

SESIÓN ORDINARIA Nº 1903-2016

Miércoles 18 de mayo de 2016

Acta de la sesión ordinaria Nº 1903-2016, celebrada por el Consejo de Salud Ocupacional el día miércoles 18 de mayo de 2016, en las instalaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Miembros presentes: Carlos Alvarado Quesada, Walter Castro Mora, Sergio Laprade Coto, Geovanny Ramírez Guerrero, Mario Rojas Vílchez, Patricia Redondo Escalante y Hernán Solano Venegas, Secretario.

AUSENTES JUSTIFICADOS: Fernando Llorca Castro, Roger Arias Agüero.

Orden del Día

1. Apertura
2. Lectura y discusión del Orden del Día
3. Lectura, aprobación o modificación del acta de la sesión ordinaria 1902-2016 del 11 de mayo del 2016
4. Audiencias
 - 4.1. Representantes Sindicales de la Policía del Tránsito**
5. Informes de Correspondencia

No Hay
6. Informes Ordinarios
 - 6.1. Informes de la Presidencia**
 - 6.1.1. Reunión con la Directora Regional de la OIT.**
 - 6.2. Informes de la Dirección Ejecutiva**
 - 6.2.1. Criterio Técnico Ampliado CTI-04-2016 sobre las condiciones y ambiente de trabajo de la Policía de Tránsito**
 - 6.3. Asunto de los Directores**

No hay
7. Informes de las Comisiones

No hay
8. Asuntos Financieros

No hay
9. Mociones y sugerencias
10. Asuntos varios
11. Cierre de la sesión

Apertura: Al ser las diecisiete horas en punto, el señor Presidente Carlos Alvarado Quesada, da inicio a la sesión ordinaria Nº 1903-2016 del día 18 de mayo de 2016, estando presentes Walter Castro Mora, Geovanny Ramírez Guerrero, Mario Rojas Vílchez, Sergio Laprade Coto, Patricia Redondo Escalante y Hernán Solano Venegas, Secretario

2. Lectura y discusión del Orden del Día

Carlos Alvarado Quesada: Consulta a los demás directores y directoras sobre la propuesta del orden del día.

ACUERDO Nº 2547-2016: Se aprueba el Orden del Día, de la sesión ordinaria Nº 1903-2016 del miércoles 18 de mayo del 2016. Unánime.

3. Lectura, aprobación o modificación del acta de la sesión ordinaria 1902-2016 del 11 de mayo del 2016

ACUERDO N° 2548-2016: Se aprueba el acta de la sesión ordinaria N° 1902-2016, del 11 de mayo del 2016 Unánime. Se abstiene el señor Sergio Laprade Coto, por no haber estado presente en la sesión.

4. Audiencias

4.1 Representantes Sindicales de la Policía del Tránsito

Se recibe a los señores Pablo Aguilar y Homer Alfaro Muñoz, representantes del Sindicato de la Policía del Tránsito, los cuales expresan las condiciones en las que realizan sus labores, que implica estar expuestos a Radiación Solar, Contaminación del aire, Ruido, Posturas y esfuerzos musculares, Medios de trabajo desfavorables y con falta de mantenimiento, Sobrecarga de trabajo, Trabajo llevado al Ámbito familiar, Riesgo Físico, Fatiga mental y física, Áreas de descanso, Equipos y prendas de protección personal, Medicina Preventiva. Expresan que todos estos factores se conjugan como factores de riesgos asociados a la naturaleza y condiciones de trabajo que prevalecen durante el ejercicio del trabajo como policía de tránsito, que inciden significativamente y desfavorablemente en la salud y la calidad de vida de esta población trabajadora del Tránsito, que consideran que justifican la clasificación de esta labor como peligrosa e insalubre, por lo cual solicitan oficializar el Criterio Técnico Integrado N° CTI-1-2013, emitido por la Secretaría Técnica del Consejo de Salud Ocupacional del 7 de marzo 2013.

Se les agradece la visita y se les comunica que se estudiara la solicitud.

5. Informes de Correspondencia

No Hay

6. Informes Ordinarios

6.1 Informes de la Presidencia

Carlos Alvarado Quesada: Me reuní con la Directora de la OIT, señora Carmen Moreno y le exprese el interés de este Consejo por una mayor cooperación, indicándole que este Consejo es ejemplar en su funcionamiento, expresando completa disposición.

ACUERDO N° 2549-2016: Se autoriza al señor Director Ejecutivo, iniciar las gestiones de coordinación con la Dirección Regional de la OIT, para lograr desarrollar acciones de articulación en favor de la Salud Ocupacional, en función de los requerimientos del Consejo de Salud Ocupacional. Firme y Unánime.

6.2 Informes de la Dirección Ejecutiva

6.2.1 Criterio Técnico integrado ampliado CTI-04-2016 sobre las condiciones y ambiente de trabajo de la Policía de Tránsito

Hernán Solano Venegas: Le he solicitado a los señores Rudy González Madrigal y Alfonso Pacheco Gutiérrez de la Secretaría Técnica, realizaran una ampliación al Criterio Técnico Integrado N°CTI-1-2013 del 7 de marzo 2013, y presenten a este Consejo lo que es el Criterio Técnico Integrado ampliado CTI-04-2016, para su consideración y aprobación, sobre las condiciones de ambiente de trabajo de la Policía de Tránsito.

I. Marco Legal Regulatorio.

a.- Del Derecho Constitucional de Protección a la Vida, deriva el Derecho a la Salud.

El derecho a la vida lo encontramos en el artículo 21 de nuestra Carta Magna:

Sesión Ordinaria N° 1903-2016, miércoles 18 de mayo de 2016

“Artículo 21.- La vida humana es inviolable.”.

En forma concatenada, debemos ver ese Derecho a la Salud derivado del Derecho a la Vida, tal y como ha sido expuesto por el Magistrado Fernando Castillo V. Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica y catedrático de la Universidad Escuela Libre de Derecho, en el documento titulado “DERECHO A LA SALUD. RECIENTES EVOLUCIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL”, página 4:

“II.- EL DERECHO A LA SALUD ES UN DERECHO FUNDAMENTAL

“... en la CP no se encuentra regulado el derecho a la salud como un derecho fundamental. Empero, la SC lo ha derivado del derecho a la vida, el que se encuentra regulado en el numeral 21 de la CP.

En efecto, ha señalado que *“(...) El derecho a la vida reconocido en el numeral 21 de la Constitución es la piedra angular sobre la cual descansan el resto de los derechos fundamentales de los habitantes de la república.*

De igual forma, en ese ordinal de la carta política encuentra asidero el derecho a la salud, puesto que, la vida resulta inconcebible si no se le garantizan a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico, físico y ambiental (...).” (El subrayado es propio).

Nótese cómo, la misma Sala Constitucional, en tratándose de los demás derechos fundamentales de las y los ciudadanos, claramente determina, que sobre el derecho a la vida descansan los otros derechos fundamentales, es decir, que, si bien existen derechos de rango constitucional diferentes, el derecho a la vida está conceptualizado como el bien jurídico superior, tutelado por nuestra Constitución, por lo cual debemos comprender, que al existir normas de igual rango que se contrapongan al derecho a la vida, reconocido en el numeral 21 y no exista la forma de conciliarlos, los demás derechos deben ceder en favor del principio protector de la vida establecido en el ordinal 21 de nuestra Carta Magna.

En cuanto a la concatenación que se realiza, entre los numerales 21 y 50 de la Constitución Política patria, el Magistrado Castillo, refiriéndose al medio ambiente, ha dicho que la Sala Constitucional ha derivado *“...el derecho a la salud del derecho a la vida y el derecho a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (numerales 21 y 50 de la CP).”.*

El artículo 50 precitado prescribe:

“... () El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.*

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes. () Artículo reformado mediante Ley No. 7412 de 24 de mayo de 1994, publicada en La Gaceta No. 111 de 10 de junio de 1994”.*

Dentro del estudio aquí realizado, podemos ver que la Sala Constitucional ha sido conteste con el derecho que tienen las personas a la protección de la salud, independientemente de que sea salud pública o que se origine por medio de la obligación nacida de una relación obrero-patronal.

Lo anterior, en virtud de que, como se ha dicho en reiteradas oportunidades, ese derecho deriva del derecho a la vida, mismo que se califica como una norma de superior rango, a pesar de su existencia dentro del mismo nivel constitucional.

El derecho a la salud no ha sido expresamente reconocido como un derecho fundamental del ser humano, más sí se le ha visto como una derivación del derecho a la vida. Esta posición ha sido discutida profusamente por la Sala Constitucional, siendo, por lo consiguiente, que la jurisprudencia constitucional es la que así lo ha derivado a partir del derecho a la vida, mismo que lo encontramos claramente identificado y determinado en el artículo 21 de nuestra Carta magna, tal y como ha quedado expuesto líneas atrás.

La Sala Constitucional, referido al Derecho a la Salud, ha expresado que:

“...el derecho a la vida reconocido en el numeral 21 de la Constitución es la piedra angular sobre la cual descansan el resto de los derechos fundamentales de los habitantes de la república. De igual forma, en ese ordinal de la carta política encuentra asidero el derecho a la salud, puesto que, la vida resulta inconcebible si no se le garantizan a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico, físico y ambiental... (sic).

La fuente, de dicha discusión temática, la encontramos en el texto del voto N°2522 de 1997, en donde queda establecido que la simbiosis existente entre el Derecho a la Salud, como derivación del Derecho a la Vida, en estrecha relación con los Derechos Sociales, también protegidos constitucionalmente, refieren lo siguiente:

"..., la preocupación por la salud en el ser humano ha sido una constante, debido fundamentalmente a que es consustancial a la vida y es la prerrogativa más importante de los individuos, de allí que esté plenamente justificada la aspiración de todos los hombres de ser personas sanas, y de vivir en un ambiente salubre y entre individuos que gocen de buenas condiciones físicas, mentales e incluso sociales (...)

Por salud se entiende actualmente un estado completo de bienestar físico, mental y social y no simplemente la ausencia de afecciones o enfermedades como lo fue tradicionalmente. Modernamente es innegable el papel determinante que debe jugar el Estado, y en este caso que nos ocupa, el Estado costarricense,..." "... en cuanto al establecimiento de programas para la protección de ese valor fundamental de todos los ciudadanos.

Así lo ha interpretado esta Sala en jurisprudencia reiterada fundamentando el Derecho a la Salud a partir de una interpretación extensiva del Derecho a la Vida- constitucionalmente protegido en el artículo 21 de la Carta Magna- en estrecha relación con los derechos sociales de las personas que también están presentes en la Constitución". (El subrayado no corresponde al texto original).

Como se puede comprender del texto supra transcrito, la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la salud va dirigida a establecer una regulación con mayor precisión, atendiendo en toda su magnitud, las implicaciones internas de proteger la vida, la integridad y la salud de la persona.

b.- El Derecho a la Salud.

El tema que nos ocupa, ha estado presente en las distintas constituciones modernas de los Estados de Derecho, así como en los Convenios Internacionales de Derechos Humanos, que han venido a darle un contenido innegable a estos derechos, obligando al Estado, además de respetarlos, a buscar los medios esenciales para que se cumpla con tales derechos.

De conformidad con lo establecido en el acuerdo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, todas las personas nacemos libres e iguales en dignidad y derechos, dotados por la naturaleza de razón y conciencia, por lo que debemos conducirnos según las reglas que dicte la sociedad en la que nos encontremos.

En la precitada Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948, se hace referencia al Derecho a la Salud.

En el onceavo numeral de la precitada Declaración, encontramos lo siguiente:

"Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

Ahora bien, por medio del "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador, el 17 de noviembre del 1998, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, ratificado por Costa Rica el 16 de noviembre de 1999, se regula el Derecho a la Salud.

El artículo décimo, del referido "Protocolo," en cuanto a lo que interesa destacar, establece:

"Artículo 10: Derecho a la Salud:

1- Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2-Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a) la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad

b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado

c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas

d) la prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole..." (La letra subrayada y en negrita es propia).

e)... , f) ... "

El derecho a la salud no solamente debe ser declarado y reconocido por un país, sino que, además, debe ser desarrollado legalmente, por lo cual, en el segundo numeral del precitado "Protocolo de San Salvador" queda establecido lo siguiente:

"Artículo 2. Obligación de adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus

Sesión Ordinaria Nº 1903-2016, miércoles 18 de mayo de 2016

procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos." (El subrayado es propio).

Se puede observar, de lo transcrito supra, la existencia de un interés superior que debe mantenerse para regular lo referido al derecho a la salud de todas las personas, consagrándolo como un derecho constitucional. Como se ha venido analizando en este criterio, el Derecho a la Salud se desprende del bien superior jurídicamente tutelado, que viene a ser la Vida Humana, por consiguiente, consideramos de importancia citar el voto 5130-94 del 7 de septiembre de 1994, de la Sala Constitucional; referenciado por la Procuraduría General de la República, en el cual se confirma que, el derecho a la salud, deviene del Derecho a la vida.

II. Resolución N° [2014007548](#) del 30 de mayo del 2014. SALA CONSTITUCIONAL.

La Sala Constitucional conoció el Recurso de Amparo interpuesto por el señor JOSÉ ÁNGEL SANDOVAL CASTRO, cédula de identidad N°0203660905, Oficial de la Policía de Tránsito, contra el Delegado de la Oficina de Tránsito de Grecia, el Director General de la Policía de Tránsito, el Jefe del Departamento de Operaciones Policiales de la Policía de Tránsito y el Presidente del Concejo de Personal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por considerar que *"...debido a que trabaja en horario mixto, no fue posible acomodar los horarios y se le estableció una jornada que se describe así: inicia un día a laborar de las 14:00 a las 22:00 horas; luego dos días de las 06:00 a las 14:00 horas y después dos días que debe laborar de las 22:00 horas a las 06:00 de la mañana del día siguiente, de modo que queda libre el resto de ese día e ingresa a laborar al día siguiente. Considera violentado el artículo 152 del Código de Trabajo; según el cual, todo trabajador tiene derecho a disfrutar de un día de descanso absoluto después de cada 6 días de trabajo continuo."*

En cuanto a los argumentos esgrimidos por el Director General de la Policía de Tránsito y el Jefe del Departamento de Operaciones, por su condición de parte demandada, tenemos que, *"4.-...Germán Marín Sandí y Hedmer Fallas Gamboa, por su orden Director General de la Policía de Tránsito y Jefe del Departamento de Operaciones, que la nueva jornada de 8 horas obedece a diferentes pronunciamientos emitidos por autoridades competentes y especializadas en la materia, como lo es el informe técnico 023-2010 del Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el informe de Auditoría Interna del Ministerio de Obras Públicas y Transportes AG-2422-2013. Señalan que el régimen jurídico aplicable a los períodos de día de descanso de los oficiales encuentra asidero en estricta conformidad con los pronunciamientos de órganos competentes y especializados en la materia y en la legislación nacional vigente, en el sentido de que se trata de un régimen policial –una categoría distinta de trabajadores-, que el mismo artículo 58 de la Constitución Política los preceptúa en concordancia con el artículo 143 del Código de Trabajo."* (La letra cursiva y exaltada en negrilla es a propósito).

Por lo anterior, procedemos a incorporar los elementos que se han logrado desprender del estudio practicado a la Resolución de la Sala Constitucional N° 2014-4007548 de 30-05/2014.

En lo que interesa destacar, la Sala Constitucional consideró los siguientes elementos para declararlo con lugar, a saber:

"III.- Sobre el día de Descanso Semanal y su tutela en el artículo 59 de la Constitución Política. Este Tribunal en sentencia No. 2001-10842 de las 14:53 horas del 24 de octubre de 2001, consideró:

"III.- Sobre el derecho al descanso semanal y la jornada laboral. La jornada laboral, entendida como el tiempo durante el cual se encuentra el trabajador a la orden de su patrono, puede ser fijada convencionalmente por las partes, dentro de las limitaciones legales, en cuya virtud la jornada mixta -que es la máxima permitida en cuanto a horas efectivamente laboradas se refiere- no puede exceder de doce horas, según lo dispone en forma expresa el artículo 136 del Código de Trabajo y los artículos 58 y 59 de la Constitución Política. El límite que se ha impuesto para la jornada laboral, se encuentra íntimamente relacionado con el derecho al descanso semanal, el cual está incorporado en las legislaciones laborales de diversos países, incluida Costa Rica, reconociéndolo como el derecho de todo trabajador a gozar de un descanso ininterrumpido de veinticuatro horas como mínimo después de seis días consecutivos de labor. El descanso semanal, a diferencia del descanso dominical -que necesariamente debe ser disfrutado el día domingo- puede ser otorgado al empleado cualquier día de la semana, siempre y cuando sea después de seis días de trabajo continuo, sistema que es el que se aplica en nuestro ordenamiento jurídico. Constituye este descanso una expresión de las interrupciones a la prestación laboral, que se suma a la interrupción anual (o vacaciones anuales) y a la interrupción diaria. Este derecho al descanso del trabajador encuentra su justificación en razones fisiológicas y en el hecho de que el trabajo ininterrumpido, sin tregua alguna, perjudica la vida individual y familiar del trabajador, lo que, además,

a la larga, genera un perjuicio para el patrono, pues si este descanso no existiera, no se permitiría la reposición de la energía del empleado, quien a la postre va a tener un rendimiento mucho menor.

Es por este motivo que el día de descanso se ha admitido e impuesto como una obligación legal en los ordenamientos jurídicos que respetan los derechos humanos. Debe agregarse, para evitar confusiones, que el día de descanso está acompañado de la regla de que ese día debe ser pagado por el patrono. El descanso de veinticuatro horas como mínimo después de seis días de labor continua, se consagra por primera vez, como un derecho del trabajador con protección internacional, con el Tratado de Versalles (1919), donde se preceptúa como uno de los principios aprobados para mejorar las condiciones de los empleados. Con posterioridad, la Organización Internacional del Trabajo aprobó en su Conferencia celebrada en Ginebra en 1921, el Convenio número 14, estableciendo en su artículo segundo el derecho a que el trabajador goce de un descanso mínimo de veinticuatro horas consecutivas en el curso de cada período de siete días. Se incorpora así paulatinamente este derecho en las legislaciones de los distintos países, de tal suerte que toda la clase trabajadora puede hoy disfrutar de él aún contra la voluntad del patrono...

...Así las cosas, se tiene que en nuestro Ordenamiento Jurídico se establecen jornadas ordinarias de trabajo, tanto diurno como nocturno, que deben ser respetadas por los patronos. Ahora bien, partiendo de lo establecido en lo que se refiere a las horas de la jornada de trabajo, nuestra Constitución, en su artículo 59, dispone expresamente en relación con el descanso semanal, lo siguiente:

"Todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca."

A partir del artículo transcrito, debe decirse que la regla sentada por nuestra Constitución Política en lo que a descanso semanal se refiere, es un mínimo que se ha de conceder a los trabajadores, lo que significa que, dependiendo del patrono y del tipo de labores, se puedan otorgar mayores beneficios a favor de los trabajadores, pero que, a la larga, también redundan en un provecho para el patrono por cuanto, como se indicó líneas arriba, el trabajador que se encuentra más descansado y por ende, más incentivado, podrá dar un rendimiento más alto en sus funciones. Por su parte, el artículo 2° del Convenio número 14 de la Organización Internacional del Trabajo denominado "Convenio relativo a la aplicación del descanso semanal en las empresas industriales" ratificado por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica mediante Ley 6765 de siete de junio de mil novecientos ochenta y dos, establece:

"Artículo 2: 1. A reserva de las excepciones previstas en los artículos siguientes, todo el personal empleado en cualquier empresa industrial, pública o privada, o en sus dependencias, deberá disfrutar, en el curso de cada siete días, de un descanso que comprenda como mínimo veinticuatro horas consecutivas.

2. Dicho descanso se concederá al mismo tiempo, siempre que sea posible, con los días consagrados por la tradición o las costumbres del país o de la región".

Del artículo 59 constitucional, se desprende que el Constituyente plasmó una limitación genérica a la jornada laboral semanal, para evitar lesiones o trastornos que conduzcan al deterioro físico o mental, total o parcial, transitorio o permanente del trabajador, tomando en cuenta que es innegable que el trabajo es una de las causas de la fatiga. Esto se refuerza con la incorporación a nuestro ordenamiento del Convenio número 14 de la Organización Internacional del Trabajo, de tal suerte que se ha establecido en nuestro sistema de jerarquía de las normas, una posición muy clara en cuanto al descanso que corresponde a cada trabajador dentro de la semana laboral, pues todo aquel que haya laborado durante seis días consecutivos, tiene derecho, como mínimo, a disfrutar de veinticuatro horas ininterrumpidas de descanso. Teniendo claro entonces que la Constitución y el Convenio de la OIT adoptado por Costa Rica sientan este límite mínimo de descanso, resulta entonces que el desarrollo que el legislador común haga de dichas normas debe ser consecuente con las mismas, de tal suerte que no se produzca un menoscabo en los derechos fundamentales de los trabajadores.

El artículo 152 del Código de Trabajo, como ya se ha indicado, confiere a los trabajadores el derecho al disfrute de "un día de descanso absoluto después de cada semana o de cada seis días de trabajo continuo", disposición que necesariamente debe ser interpretada a la luz de la Constitución Política y del señalado Convenio de la Organización Internacional del Trabajo..."

Siempre, dentro de la línea de pensamiento que se ha estilado en la presente ampliación del Criterio Técnico Integrado CTI-01-2013, del 7 de marzo 2013, la Sala Constitucional expresó, en relación con la jornada laboral, lo siguiente:

“De conformidad con lo expuesto y a efectos de resolver este amparo, resulta importante precisar qué es la jornada laboral del descanso, y dentro de este último, el descanso diario, semanal o anual, lo cuales, si bien están relacionados, ciertamente constituyen cosas diferentes y que fueron tratadas así por el propio Constituyente. La jornada de trabajo es la cantidad de horas que cada trabajador labora en el día y en la semana bajo las órdenes del patrono. Esta puede ser diurna o nocturna, ordinaria o extraordinaria, y sujeta a un horario establecido. Los parámetros mínimos de garantía fueron dados por el propio Constituyente en el artículo 58 de nuestra Constitución Política, al establecer:

“Artículo 58.-

La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.”.

Aquí debemos comprender la existencia del Principio Protector, infra expuesto, mismo que se desarrolla en el derecho al trabajo que tenemos todas las personas trabajadoras, de conformidad con el ordinal 58 de la Constitución Política patria, que tiene todo un contenido social cuando establece la jornada de trabajo, por lo que podemos decir, que se muestra en forma transversal el precitado “Principio Protector”, mismo que se encuentra tipificado en el artículo 17 del Código de Trabajo.

Asimismo, la concatenación jurídica del artículo 58 constitucional, con la jornada laboral de los servidores de la policía de tránsito y el Principio Protector, tomando como elemento esencial las condiciones y ambientes de trabajo en los que desarrollan sus funciones estos servidores públicos, podríamos decir que, por esa protección constitucional al derecho a la salud supra expuesta, la jornada laboral de ocho horas diarias sería la ideal para la protección de los derechos constitucionales, salvo en casos de excepción que, por urgente necesidad de la Administración, podrían laborar la jornada extraordinaria de las doce horas, con sus consabidos derechos que la constitución y las leyes les otorgan.

La Sala consideró, en la resolución de repetida cita referida a la jornada de la Policía de Tránsito, que *“...no implica que dicha jornada no pudiera ser reducida a 8 horas, tal como está sucediendo recientemente para la policía de tránsito, precisamente por los problemas de salud detectados por las autoridades de salud ocupacional y sobre lo cual se pronunció este Tribunal recientemente, en el siguiente sentido:*

“...Efectivamente, de los informes rendidos por las autoridades accionadas -que se tienen dados bajo fe de juramento, con las consecuencias incluso penales que ello acarrea según el artículo 44 Ley de la Jurisdicción Constitucional- y de las probanzas que constan en el expediente, lo único que se nota es que, ante la necesidad de garantizar la eficiencia en el servicio público, de aprovechar el recurso humano de la mejor manera posible y en atención a los criterios técnicos externados por el Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en estudio realizado a las condiciones laborales en que se desempeñaban los oficiales de la Policía de Tránsito, se hizo indispensable modificar las jornadas de trabajo que venían aplicándose para esos trabajadores, ello en aras de propiciar mejores condiciones laborales. Se observa de los autos que ese informe técnico, remitido desde el 2010 al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, determinó que, en el caso de los oficiales de tránsito, se conjugan factores de riesgo asociados a la naturaleza y condiciones de trabajo; factores que inciden significativa y desfavorablemente sobre la salud, bienestar y calidad de vida de esa población trabajadora, por lo que se recomendó que prevaleciera una jornada ordinaria de 8 horas diarias. Ha observado la Sala que, contrario al criterio de los recurrentes, para el Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la jornada de trabajo en la que se venían desempeñando, es exorbitante, resulta extenuante y no está acorde con las mejores prácticas de salud ocupacional, por lo tanto, también según ese criterio técnico, es contraria a derecho pues implicaba laborar una jornada de 9 y media horas, lo cual según el estudio efectuado, genera cansancio, estrés, indisposición, bajo rendimiento y sobre todo, se encuentra al margen del marco legal laboral. Por tal razón, conforme se ha informado bajo juramento, la nueva jornada redujo en 3 horas y media las labores, además de que otorga un día de descanso después de 6 días laborales, indicándose a la Sala que ello está acorde con la normativa vigente para un régimen policial que abarca una categoría distinta de trabajadores y que es excepcional. “.

Sesión Ordinaria Nº 1903-2016, miércoles 18 de mayo de 2016

La misma Sala Constitucional ha dicho, respecto de la jornada, que “... *el artículo 143 del Código de Trabajo autoriza para la policía una jornada ordinaria máxima que puede ir hasta 12 horas diarias y 72 horas semanales.*” (la letra cursiva, subrayada y en negrita no es del texto original).

Lo anterior, quiere decir que se trata de una excepción legal, por lo cual, no significa una jornada permanente de 12 horas para la policía de tránsito, es una jornada excepcional, ya que mantener en forma permanente una jornada de 12 horas diarias, afectaría la salud de las personas trabajadoras, por razones fisiológicas y perjudicaría la vida individual y familiar.

Dentro del marco jurídico analizado, mantener a dichos funcionarios en una jornada laboral permanente de doce horas, podría ser violatorio del aquí analizado derecho a la salud y al descanso, entre otros efectos negativos a la salud de las personas trabajadoras, tal y como ha quedado establecido la Resolución de la Sala Constitucional N° 2014-4007548 de 30-05/2014.

III. Naturaleza Jurídica de los Dictámenes de la Procuraduría General de la República.

En cuanto a la naturaleza jurídica de sus dictámenes, la Procuraduría General de la República, en su dictamen C-136-2001 8 de mayo de 2001, en relación con los criterios elaborados por otras instituciones, ha dicho manifestado lo siguiente:

“I- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DICTAMENES:

Para la doctrina italiana los actos administrativos que no constituyen negocio jurídico, son denominados como meros actos administrativos, en el tanto se emiten como declaraciones de juicio o declaraciones de conocimiento, cuyos efectos, generalmente se dan al interno de la administración. Dentro de los actos – como declaraciones de juicio – pueden ubicarse, las opiniones, los dictámenes y los pareceres.

Para el tratadista Gustavo Penagos (El Acto Administrativo. Tomo I, 5 Edición, Ediciones Librería del Profesional; pág. 142), tanto los dictámenes como las opiniones se configuran como el acto típico de la administración consultiva, con el carácter de actos preparatorios de la decisión del órgano activo y que se manifiesta en la expresión de una opinión calificada por parte de un órgano de asesoramiento de la administración activa.”. (La letra subrayada es propia).

“Los dictámenes pueden ser facultativos o preceptivos. En los primeros, la administración puede o no requerir la opinión técnica; en los segundos, debe hacerlo forzosamente. En ambos casos, la administración no está obligada a seguirlo, pudiendo resolver aún contra lo que indica el dictamen, salvo que éste sea vinculante, en el cual la administración no puede apartar el contenido del acto, de lo dictaminado porque la vinculación es absoluta. El apartamiento de un dictamen vinculante o la omisión administrativa al saltar un dictamen preceptivo constituyen irregularidades que afectan la decisión adoptada.”

Partiendo de lo expuesto, se debe afirmar entonces, que la actividad de los órganos consultivos debe desarrollarse de una manera previa a la decisión de la Administración Activa y a instancias de la propia administración.”.

“En nuestro ordenamiento, la Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas, le otorga a la Procuraduría General de la República, el carácter de órgano de asesoramiento técnico de la administración Pública activa; labor que cumple mediante la emisión de dictámenes y pronunciamientos vinculantes para la administración consultante. Sobre el particular, dicen los artículos 1 y 2 de la Ley:

“Artículo 1°. Naturaleza jurídica: La Procuraduría General de la República es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el de representante legal del Estado en las materias propias de su competencia. Tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.”. (la negrilla no es del original).”.

“Artículo 2°. - Dictámenes: Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública.” (la negrilla no es del original)

A tenor del artículo 4 de la Ley, los sujetos facultados para solicitar los criterios de la Procuraduría, son los jerarcas de los diferentes niveles administrativos. Sobre el particular manifestó la Procuraduría en el pronunciamiento OJ-003-95 de 30 de marzo de 1995:

“De conformidad con los artículos 1,2,3 inciso b) 4 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la labor que desarrolla esta dependencia como órgano superior consultivo, técnico jurídico, de la Administración Pública, se ejercita primordialmente, a través de dictámenes y pronunciamientos de

Sesión Ordinaria N° 1903-2016, miércoles 18 de mayo de 2016

acatamiento obligatorio que le soliciten el Poder Ejecutivo (o los Poderes Legislativo y Judicial en tanto se trate del ejercicio de competencias de administración), los entes descentralizados, demás organismos públicos y las empresas estatales. Se exceptúa de la órbita de competencias de esta Institución, aquellos asuntos propios de los órganos administrativos que posean una jurisdicción especial establecida por ley." (La letra subrayada y en negrita es propia).

Su puede concluir entonces, que la Procuraduría General de la República, como bien se indica en el dictamen C-231-99 de 19 de noviembre de 1999, "...ejerce una función de asesoramiento técnico-jurídico de los órganos de la administración activa, a fin de aportar mayor claridad en la cada vez más compleja función administrativa. Dicha función consultiva se materializa formalmente a través de la emisión de dictámenes y opiniones jurídicas que versan sobre el tema genérico planteado por el sujeto de la consulta. (...)" .

d.- Respecto del Consejo de Salud Ocupacional.

En lo que atañe al Consejo, el órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública se pronunció, en su dictamen C-267-2009 de 02 de octubre del 2009, de la siguiente manera:

"En su lugar, debe indicarse que el Consejo de Salud Ocupacional es un órgano administrativo, perteneciente a la estructura administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (...)" .

Ya en otro dictamen, el C-219- de 22 de octubre de 1998, la Procuraduría General de la República, referido al Consejo de Salud Ocupacional, manifestó:

"Como se aprecia, se trata de un órgano que tiene legalmente asignadas atribuciones públicas propias y de su exclusivo ejercicio" .

Tal y como ha quedado establecido supra, si bien es cierto que los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública, también lo es el hecho de que, aquéllas materias o asuntos que son propios del órgano administrativo y que posean una jurisdicción especial establecida por ley, quedan excluidas del alcance competencial de la Procuraduría General.

Por lo consiguiente, para el caso del Consejo de Salud Ocupacional, en materia propia de su competencia, tiene una jurisdicción administrativa especial, legalmente determinada en la Ley especial N°6727 del 9 de marzo de 1982 y sus reformas, que viene a ser su ley constitutiva, quedando sus criterios y recomendaciones en su especialidad orgánica-salud ocupacional-excluidos del alcance de las competencias de la Procuraduría General de la República.

Amén de lo anterior, del ordinal 282 del Código de Rito, se desprende el carácter vinculante u obligatorio para toda persona empleadora, pública o privada, el adoptar en sus lugares de trabajo las medidas tendentes a garantizar la salud y seguridad de las personas trabajadoras, conforme a las recomendaciones que formule, en salud ocupacional, el Consejo de Salud Ocupacional.

e.- Obligación Constitucional de las Personas Empleadoras.

Siguiendo la lectura del artículo 66 de nuestra Carta magna, podemos comprender la existencia de un mandato vinculante para todas las personas empleadoras, dentro del marco de la salud y seguridad ocupacionales, mandato que se viene a desarrollar por medio de la ley especial creada al efecto, como lo es la Ley N° 6727 del 9 de marzo de 1982 y sus reformas

En tal sentido, el ordinal precitado establece:

"ARTÍCULO 66.- Todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo."

De la lectura del numeral transcrito supra, podemos establecer un vínculo entre los alcances de la norma constitucional 66 antes transcrita y las normas de tipo legal contenidas en el Título IV del Código de Trabajo, reformado por el primer numeral de la Ley especial N°6727 del 9 de marzo de 1982 y sus reformas.

f- Del Convenio N°120 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este Convenio, ratificado por la Ley N° 3639 del 16-12-1965 (Publicada en La Gaceta N°1 del 04-01-1966) podemos encontrar una serie de artículos, en los que se viene a fundamentar, tanto la obligación de la persona empleadora como el derecho que tienen todas las personas trabajadoras, en relación con la normativa existente en el país.

Así las cosas, en el ordinal octavo tenemos que las autoridades competentes deben definir los riesgos de exposición a la contaminación ambiental en los lugares de trabajo y, sobre la base de los criterios previamente definidos, establecer los límites a la exposición de las personas trabajadoras.

g- Obligaciones Legales de las Personas Empleadoras. Código de Trabajo.

En esta línea de análisis, de conformidad con los artículos 193, 214, 282, 284, todos del Código de Trabajo, se fundamenta, legalmente, las obligaciones de las personas empleadoras, sin pretender agotar, con dichos numerales, las obligaciones del empleador contenidas en otras normas legales o reglamentarias distintas al Código de Trabajo, o, en otros artículos del precitado Código laboral.

En el artículo 193 del varias veces citado Código de Trabajo, podemos observar, con meridiana claridad, la obligación de las personas empleadoras de buscar la protección de las personas trabajadoras durante el ejercicio de su trabajo.

El precitado numeral, en lo que interesa, prescribe:

" Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, ...".

En la misma dirección, pero con un fin distinto, encontramos el artículo 214, inciso d), mismo que determina la obligación de las personas empleadoras:

"adoptar las medidas preventivas que señalen las autoridades competentes, conforme a los reglamentos en vigor, en materia de salud ocupacional".

Siempre, dentro de la misma línea de pensamiento, en el ordinal 282, del varias veces citado Código de Trabajo, encontramos el carácter vinculante de las recomendaciones que, sobre salud ocupacional, emita el Consejo de Salud Ocupacional, en cuanto Cuerpo Colegiado, mismas que son obligatorias para todas las personas empleadoras, sin que tenga importancia si son personas de Derecho Público o de Derecho Privado.

En lo que nos interesa destacar tenemos, del referido numeral 282, lo siguiente:

"Corre a cargo de todo patrono la obligación de adoptar, en los lugares de trabajo, las medidas para garantizar la salud ocupacional de los trabajadores, conforme a..."(...) "...las recomendaciones que, en esta materia (salud ocupacional) formule el Consejo de Salud Ocupacional...", esto, entre otras autoridades competentes. (La letra cursiva y subrayada no corresponde al texto original).

Queda claro, que la intención del legislador fue darles a las recomendaciones emitidas por el Consejo de Salud Ocupacional, el carácter superior y vinculante para proteger el derecho a la salud que tienen todas las personas trabajadoras y que deviene del derecho a la vida, tal y como ha quedado establecido líneas atrás.

En general, claramente han quedado establecidas las obligaciones de las personas empleadoras a favor de las personas trabajadoras, tanto desde el punto de vista del derecho de la Constitución, como de lo expuesto en el convenio de la OIT N°120, así como también lo establecido por ley especial N°6727 del 9 de marzo de 1982 y sus reformas.

h- Del Principio Protector en el Código Laboral.

Ahora bien, referido al "Principio Protector", el mismo lo vemos reflejado en el derecho al trabajo que tenemos todas las personas trabajadoras, de conformidad con el ordinal 58 de la Constitución Política patria, que tiene todo un contenido social cuando establece la jornada de trabajo, por lo que podemos decir, que se muestra en forma transversal el precitado "Principio Protector", mismo que se encuentra tipificado en el artículo 17 del Código de Trabajo.

El numeral 58 constitucional precitado establece:

"Artículo 58.- La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados.

Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley."

En cuanto a lo prescrito en el ordinal N° 17 del Código Laboral, referido al Principio Protector, tenemos lo siguiente:

"Para los efectos de interpretar el presente Código, sus Reglamentos y sus leyes conexas, se tomarán en cuenta, fundamentalmente, el interés de los trabajadores y la conveniencia social."

No cabe duda, que las personas empleadoras, además de lo establecido en la ley, están obligadas, por las regulaciones reglamentarias vigentes, a garantizar la salud ocupacional de las personas trabajadoras que tengan en su empresa, de conformidad con el antes citado Principio Protector.

Como ha quedado establecido líneas atrás, existe un bien jurídico superior tutelado por el Ordenamiento Jurídico patrio, como lo es el derecho a la vida y que, de tal protección, se deriva el derecho a la salud de las

Sesión Ordinaria N° 1903-2016, miércoles 18 de mayo de 2016

personas, por lo tanto, las personas trabajadoras no están excluidas de la protección constitucional, por consiguiente, no cabe más que comprender la existencia de la obligación de las personas empleadoras, de garantizar la salud ocupacional de las personas trabajadoras, así como cumplir con las recomendaciones emitidas por el Consejo de Salud Ocupacional, por su carácter superior y vinculante.

IV. Salud Ocupacional, Condiciones y Ambientes de Trabajo – CyMAT.

El trabajo decente es esencial para el bienestar y seguridad social de las personas trabajadoras. Además de propiciar la atención de las necesidades básicas humanas (Alimento, vestido, vivienda, otras) el trabajo debe fortalecer el progreso social y cultural de las personas.

La Organización Internacional del Trabajo – OIT, ha declarado que no puede aspirarse al desarrollo y obtención de la ventaja competitividad, como país y como organizaciones productivas (Bienes, servicios), si dentro de sus postulados no se consolidan los objetivos estratégicos del trabajo decente, como lo son:

“CREAR TRABAJO; GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS; EXTENDER LA PROTECCIÓN SOCIAL; PROMOVER EL DIALOGO SOCIAL.”

Sin duda alguna, con este programa se fundamenta los pilares visionarios desde la creación de la OIT (1919), bienestar y seguridad social para el factor humano, tendiente a concientizar el compromiso de velar por la salud integral de la persona trabajadora y por consiguiente la promoción de su calidad de vida.

En este sentido nuestro país, con la reforma del Título IV del Código de Trabajo, mediante numeral 1° de la Ley especial N°6727 de 09/03/1982, particularmente, con el numeral 273, con una visión futurista, dispuso declarar la finalidad de la salud ocupacional, como un derecho que garantiza la protección de las personas trabajadoras durante el ejercicio de su trabajo, a través de sus ejes orientadores, que en forma transversal retoman la esencia de los postulados supra de la OIT.

Dicho numeral prescribe:

“... Declárase de interés público todo lo referente a salud ocupacional, que tiene como finalidad promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador en general, prevenir todo daño causado a la salud de este por las condiciones del trabajo, protegerlo en su empleo contra los riesgos resultantes de la existencia de agentes nocivos a la salud, colocar y mantener al trabajador en un empleo con sus aptitudes fisiológicas y psicológicas y, en síntesis, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su tarea. (La letra subrayada y en negrita no corresponde al original).

La disposición supra transcrita, determina el interés para la puesta en marcha del quehacer de la salud ocupacional de las personas trabajadoras.

Toda empresa o centro de trabajo debe considerar, como mínimo, los principios que garanticen la promoción y conservación de su salud; la prevención ante condiciones de trabajo que resulten desfavorables; protección por exponerse a los agentes que manifiesten riesgos; la inserción y conservación de puestos acorde a sus capacidades y, en suma, la adaptación del trabajador a su trabajo.

Así mismo, se desprende que, para la calidad de vida y salud de las personas trabajadoras, promoción, prevención, protección y adaptación, debe intervenir el mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo-(CyMAT)-, que prevalecen durante el ejercicio de las actividades.

Queda claro que persiste una simbiosis, puesto que, si las CyMAT son favorables, la salud de las personas trabajadoras se mantiene y se ve fortalecida; por lo contrario, si éstas no los favorecen, se conjuga un desequilibrio y quebranto en la misma.

a.- De las CYMAT.

El Ing. Ryan Chinchilla Sibaja, en su obra “Salud y Seguridad en el Trabajo”, San José, Costa Rica: Editorial UNED, pág. 46, año 2008, define las CyMAT de la siguiente manera:

“Son aquellos factores sociales, técnicos y organizativos presentes en una unidad productiva, más los factores de riesgo del medio ambiente, que combinados entre sí, generan una carga global de trabajo sobre el individual en tres niveles: físico, mental y psíquico.”. (Lo subrayado es propio).

De dicho concepto teórico determinamos cómo, con el desarrollo de una actividad económica, el proceso de trabajo viene a conjugar la presencia de diversos factores- (Organizacionales, técnico, sociales)- que influyen, significativamente, en la salud de las personas trabajadoras. De tal conjugación se derivan los *riesgos* (Ambiente de trabajo) y las *exigencias* (Condiciones de trabajo).

b.- De las Exigencias.

Estas son las cargas físicas y mentales (o ambas), que se imponen a la persona trabajadora con motivo de las condiciones para el desarrollo de una determinada tarea. El Consejo de Salud Ocupacional y el Ministerio de Educación Pública, en la Antología de Salud Ocupacional, pág. 32 (San José, CR, 1993), la denomina como:

“Conjunto de requerimientos psicofísicos a los que se ve sometido el trabajador al largo de la jornada laboral”

c.- De la Carga Física.

Tal y como su denominación lo indica, refiere a los esfuerzos físicos musculares (Levantamiento y traslado manual de cargas) y a los posturales (De pie, sentado) que realiza una persona.

Cuando existe un aumento de estas exigencias, puede verse reflejado en el ausentismo o desmotivación, lo que conlleva a un desempeño mínimo en su puesto de trabajo.

d.- De la Carga Mental.

Esta refiere, por un lado, a la capacidad intelectual y de concentración requerida para ejecutar la tarea de un determinado puesto; motivo de ello se desprende el resultado de la disconformidad o indiferencia, producto en ocasiones, entre la capacidad, recursos y las demandas que puede tener un trabajador con respecto a las tareas. Esta exigencia conlleva a la *fatiga* (Conmoción de agotamiento).

La Antología de Salud Ocupacional supra, la define como:

“Disminución de la capacidad física y mental de un individuo después de haber realizado un trabajo durante un periodo determinado”

IV.- De los Riesgos.

Desde el enfoque técnico, el concepto de riesgo debe considerarse como toda aquella condición del ambiente a la que la persona se expone- (A la intemperie o bajo techo)-, la cual bajo ciertas probabilidades pueden producirle una consecuencia (Pérdidas humanas – materiales).

Dentro de este concepto, encontramos variables que deben ser analizadas para valorar cualitativa y cuantitativamente el criterio de la peligrosidad o magnitud del riesgo.

La condición del riesgo por la naturaleza; los factores que los categorizan (Físico Ambiental, Químico, Biológico y los Técnicos del Lugar de Trabajo) y el tiempo de exposición son consideraciones relevantes que debemos identificar para estudiar el perfil de las CyMAT de una población o puesto de trabajo.

Dentro de ellas podemos referir:

a.- Físico-Ambiental.

La transformación de la energía de los medios de trabajo o condiciones climáticas típicas, pueden generar en el ambiente entre otros agentes: temperaturas, radiaciones, ruido, vibraciones.

Sobre este factor de riesgo y particulares agentes, instituciones nacionales han realizado monitoreo sobre su comportamiento peligroso.

Los índices de Radiación Ultravioleta (RUV) se actualizan en forma diaria, en el sitio web del Instituto Meteorológico Nacional, lo que permite determinar condiciones peligrosas por la exposición de radiación ultravioleta, tal y como lo comunica la Oficina Técnica del Ozono en la publicación:

“... Cárdenas, coordinador de la Oficina Técnica del Ozono del... (Minaet), reveló que el índice de esta radiación se encuentra en nivel 12 (de un máximo de 20) en algunas provincias... advirtió que cuando el factor es superior a 8, es necesaria la protección especial como gafas con filtro ultravioleta, camisa, sombrero, bloqueador solar y mantenerse en la sombra... para los meses de marzo y abril se espera que esta radiación alcance el nivel 15 entre las 11 am. Y 1 pm...recomiendan colocarse bloqueador cada dos horas (con un factor mayor a 30), así como ropo que le cubra la piel... las horas más peligrosas son entre las 10 am. y las 3 pm. Según informó la Caja Costarricense del Seguro Social... favorece a la aparición de cáncer de piel... quemaduras en la córnea, conjuntivitis... cataratas...”. (Tomado del Diario La Nación del 16/02/2010).

Así mismo, la Caja Costarricense del Seguro Social ha concientizado a la sociedad en general, sobre los riesgos, peligros y medidas a adoptar:

“ (...) El cáncer de piel es el más común de los tipos de cáncer en el país. La Caja Costarricense de Seguro Social pide a la población evitar la sobreirradiación solar y mantenerse atentos a detectar el cáncer de piel a tiempo, sin dejar de disfrutar del aire libre.

El cáncer de piel es el más común de los tipos de cáncer en el país, según lo enfatizó Sergio Cortés, dermatólogo del Hospital Calderón Guardia, se registran seis nuevos casos de cáncer de piel al día y el fallecimiento de seis personas mensuales.

El dermatólogo citado indicó: "La amenaza está en todo el país, todo el año y hay tanto peligro en un día despejado como un día nublado y tanto riesgo en la playa como en la montaña, por lo tanto, hay que aprender a disfrutar del sol sin causarle daño a la piel". (El subrayado es propio).

Sin duda alguna, se ha dado una concientización nacional por parte de las instituciones nacionales involucradas en la promoción de la prevención y protección, al llamar la atención de la comunidad de diversas latitudes, de la peligrosidad que arroja el exponerse a la RUV.

b.- Químicos.

Toda materia prima empleada en un determinado proceso de trabajo sufre transformaciones, por lo cual, de dicho proceso surgen en el ambiente materiales con alteraciones físico-químicas (Sólidos, líquidos y gaseosos) que, suspendidos y entre mezclados en el aire respirable y con particulares naturalezas de peligrosidad, *exponen* a las personas trabajadoras, a su inhalación a través de las vías respiratorias altas y posteriormente a depositarse en vías bajas (Pulmones, bronquios).

Las enfermedades, determinadas por las vías respiratorias superiores de (I.V.R.S.), se manifiestan con mayor incidencia en la época lluviosa, ello por la precipitación de las partículas con la remoción de los gases de los automotores.

El monitoreo atmosférico, desarrollado por el Laboratorio de Análisis Ambiental de la Universidad Nacional (UNA) 2011 (IV informe), ha permitido reafirmar, en los Informes Anuales de Calidad del Aire, la tendencia de los principales contaminantes, analizar las causas que los determinan, sus parámetros y proyectar los impactos inmediatos a la salud de las personas expuestas (Trabajadoras). De este informe se extrae, particularmente, lo siguiente:

"(...) En los últimos 15 años se ha producido un avance en la investigación científica sobre los efectos de la contaminación del aire en la salud, y en la actualidad es ampliamente aceptado que la exposición a la contaminación del aire está asociada con una amplia gama de efectos agudos y crónicos, que van desde perturbaciones fisiológicas hasta la muerte prematura por enfermedades respiratorias y cardiovasculares (Cohen et al., 2004).

(...) En forma breve se puede indicar, de acuerdo a los resultados obtenidos del muestreo del Área Metropolitana durante el año 2011, y sus conclusiones, que:

a) los niveles de partículas registrados, superan las normas anuales, establecidas por la OMS y la Agencia de Protección Ambiental de USA.

b) El carbono orgánico y elemental se presenta en la mayoría de los sitios de medición, y que éstos provienen mayoritariamente de las emisiones vehiculares (Motores diésel y gasolina).

c) Se presentan valores promedio anual mayor al establecido como valor de referencia, según el Decreto 30221-S "Límites de inmisión de Contaminantes Atmosféricos en Costa Rica (...)"

c.- Exposición.

La concentración de un determinado contaminante en el ambiente y el tiempo que se expone una persona trabajadora, a un determinado factor de riesgo y exigencia, son determinantes importantes para valorar la peligrosidad o magnitud del riesgo. Al respecto la OIT, en la Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo (IV Edición, 2001) ha referido:

"(...) El procedimiento más habitual para evaluar la exposición a contaminantes atmosféricos consiste en evaluar la exposición a la inhalación, para lo cual es preciso determinar la concentración atmosférica del agente a la que están expuestos los trabajadores (o, en el caso de las partículas suspendidas en el aire, la concentración atmosférica de la fracción relevante, p. ej., la "fracción respirable") y la duración de la exposición. (...).

El anterior argumento deja en claro que la peligrosidad, está en función de la dosis de absorción de la persona a contaminantes presentes en el ambiente: concentración y tiempo de exposición.

En epígrafes anteriores se dejó claro, en los monitoreos ambientales, que las concentraciones de ciertos agentes (Físico ambientales, químicos) sobre pasan los límites permisibles de confortabilidad.

(...) Comparar los resultados de la evaluación de la exposición con los límites de exposición profesional es una simplificación, puesto que, entre otras insuficiencias, no se tienen en cuenta muchos factores que influyen en la absorción de sustancias químicas (Como la susceptibilidad individual, la actividad física y la complejidad corporal de cada individuo).

Además, en la mayoría de los lugares de trabajo se produce una exposición simultánea a distintos agentes; de ahí que sea muy importante tener en cuenta las exposiciones combinadas y las interacciones entre distintos

Sesión Ordinaria Nº 1903-2016, miércoles 18 de mayo de 2016

agentes, ya que las consecuencias para la salud de la exposición a un único agente pueden ser muy diferentes a las consecuencias de la exposición a ese mismo agente combinado con otros, especialmente cuando existe sinergia o potenciación de efectos. (El subrayado no corresponde al texto original).

La recopilación de la OIT, considera importante agregar otras variables de criterio en el estudio para determinar la peligrosidad de la salud de la persona, como lo es la presencia simultánea en la diversidad de contaminantes en el ambiente, lo que propicia mayor vulnerabilidad y amenaza a los sistemas funcionales humanos; situaciones que se agravan cuando las personas no realizan buenas prácticas en la nutrición, fomentan el sedentarismo, ocio, practicas inadecuadas por falta de promoción de la salud.

Finalmente, se destaca el invocar los criterios monitoreados, ya que éstos se apegan al tenor de lo dispuesto en el Convenio Nº 120 – OIT (Ratificado por CR), particularmente en su numeral 8, incisos 1 y 2, que a su letra dice:

“(…) 1. La autoridad competente deberá establecer los criterios que permitan definir los riesgos de exposición a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo, y fijar, si hubiere lugar, sobre la base de tales criterios, los límites de exposición.

2. Al elaborar los criterios y determinar los límites de exposición, la autoridad competente deberá tomar en consideración la opinión de personas técnicamente calificadas, designadas por las organizaciones interesadas más representativas de empleadores y de trabajadores.”. (El subrayado no corresponde al texto original)

V. Conclusiones.

De conformidad con los argumentos, tanto técnicos como jurídicos supra expuestos, la elaboración del presente documento ha permitido a los suscritos concluir lo siguiente:

- 1) Que las recomendaciones emitidas por el Consejo, en su condición de Órgano Rector en Salud Ocupacional, conforme con el numeral 282 del Código de Trabajo, dirigidas a garantizar la salud ocupacional de las personas trabajadoras, son de acatamiento obligatorio para todas las personas empleadoras.
- 2) Que, al contar el Consejo de Salud Ocupacional, en materia propia de su competencia, con una jurisdicción administrativa especial, legalmente determinada en su Ley constitutiva Nº6727 del 9 de marzo de 1982 y sus reformas, sus criterios y recomendaciones en su especialidad orgánica-salud ocupacional- quedan excluidos del alcance de las competencias de la Procuraduría General de la República.
- 3) Que al estar conceptualizado el derecho a la vida como el bien jurídico superior, tutelado por nuestra Constitución, debemos comprender, que al existir normas de igual rango que se contrapongan al derecho a la vida, reconocido en el numeral 21 constitucional y no exista la forma de conciliarlos, los demás derechos deben ceder en favor del Principio Protector del Derecho a la vida, establecido en el ordinal 21 de nuestra Carta Magna.
- 4) Que, del derecho a la vida se desprende el derecho a la salud de todas las personas.
- 5) Que las personas trabajadoras no están excluidas de dicha protección constitucional, por consiguiente, no cabe más que comprender la existencia de la obligación de las personas empleadoras de garantizar la salud ocupacional de dicho grupo laboral que trabaja en sus empresas, sean Públicas o Privadas, implementado las recomendaciones emitidas por el Consejo de Salud Ocupacional.
- 6) Que ninguna persona trabajadora, bajo las condiciones laborales desfavorables o peligrosas que han sido analizadas en este informe, debe trabajar una jornada superior a la legalmente establecida, en virtud de que sería exponer la salud y seguridad de dicha persona, por cuanto, al ser expuesta bajo las condiciones y ambientes de trabajo determinadas en el presente criterio, tanto legal como técnicamente, sería impropcedente.
- 7) Que de conformidad con el Convenio 120 de la Organización Internacional del Trabajo, debidamente ratificado por Costa Rica, es función vinculante del Consejo de Salud Ocupacional, en cuanto autoridad competente, establecer los criterios técnicos que le permitan definir los riesgos de exposición a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo, y fijar, si hubiere lugar, sobre la base de tales criterios, los límites de exposición, tomando en consideración la opinión de personas técnicamente calificadas, designadas por las organizaciones interesadas más representativas de empleadores y de trabajadores.
- 8) El estudio de las condiciones y ambientes de trabajo, más los riesgos y exigencias que se derivan de éstas, aunado a las variables de exposición y concentraciones monitoreadas por entidades nacionales

cualificadas, permitirán emitir criterios de peligrosidad que pueden limitar el tiempo de la exposición a las personas trabajadoras en sus lugares de trabajo durante su jornada laboral.

- 9) Que para cumplir con los fines establecidos en los puntos 6 y 7 anteriores, de conformidad con el artículo 301 del Código de Trabajo, el Consejo de Salud Ocupacional está legitimado para solicitar la colaboración de todas aquellas dependencias públicas o instituciones del Estado, vinculadas con el tema en estudio.
- 10) Para los efectos propios de la solicitud planteada, se debe concatenar el artículo 58 constitucional con la jornada laboral de los servidores de la policía de tránsito y el Principio Protector establecido en el artículo 17 del Código de Trabajo, tomando como elemento esencial la salud, seguridad y las condiciones y ambientes de trabajo en los que desarrollan sus funciones estos servidores públicos.
- 11) Que la Sala Constitucional consideró, en la resolución de repetida cita, referida a la jornada de la Policía de Tránsito, que la jornada laboral puede ser reducida a 8 horas, “..., *tal como está sucediendo recientemente para la policía de tránsito, precisamente por los problemas de salud detectados por las autoridades de salud ocupacional y sobre lo cual se pronunció este Tribunal recientemente,*...” “...y en atención a los criterios técnicos externados por el Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en estudio realizado a las condiciones laborales en que se desempeñaban los oficiales de la Policía de Tránsito.”.
- 12) Que la misma Sala Constitucional ha dicho, respecto de la jornada, que “..., *el artículo 143 del Código de Trabajo autoriza para la policía una jornada ordinaria máxima que puede ir hasta 12 horas diarias y 72 horas semanales.*” por cuanto, se trata de una excepción legal, que no significa una jornada permanente de 12 horas para la policía de tránsito, es una jornada excepcional, ya que mantener en forma permanente una jornada de 12 horas diarias, afectaría la salud de las personas trabajadoras, por razones fisiológicas y perjudicaría la vida individual y familiar.

VI. Recomendaciones.

- 1) Dentro del marco jurídico analizado supra, se sugiere que a los funcionarios de la Policía de Tránsito que desempeñan sus funciones en las vías públicas nacionales, se les mantenga una jornada laboral permanente de 8 horas diarias y 48 a la semana, ya que, de lo contrario, podría ser violatorio del derecho a la salud y al descanso, entre otros efectos negativos a la salud de las personas trabajadoras, amén de que se les respetaría la protección a sus derechos constitucionales, legales y también reglamentarios.
- 2) Como excepción a lo sugerido en el párrafo precedente, en casos de urgente necesidad pública, la Administración Superior del Ministerio de Obras Públicas y Transportes podría ordenar que los funcionarios de la Policía de Tránsito laboren una jornada extraordinaria de doce horas, con el debido respeto a sus derechos que la constitución y las leyes les otorgan.

ACUERDO N° 2550-2016: Se designa al señor Presidente del Consejo y Director Ejecutivo, para que se reúnan con las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con la finalidad de dar a conocer la situación y presentar un informe a este Consejo en un máximo de quince días. Firme y unánime.

6.3 Asuntos de los Directores

No hay

7. Informes de las Comisiones

No hay

8. Asuntos Financieros

No hay

9. Mociones y sugerencias

No hay

10. Asuntos varios

Hernán Solano Venegas: Les recuerdo la presentación de la Declaración Jurada de Bienes ante la Contraloría General de la República.

11. Cierre de la sesión. Sin más asuntos que tratar, se levanta la sesión ordinaria N°1903-2016 del miércoles 18 de mayo de 2016, al ser las diecinueve horas y veinte minutos.

Carlos Alvarado Quesada
Presidente

Hernán Solano Venegas
Secretario