



Vance Thomas
Secretario

31 de mayo de 2013

Consulta Núm. 15761

E

Hacemos referencia a su consulta fechada 23 de abril de 2013, recibida el 6 de mayo de 2013. En la misma, usted nos indica lo siguiente:

“...

Sirva la presente para hacerle la siguiente consulta relacionada con la operación de Claro en el uso de escaleras portátiles.

La consulta específica es, ¿qué estándar de OSHA le aplica a Claro entre el Estándar 1910 y el Estándar 1926 cuando utilizan escaleras portátiles en sus operaciones para trabajos de posicionamiento?

Las operaciones de Claro en términos generales son las siguientes: Claro se dedica a la instalación y mantenimiento de líneas telefónicas. En ningún momento Claro trabaja con el montaje de líneas, equipos de transmisión y distribución eléctricas según la definición de trabajos de construcción.

En nuestra opinión, el estándar aplicable a Claro es el 1910 porque los trabajos llevados a cabo por los empleados de Claro son trabajos de posicionamiento en escaleras portátiles donde los trabajadores de Claro tienen las manos libres y no caminan por una superficie con riesgo de caída. (Ver anejo 1).

Por el contrario, el estándar 1926 es aplicable cuando los empleados caminan por una superficie donde existe un riesgo de caída, caso que no es el de los empleados de Claro.

Los empleados de Claro utilizan prácticas seguras de trabajo donde aseguran la escalera portátil y luego de éstos se posicionan a ellas. En escaleras portátiles no se requiere equipo de protección personal contra caídas (full body harness); lo que se requiere es, luego de asegurar la escalera, el body belt (Anejo 2) y Positioning Safety Strap. (Anejo 2).

OFICINA DE LA PROCURADORA DEL TRABAJO

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO	505 Avenida Muñoz Rivera Edificio Prudencio Rivera Martínez, Piso 14 Hato Rey, Puerto Rico 00918
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS	PO Box 195540, San Juan, Puerto Rico 0919-5540 T: 787.281-5672 F 787.754-6158

El Estándar 1910 aplica a trabajos de telecomunicaciones; por el contrario, el Estándar 1926 aplica a la construcción.”

Comenzamos nuestro análisis invocando la Ley Núm. 15 de 14 de abril de 1931, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos*, la cual establece que, como organismo público, estamos llamados a patrocinar y alentar los intereses y el bienestar de los trabajadores de Puerto Rico; así como laborar por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo; y promover sus oportunidades para obtener empleos lucrativos. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) tiene, además, la responsabilidad ministerial de propiciar la paz laboral e implantar, desarrollar y coordinar la política pública y los programas dirigidos a la formación y capacitación de los recursos humanos indispensables para cubrir las necesidades del sector laboral.¹

La Oficina de la Procuradora del Trabajo, la cual está adscrita a la Oficina del Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, se abstendrá de emitir opiniones en reclamaciones o asuntos que estén, o que pudieran estar, en el presente o en el futuro, ante la consideración de un organismo administrativo, o ante el escrutinio judicial, o que puedan ser objeto de investigación o adjudicación, en cualquier momento por el DTRH. Tampoco se emitirá una opinión basada en hechos asumidos.

Esta opinión está basada exclusivamente en los hechos y circunstancias expresados en su consulta y se emite a base de la representación, explícita o tácita, hecha por usted. Entendemos que usted ha suministrado una descripción completa, real e imparcial de todos los hechos y de todas las circunstancias que serían pertinentes a nuestra consideración de la interrogante planteada. Si existe otro trasfondo histórico o de hechos que no se haya incluido en su consulta, el mismo podría cambiar la opinión aquí expresada.

En relación a su consulta, mediante la Ley Núm. 16 de 5 de agosto de 1975, según enmendada, conocida como *Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*, se establecieron normas para garantizar el derecho del trabajador puertorriqueño a estar protegido contra riesgos a su salud o persona en su trabajo o empleo. Dicho derecho se encuentra consagrado en el Artículo II de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El propósito de dicho estatuto es garantizar en la medida que sea posible condiciones de trabajo seguras y saludables, de forma que se pueda preservar los recursos humanos y minimizar las desgracias familiares y personales, y las pérdidas económicas como consecuencia de lesiones y enfermedades del trabajo.²

Antes de la aprobación de la Ley Núm. 16, antes citada, las disposiciones sobre seguridad y salud ocupacionales que aplicaban a Puerto Rico estaban regidas por la Ley Pública Federal 91-

¹ Véase Sección 2 de la Ley Núm. 15, antes citada.

² Véase Sección 2 de la Ley Núm. 16, antes citada. 29 L.P.R.A. § 361a.

596, "Occupational Safety & Health Act of 1970" (OSHA).³ Con la aprobación de la Ley Núm. 16, el Gobierno de los Estados Unidos delegó las funciones sobre seguridad y salud al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por tanto, dicho estatuto autoriza al Secretario del DTRH a adoptar, a su discreción, cualquier norma federal establecida, ya sea en todo o en parte, según sea aplicable a las condiciones de empleo y trabajo en Puerto Rico, y que él determine garantizará la máxima protección a la seguridad y salud de los trabajadores afectados.⁴

Una norma de seguridad y salud ocupacional es una norma que "requiere condiciones o la adopción y uso de una o más prácticas, medios, métodos, operaciones o procesos razonablemente necesarios o apropiados para proveer empleo y lugares de empleo seguros y saludables".⁵ Se considerará que una norma es razonablemente necesaria o apropiada dentro del significado de la Sección 652(8) de OSHA si la misma reduce sustancialmente o elimina riesgos significativos. Asimismo, la norma debe estar apoyada por evidencia sustancial y la misma debe efectuar el propósito de OSHA mejor que cualquier norma de consenso nacional a la que sobreesa.⁶

Ahora bien, en cualquier caso en que el Secretario del DTRH adopte alguna norma federal establecida, o enmienda la misma, existiendo localmente una norma promulgada bajo la Ley Núm. 16, relacionada con la misma materia, la norma existente se quedará sin efecto después de la adopción de la norma federal establecida o enmienda a la misma.⁷

La Ley Núm. 16 es una copia fiel y exacta de OSHA,⁸ toda vez que la ley local se promulgó en función de las disposiciones de dicho estatuto federal y ambas persiguen el mismo propósito: asegurarle a todo trabajador condiciones de trabajo seguras y saludables. Asimismo, se han adoptado normas federales, junto con sus enmiendas, a nivel local.

Así pues, conforme a su propósito, la Ley Núm. 16 le impone a los patronos los siguientes deberes, entre otros, para con sus empleados: (1) proveer un sitio de trabajo libre de riesgos reconocidos que estén causando o que puedan causar muerte o daño físico a sus empleados; (2) proveer y asegurar el uso de aparatos de seguridad, salvaguardas y el equipo de protección personal, según sea prescrito o requerido por el Secretario del DTRH, o que sea **razonablemente necesario**, sin costo alguno para cualquier empleado; y, (3) cumplir con las normas de seguridad y salud ocupacionales promulgadas y con las reglas, reglamentos y órdenes emitidas de acuerdo a las mismas.⁹

³ 29 U.S.C.S. § 655 *et seq.*

⁴ Véase 29 L.P.R.A. § 361a.

⁵ 29 U.S.C.S. § 652(8) (traducción nuestra).

⁶ Véase 58 F.R. 16612-16616 (30 de marzo de 1993).

⁷ Véase 29 L.P.R.A. § 361g (a).

⁸ Véase *Guzmán y otros v. ELA*, 156 D.P.R. 693, 723 (2002).

⁹ Véase 29 L.P.R.A. § 361e (a) – (c).

DM

En cuanto a los deberes de los empleados, la Sección 6 de la Ley Núm. 16 dispone, en lo pertinente, que ningún empleado deberá dejar de cumplir con las normas de seguridad y salud ocupacionales, ni de usar el equipo de seguridad.¹⁰ No obstante, el incumplimiento con esta norma por parte del empleado no relevará al patrono de sus deberes al amparo de dicho estatuto.¹¹

En relación a su consulta específica a los efectos de qué estándar de OSHA le aplica a las operaciones de Claro entre el Estándar 1910 y Estándar 1926, cuando sus empleados utilizan escaleras portátiles en sus operaciones, destacamos que la Sección 1910.268(a) de OSHA dispone lo siguiente:

“This section sets forth safety and health standards that apply to the work conditions, practices, means, methods, operations, installations and processes performed at telecommunications centers and at telecommunications field installations, which are located outdoors or in building spaces used for such field installations. [...] Field work includes the installation, operation, maintenances, rearrangement, and removal of conductors and other equipment used for signal or communication service, and of their supporting or containing structures, overhead or underground, on public or private rights of way, including buildings or other structures”.¹²

“Telecommunication service” se define como “[t]he furnishing of a capability to signal or communicate at a distance by means such as telephone, telegraph, police and fire alarm, community antenna television, or similar system, using wire, conventional cable, coaxial cable, wave guides, microwave transmission, or other similar means”.¹³

La Sección 1910.268(a), además, especifica que sus estándares no aplican a trabajo de construcción, según éste se define en la Sección 1910.12 de OSHA, sino que aquellas operaciones que involucran trabajo de construcción estarán sujetas a todos los estándares contenidos en la Sección 1926 de OSHA. A esos efectos, la Sección 1910.12 define “construction work” como “work for construction, alteration, and/or repair, including painting and decorating”.¹⁴

No obstante lo anterior, resulta meritorio aclarar que por el hecho de que una industria se encuentra regulada por un estándar específico, no significa que las normas establecidas bajo dicho estándar serán las únicas aplicables a una industria en particular. De modo que, para la industria de telecomunicaciones, su estándar aplicable hace la siguiente salvedad: “Operations

¹⁰ Véase 29 L.P.R.A. § 361e (e) – (f).

¹¹ Véase 29 L.P.R.A. § 361 (h).

¹² 29 C.F.R. 1910.268(a).

¹³ 29 C.F.R. § 1910.268(s)(40).

¹⁴ 29 C.F.R. § 1910.12(b).

JA.

or conditions not specifically covered by this section are subject to all applicable standards contained in this Part 1910. See § 1910.5(c).¹⁵

En su parte pertinente, la Sección 1910.5(c) dispone lo siguiente:

“(c) (1) If a particular standard is specifically applicable to a condition, practice, means, method, operation, or process, it shall prevail over any different general standard which might otherwise be applicable to the same condition, practice, means, method, operation, or process. [...]

(2) On the other hand, any standard shall apply according to its terms to any employment and place of employment in any industry, even though particular standards are also prescribed for the industry, as in subpart B or subpart R of this part, to the extent that none of such particular standards applies”.¹⁶

A modo de ejemplo, muchos de los peligros específicamente asociados a la industria de energía eléctrica, de los cuales algunos de los más significativos son el peligro de electrocuciones y caídas, también se encuentran en la industria de las telecomunicaciones.¹⁷ Peor aún, una de las industrias con más incidencias de electrocución es la de telecomunicaciones, toda vez que muchos de sus trabajadores trabajan cerca de líneas de energía eléctrica.¹⁸

Por tanto, toda vez que la industria de telecomunicaciones resulta ser una extensiva y variada en torno a las operaciones que lleva a cabo, las funciones y tareas que llevan a cabo sus trabajadores, al igual que los lugares en que se llevan a cabo las mismas, enfatizamos el deber que tienen los patronos de evaluar sus áreas de trabajo o empleo y las tareas de trabajo para determinar, utilizando razón y prudencia, qué medidas o entrenamientos habrán de llevar a cabo para evitar poner en peligro la salud y seguridad de sus empleados.¹⁹ Ello, toda vez que el deber del patrono va más allá de meramente cumplir con las normas de seguridad y salud establecidas, sino también todo aquello razonablemente necesario para proveerle a sus empleados unas condiciones de trabajo seguras y saludables.

Conforme a lo anteriormente esbozado, así como a la información provista en su solicitud de consulta, a los efectos de que las operaciones de Claro involucran, por lo general, instalación y mantenimiento de líneas telefónicas, somos de la opinión que a dichas operaciones le es aplicable el Estándar 1910.268.

¹⁵ 29 C.F.R. § 1910.268(a)(3).

¹⁶ 29 C.F.R. § 1910.5(c). (Énfasis nuestro).

¹⁷ Véase *Electric Power Generation, Transmission, and Distribution Industry*, www.osha.gov/SLTC/powergeneration/index.html (accesado el 7 de mayo de 2013).

¹⁸ Véase *id*; véase, además, 29 CFR § 1910.268(f), *Rubber insulating equipment*.

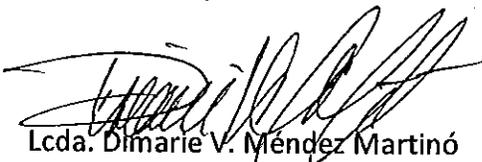
¹⁹ Véase carta de interpretación de estándar de OSHA de 1 de marzo de 2004, dirigida a David Williams.

Dicho estándar especifica en su Sección 1910.268(g)(1) que “[s]afety belts and straps shall be provided and the employer shall ensure their use when work is performed at positions more than 4 feet above ground, on poles, and on towers, except as provided in paragraphs (n)(7) and (n)(8) of this section”.²⁰ En cuanto a escaleras, el referido estándar dispone que “[t]he employer shall ensure that no employee nor any material or equipment may be supported or permitted to be supported on any portion of a ladder unless it is first determined, by inspections and checks conducted by a competent person that such ladder is adequately strong, in good condition, and properly secured in place, as required in Subpart d of this part and as required in this section”.²¹

No obstante lo anterior, si bien existe un estándar particular de aplicación a la industria de telecomunicaciones, aclaramos que, conforme a la Sección 1910.5(c), *antes citada*, otros estándares generales podrían ser de aplicación a dicha industria. Asimismo, aclaramos que, según surge de la discusión anterior, el hecho de que los empleados de Claro utilicen escaleras no es el factor determinante para definir el estándar que es de aplicación a las operaciones de Claro. Ello, toda vez que ambos estándares, ya sea el Estándar 1910.268 y Estándar 1926, contienen disposiciones relacionadas a la utilización de escaleras en las respectivas industrias que regulan.

Esperamos que esta información le resulte útil.

Cordialmente,



Lcda. Damaris V. Méndez Martín
Procuradora del Trabajo

²⁰ 29 C.F.R. § 1910.268(g)(1).

²¹ 29 C.F.R. § 1910.268(h)(1).

D.M.