidad representativa, no podrán ejercer los derechos exclusivos de la personería gremial.

Del lado contrario, y a pesar de que el art. 14 bis de la Constitución Nacional de Argentina establece un sistema abierto de representación sindical, “con la simple inscripción en un registro especial”, y un derecho de asociación gremial amplio expresado por los Convenios n° 87 y n° 98 sobre libertad sindical de la OIT (ambos ratificados por Argentina desde hace varias décadas), la ley argentina opta por otorgar privilegios exclusivos sólo a los sindicatos más representativos y por rama de actividad.

Entonces, ¿cómo influye esto en los comités mixtos propuestos en el proyecto? El sindicato designará dos representantes entre aquellos delegados elegidos y aquellas delegadas elegidas en los términos de los arts. 40 y 45 de la Ley 23.551 para formar parte del comité. De acuerdo con estos artículos, los/las delegados/as, para ser elegidos/as, deberán encontrarse afiliados/as a la asociación sindical con personería gremial y en comicios convocados por ésta. Cuando con relación al/la empleador/a respecto del cual deberá obrar el representante, no existiera una asociación sindical con personería gremial, la función podrá ser cumplida por afiliados/as a una simplemente inscripta.

**Si en los ámbitos de trabajo existe una organización sindical con personería gremial, solo ella se encuentra capacitada para designar delegados/as para los comités mixtos (...) Hay numerosos sindicatos que poseen una mayor representatividad, pero no cuentan con la “acreditación” de la personería gremial otorgado por el Estado**

---

Por otra parte, el proyecto de norma expresa que la pluralidad de entidades sindicales (sean estas con personería gremial o con personería jurídica) que confluyan en un mismo ámbito laboral o establecimiento, no redundará en el aumento del número de miembros del comité mixto. Entonces, si en los ámbitos de trabajo existe una organización sindical con personería gremial, solo ella se encuentra capacitada para designar delegados/as para los comités mixtos. Y esto ya es un problema, sobre todo cuando la personería gremial se encuentra en disputa. El trámite es complejo, y hay numerosos sindicatos que poseen una mayor representatividad, pero no cuentan con la “acreditación” de la personería gremial otorgado por el Estado.

Un caso paradigmático en este sentido, es el del sindicato del transporte subterráneo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cuenta con una amplia representación en el lugar de trabajo, pero no con la personería gremial, trámite que fuera interrumpido hace casi cuatro años. Sumado a esto, la problemática del asbesto, de forma similar a lo que sucede con el Metro de Madrid y el de Barcelona, hace aún más imperiosa la necesidad de reglas claras en cuanto a la participación de trabajadores/as en temáticas de salud, condiciones y medio ambiente de trabajo (para más información, ver Afarian, 2021).

Si bien pueden establecerse numerosas excepciones a nivel de la negociación colectiva y de los convenios colectivos de trabajo, la ya de por sí exclusividad de los derechos de la personería gremial se ve profundizada por la capacidad de designación de representantes ante los comités mixtos. Siguen agregándose privilegios exorbitantes a un solo sindicato, obviando las relaciones de fuerzas que se dan hacia dentro de un colectivo de trabajo o de un establecimiento, y se opta por tecnicismos legales que dependen más de la coyuntura que de una verificación estricta de requisitos normativos.

## **Conclusiones**

Sabemos que esto es un proyecto de ley. Que puede ser modificado en las diversas etapas de discusión en el Congreso Nacional. Puede que incluso no cuente con el consenso necesario para ser aprobado. Este proyecto no es el primero (ni va a ser el último) que plantee la creación de comités mixtos que traten temas de salud, condiciones de trabajo, seguridad y medio ambiente.

---

## Siguen reproduciéndose viejas “exclusividades” en el mundo sindical, que privilegian ciertas asociaciones de trabajadores por sobre otras, una especie de “fetichismo de los tecnicismos legales” por sobre la voluntad de los/las trabajadores/as y su capacidad de conflicto

---

Sin perjuicio, estimamos que vale la pena un examen preliminar como el que presentamos aquí. Y ello por varias razones. En primer lugar, que sea un proyecto oficial, presentado por el gobierno actual, no es un tema menor. Implica un posicionamiento por parte del Estado sobre la representación sindical y el impacto en cuestiones de salud y condiciones de trabajo. Es un producto de concordancias, diferencias y negociaciones con sectores productivos y actores sociales. Que este haya sido el ensayo final del proyecto, nos dice algo sobre el estado del diálogo y el conflicto colectivo en Argentina.

En segundo lugar, observamos que siguen reproduciéndose viejas “exclusividades” en el mundo sindical, que privilegian ciertas asociaciones de trabajadores por sobre otras, una especie de “fetichismo de los tecnicismos legales” por sobre la voluntad de los/las trabajadores/as y su capacidad de conflicto. Es decir, ¿por qué no dejar que los/las trabajadores elijan sus representantes en el comité por voto directo, sin precisar la personería gremial?

En tercer lugar, la pandemia de COVID-19 y la consecuente exaltación mundial de la salud, hace necesaria una mayor pluralidad en materia de representación sindical en comités mixtos sobre temáticas tan trascendentales, así como la necesidad de reglas claras en materia normativa sobre los alcances de las competencias y el papel del conflicto en este contexto.

---

**Jorge Afarian.** Abogado y docente de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Becario de finalización de doctorado (UBA/CONICET).

### BIBLIOGRAFÍA

Afarian, J. R. (2021). Personería gremial y conflicto colectivo en Argentina: la experiencia de los Metrodelegados (2015-2019). *Opinión Jurídica*, 20(41), 275-295.

<https://doi.org/10.22395/ojum.v20n41a10>

Afarian, J. R. y Pasarín, S. N. (2019). La ley sobre convenciones colectivas de trabajo de 1953 y la opinión sindical en su tratamiento parlamentario. Discusiones tempranas del “modelo sindical argentino”. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 19(2), e101.

<https://doi.org/10.24215/2314257Xe101>

Corte, N. (1994). *El modelo sindical argentino. Régimen legal de las asociaciones sindicales*. Santa Fe; Rubinzal-Culzoni Editores

Recalde, M. (2015). *El modelo sindical argentino. Régimen jurídico*. Buenos Aires; Editorial Eduvim.

San Juan, C. (2004). *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*. Buenos Aires; Oficina de la OIT en Argentina.

## **NOTAS**

1.- Argentina ha ratificado el Protocolo n° 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. [\[^\]](#)