

San José, 31 de enero del 2019

DE-ST-CRITT-1-2019

Licenciada

María Gabriela Valverde Fallas

Directora Ejecutiva

Consejo de Salud Ocupacional

Estimada señora:

En relación con la solicitud planteada en reunión del 7 de diciembre de 2018, y referente a audio de la sesión de Junta Directiva del Consejo de Salud Ocupacional, trasladado a través del correo electrónico del 28 de noviembre del 2018, a efectos de que se proceda con la elaboración de un Criterio Técnico sobre la determinación de trabajos de insalubridad, peligrosidad y actividades pesadas. Se procede a realizar el presente criterio.

1 Origen del estudio

Mediante oficio MTSS-DMT-OF-993-2018 con fecha del 27 de julio de 2018, el Señor Steven Núñez Rímola Ministro de Trabajo y Seguridad Social, solicita a la Señora María Gabriela Valverde Fallas, Directora Ejecutiva del Consejo de Salud Ocupacional, en el cual establece que el Consejo determine las labores pesadas, peligrosas o insalubres, por requerimiento del Consejo Nacional de Salarios.

2 Objetivo

Dar respuesta a la solicitud del señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Steven Núñez Rímola, que solicita que el Consejo determine las labores pesadas, peligrosas o insalubres, por requerimiento del Consejo Nacional de Salarios.

3 Antecedentes

El Decreto de Salarios Mínimos emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, establece el salario mínimo por el número máximo de horas diarias y semanales permitidas para toda persona trabajadora (jornada ordinaria). En el decreto se realiza una salvedad para labores reconocidas como pesadas, insalubres o peligrosas en la agricultura, asignándosele un salario por hora diferenciado, "se les fijará un salario por hora equivalente a la sexta parte del salario fijado por jornada para el trabajador no calificado".

Esta diferenciación salarial se ha regulado de diversa forma a partir de los pronunciamientos del Consejo Nacional de Salarios (CNS), por ejemplo, de 1999 al primer semestre del 2018, se aplicaba una lista de labores agrícolas consideradas como pesadas, insalubres y peligrosas para el cálculo del salario. Posteriormente esta lista fue derogada mediante la publicación del acuerdo 3, artículo 4 de la sesión ordinaria N° 5499-2018 del 30 de julio del 2018 del Consejo Nacional de Salarios, publicado en la Gaceta N° 152 del 31 de agosto del 2018. Además, en este pronunciamiento se menciona que es al Consejo de Salud Ocupacional, al que le compete definir cuáles labores son consideradas pesadas, peligrosas e insalubres, determinación que el CNS refiere necesitar para la determinación del salario diferenciado en la agricultura.

La situación anterior justifica el presente criterio aunado a las diferentes consultas escritas y presenciales que ha desarrollado el Consejo de Salud Ocupacional (CSO) sobre esta temática, las más recientes son las siguientes:

1. Participación de funcionarios de la Secretaría Técnica del CSO en la sesión ordinaria del CNS transcrita en el acta número 5477 del 12 de marzo del 2018. En esta oportunidad participaron el Licenciado Alfonso Pacheco Gutiérrez, Asesor Legal del CSO y la Licenciada Elizabeth Chinchilla Vargas Coordinadora del Área Agrícola de la Secretaría Técnica del CSO. En conclusión, sus apreciaciones técnicas sobre el tema fueron las siguientes:
 - a. El CSO no está legitimado para hacer una lista taxativa de labores peligrosas e insalubres para efectos salariales, dado que, según lo establecido en el artículo 294 del Código de Trabajo, la definición de este tipo de trabajos o centros de trabajo es para promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador en general y prevenir todo daño causado a la salud de éste por las condiciones de trabajo. Situación que de ninguna manera se puede relacionar con un pago o salario. En cuanto a las labores pesadas, el Código de Trabajo no asigna una función específica al CSO.
 - b. La posibilidad de realizar una lista taxativa de actividades peligrosas e insalubres puede ser restrictiva, puesto que la condición de peligrosidad e insalubridad se puede controlar o no según las medidas de protección y prevención que se implementen. La elaboración de un listado sería interminable y particular para cada actividad económica, puesto de trabajo o tarea.

2. El Señor Steven Núñez Rímola, Ministro de Trabajo y Seguridad Social mediante oficio MTSS-DMT-OF-993-2018, solicita que el Consejo de Salud

Ocupacional determine las labores pesadas, peligrosas o insalubres, por requerimiento del Consejo Nacional de Salarios.

3. En respuesta al oficio MTSS-DMT-OF-993-2018 del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y al acuerdo N° 3055-2018 del Consejo de Salud Ocupacional del 19 de setiembre del 2018, el Licenciado Alfonso Pacheco Gutiérrez, Asesor legal del CSO, emitió el oficio número ST-AL-CRITT-14-2018 del 23 de octubre del 2018 que establece en relación con el tema lo siguiente:
 - a. Los fines para los cuales fue creado el CSO, se circunscriben al tema de la salud y seguridad ocupacional, con la finalidad de prevenir y proteger la salud y seguridad de las personas trabajadoras, por lo que no le compete emitir una lista taxativa de labores peligrosas e insalubres con el objetivo de definir salarios diferenciados.
 - b. En materia de trabajo pesado, no se le asigna al CSO la competencia de realizar esta determinación en relación con el salario.
 - c. La competencia principal del CSO es de rectoría y preparatoria reglamentaria en salud ocupacional. Acciones estratégicas de interés nacional que limita la atención de gestiones individuales y masivas por puestos, tareas, actividades laborales o centros de trabajo.
 - d. Por deber constitucional (artículo 66 de la Constitución Política de la República de Costa Rica) y el artículo 282 del Código de Trabajo, es obligación de la persona empleadora el adoptar en los lugares de trabajo, las medidas necesarias para garantizar la salud ocupacional de las personas trabajadoras.

4 Aspectos jurídicos sobre labores pesadas, insalubres y/o peligrosas

El trabajo digno, libre de riesgos y en buenas condiciones es un derecho constitucional¹ y laboral. Corresponde a la persona empleadora proporcionar condiciones laborales seguras e higiénicas y que no atenten contra la vida y la salud de sus trabajadores.²

El Estado Costarricense, a su vez procurará la protección de la persona trabajadora en el ejercicio del trabajo, en especial se hace referencia a la prohibición de la mujer y los menores de 18 años, en aspectos de la contratación y el trabajo nocturno (Código de Trabajo art 87 y 88) en labores catalogadas como pesadas, insalubres o peligrosas, en los aspectos físico o moral.

A su vez, la legislación costarricense determina que la condición de pesadez, insalubridad y peligrosidad de una actividad laboral, limitará la posibilidad de

¹ Constitución de la República de Costa Rica, artículo 56. El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.

² Constitución de la República de Costa Rica. Artículo 66. Todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo.

trabajar durante el día de descanso³, limita la jornada ordinaria a ocho horas diarias ⁴ y prohíbe el trabajo en jornada extraordinaria.⁵

En cuanto a personas trabajadoras con edades comprendidas entre los 15 y 18 años de edad y su relación con la condición de labores insalubres, peligrosas y pesadas, la legislación laboral establece un régimen de protección especial por su condición de trabajadores adolescentes, según lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia Ley N° 7739 del 6 de enero del 1998. Los artículos 78 y 94 del Código de la Niñez y Adolescencia, establecen la prohibición para que los adolescentes trabajen en actividades insalubres o peligrosas que entre otros señalan, las minas, canteras, expendios de bebidas alcohólicas, actividades en las que su propia seguridad o la de otras personas estén sujetas a la responsabilidad del menor de edad; asimismo, donde se requiera trabajar con maquinaria peligrosa, sustancias contaminantes y ruidos excesivos, entre otras.

³ Artículo 152.- Todo trabajador tiene derecho a disfrutar de un día de descanso absoluto después de cada semana o de cada seis días de trabajo continuo, que sólo será con goce del salario correspondiente si se tratare de personas que prestan sus servicios en establecimientos comerciales o cuando, en los demás casos, así se hubiere estipulado. El patrono que no otorgue el día de descanso incurrirá en las sanciones legales y en la obligación de satisfacer a sus trabajadores, por esa jornada, el doble del salario que ordinariamente les pague. No obstante, se permitirá trabajar, por convenio de las partes, durante el día de descanso semanal, si las labores no son pesadas, insalubres o peligrosas y se ejecutan al servicio de explotaciones agrícolas o ganaderas, de empresas industriales que exijan continuidad en el trabajo por la índole de las necesidades que satisfacen, o de actividades de evidente interés público o social...

⁴ Artículo 136.- La jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser mayor de ocho horas en el día, de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana. Sin embargo, en los trabajos que por su propia condición no sean insalubres o peligrosos, podrá estipularse una jornada ordinaria diurna hasta de diez horas y una jornada mixta hasta de ocho horas, siempre que el trabajo semanal no exceda de las cuarenta y ocho horas. Las partes podrán contratar libremente las horas destinadas a descanso y comidas, atendiendo a la naturaleza del trabajo y a las disposiciones legales.

⁵ Artículo 141.- En los trabajos que por su propia naturaleza son peligrosos o insalubres, no se permitirá la jornada extraordinaria.

Por otra parte, la Ley 8922 del 3 de febrero del 2011 sobre la “ Prohibición del Trabajo Peligroso e Insalubre para Personas Adolescentes Trabajadoras”, establece que son trabajos peligrosos e insalubres las actividades, ocupaciones o tareas que tienen intrínseca la posibilidad de causar daño a la salud física, mental, el desarrollo integral e incluso la muerte de la persona, como consecuencia de la exposición a factores tecnológicos, de seguridad y físico-ambientales adversos, uso de productos, objetos y sustancias peligrosas y sobrecarga física, y entornos con peligro de violencia y explotación, sin perjuicio de lo que indique el artículo 4 de la Ley N.º 8122, Aprobación del Convenio Internacional número 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, de 17 de agosto de 2001.

La Ley 8922 Prohibición del Trabajo Peligroso e Insalubre para Personas Adolescentes Trabajadoras identifica un listado de actividades prohibidas para las personas adolescentes trabajadoras, que surgen del análisis de las características físicas, sociales y psicológicas de la etapa de la adolescencia en comparación con la descripción de actividades y tareas de ocupaciones específicas. Esta Ley se complementa con el Reglamento para la Contratación Laboral y Condiciones de Salud Ocupacional de la Persona Adolescente Trabajadora, Decreto N°29220-MTSS, que indica en el artículo 5 las prohibiciones de ciertas labores o tareas y los artículos 6 y 7 establecen restricciones para laborar en ciertas actividades, lo que implica un control periódico del riesgo a través de la inspección, evaluación y el cumplimiento estricto de las normas de seguridad.

En materia de insalubridad y peligrosidad, el Código de Trabajo en el artículo 294, establece la definición de centros de trabajo insalubres y peligrosos a saber:

- a) “Son trabajos o centros de trabajos insalubres los que, por su naturaleza, pueden originar condiciones capaces de amenazar o

dañar la salud de los trabajadores o vecinos, por causa de materiales empleados, elaborados o desprendidos, o por los residuos, sólidos, líquidos o gaseosos”.

- b) “Son trabajos o centros de trabajo peligrosos los que dañan o puedan dañar, de modo grave, la vida de los trabajadores o vecinos, sea por su propia naturaleza o por los materiales empleados, desprendidos o de desecho, sólidos, líquidos o gaseosos, o por el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas”.

Además, asigna al Consejo de Salud Ocupacional la responsabilidad de determinar cuáles trabajos o centros de trabajo son insalubres y cuáles son peligrosos; y establecerá de cuál tipo o clase de sustancias queda prohibida la elaboración o distribución, o si éstas se restringen o se someten a determinados requisitos especiales”.

5 Delimitación técnica de labores insalubres, peligrosas y pesadas

5.1 Salario diferenciado por labores insalubres, peligrosas y pesadas

Proporcionar un salario, plus o bonificación por pesadez, peligrosidad e insalubridad, es un tema delicado que requiere de un análisis detallado. En primer lugar se debe tener claro que la existencia de un factor de riesgo en una tarea, actividad o puesto de trabajo, no justifica automáticamente el pago de un plus salarial, esta posibilidad tendría que evaluarse técnicamente con procesos de investigación validados y homologados a partir de la normativa legal y técnica tanto del país como la internacional, aunado a la justificación técnica de la ausencia o la imposibilidad de establecer medidas de prevención y protección ante el riesgo.

Por otra parte, sería injustificable emitir listas restrictivas de tareas u ocupaciones consideradas pesadas, insalubres o peligrosas para efecto de pagar un salario adicional, porque cada una de estas, aunque pertenezcan a una misma rama económica, tienen sus características particulares que podrían aumentar o disminuir el riesgo, según sean las condiciones materiales, organizativas y de conocimiento en que se realicen, situación que implicaría un estudio individualizado y pormenorizado de cada tarea, función, actividad laboral u ocupación que se quisiera calificar.

Diversos estudios internacionales establecen que compensar económicamente el riesgo, es un proceder criticable que podría encubrir deficiencias en las condiciones de salud y seguridad del trabajo, delegando la responsabilidad y consecuencias del riesgo a la persona trabajadora que lo tendría que asumir con su salud e incluso con su vida.

Según el ensayo publicado en la Revista de Política Social Núm. 130. Abril-junio 1981 escrito por el señor Francisco Manuel de las Heras Borrero, en el artículo "Los complementos salariales de penosidad, toxicidad y peligrosidad" el pago de un plus, bono o salario extra en compensación al riesgo vendría a canjear el «riesgo» por «dinero». La persona empleadora ante la realización de determinados trabajos de difícil protección tiene una doble alternativa: o proteger adecuadamente (a veces técnicamente posible, pero muy caro), o pagar un plus de peligrosidad o toxicidad, lo cual viene a resultar cuestionado pues obvia el derecho a la máxima seguridad posible en la prestación del trabajo a través de la implantación de un plus, bono o salario extra por el riesgo laboral.⁶

⁶ <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2495047.pdf>. Revista de Política Social Núm. 130. Abril-junio 1981.

No obstante, se debe tener claro que, independientemente del pago de bonificaciones o pluses salariales por pesadez, insalubridad o peligrosidad, existen algunas actividades laborales que por su naturaleza son calificadas como severamente riesgosas para la salud y vida de la persona trabajadora, que implican la necesidad de definir otras medidas organizativas para la protección de la persona trabajadora, como lo pueden ser la reducción de tiempos de exposición, rotación de labores, mayor y mejor equipo de protección personal entre otros.

Algunas consideraciones mínimas que se podrían utilizar para determinar pesadez, insalubridad y peligrosidad son:

- a) Valoración cuantitativa que sobrepase los límites permisibles definidos científicamente.
- b) Características intrínsecas o naturales de la actividad laboral que implican pesadez, insalubridad y peligrosidad
- c) Imposibilidad comprobada, según los medios disponibles en la actualidad, de eliminar o reducir el riesgo, mediante la adopción de medidas de protección, prevención y el cumplimiento de la normativa especializada en la materia.

Si a pesar de las medidas adoptadas el trabajo resulta insalubre, peligroso y /o pesado, habría que analizar la naturaleza de ese riesgo, tiempo de exposición y susceptibilidad individual, para buscar otras medidas de protección, que no precisamente corresponden al pago de un salario extra, puesto que lo que interesa en primera instancia, es el derecho a la salud y la vida de la persona trabajadora.

5.2 Trabajos pesados

Según lo establecido en la Nota Técnica de la Prevención (NTP 177) del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de España: La carga física de trabajo: definición y evaluación, se define un trabajo **pesado**⁷, como aquella actividad en la cual el metabolismo de trabajo supera las 2000 kcal/jornada. Para calcular esta carga debe considerarse el tiempo por el cual se realiza la tarea, la postura, el desplazamiento y los pesos que debe manipular la persona trabajadora, durante la jornada laboral estándar (8 horas). Entre más intensa la actividad, menor será el tiempo que la persona la pueda realizar para mantener el consumo de energía dentro del valor antes mencionado.

Para determinar si un trabajo es pesado, se debe tomar en cuenta el consumo energético (consumo debido a la realización del trabajo), es decir, el "metabolismo de trabajo". El metabolismo de trabajo se calcula teniendo en cuenta dos factores:

- Carga estática (posturas)
- Carga dinámica (desplazamientos, esfuerzos musculares y levantamiento de cargas)

Dichos valores deben ser calculados en relación con las tareas en que se puede descomponer la actividad y el consumo energético de cada una de estas tareas, en función de las tablas establecidas en la Nota Técnica de Prevención supracitada y del tiempo empleado en cada una.

Asimismo, para determinar si las actividades son pesadas, habrá que considerar, dónde y cómo se realiza la tarea: condiciones termo hidrométricas, el tipo de vestido, la frecuencia cardíaca, medida del consumo de oxígeno, entre otros.

⁷http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/101a200/ntp_177.pdf

Si en el análisis de riesgos de las labores, se determina que el trabajo a realizar implica exigencias físicas elevadas, es necesario organizar el mismo de manera que se consigan los mismos resultados sin que las exigencias sobrepasen los límites normales. Para ello, se recomienda que se actúe de dos formas:

1. Mejorando métodos y medios de trabajo.
2. Introduciendo tiempos de reposo.

Este sistema consiste en adecuar para cada actividad muscular aspectos como: el ritmo de las operaciones, el peso de las cargas, la dirección de los movimientos, las posturas de trabajo, con el fin de lograr una mejor utilización de la fuerza disponible.

5.3 Trabajos peligrosos

La definición de **peligroso**⁸ según la Real Academia Española es la siguiente:

1. adj. Que tiene riesgo o puede ocasionar daño.
2. adj. Dicho de una persona: Que puede causar daño o cometer actos delictivos.

Según la Norma INTE/ISO 45001:2018: Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo-Requisitos con orientación para su uso, la definición de peligro es la siguiente:

Peligro: Los peligros pueden incluir fuentes con el potencial de causar daños o situaciones peligrosas, o circunstancias con el potencial de exposición que conduzca a lesiones y deterioro de la salud.

⁸ <https://drae.es/palabras/peligroso>

Considerando lo expuesto en el artículo 294 del Código de Trabajo, son trabajos o centros de trabajo peligrosos los que dañan o puedan dañar de modo grave, la vida de la persona trabajadora o vecinos, sea por su propia naturaleza o por los materiales empleados, desprendidos o de desecho, sólidos, líquidos o gaseosos, o por el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas.

Para determinar si una labor es peligrosa por su naturaleza o por los materiales empleados, una persona calificada debe realizar un análisis de riesgos, en el cual se considere la naturaleza y condiciones de trabajo en las que se desarrolla la actividad.

Por ejemplo, si consideramos la labor de una persona que trabaja dispensando combustible en una estación de gasolina, podríamos deducir que por su **naturaleza es peligrosa**, al ser el combustible una sustancia inflamable. Sin embargo, si las **condiciones del centro de trabajo** cumplen con las medidas de seguridad exigidas por el país y las recomendaciones de los fabricantes entre las que se mencionan: puestas a tierra, bloqueos en equipos, prohibición de presencia de fuentes de ignición, estado de las máquinas dispensadoras de combustible, distancias entre los tanques de almacenamiento, drenajes, entre otras, podríamos deducir, que por las **condiciones de trabajo la labor no es peligrosa**.

5.4 Trabajos insalubres

La definición de **insalubre**⁹ según la Real Academia Española es la siguiente:

⁹ <https://drae.es/palabras/insalubre>

1. adj. Dañoso a la salud.

Considerando lo expuesto en el artículo 294 del Código de Trabajo, son trabajos o centros de trabajo insalubres los que, por su naturaleza, puedan originar condiciones capaces de amenazar o dañar la salud de las personas trabajadoras o vecinos, por causa de materiales empleados, elaborados o desprendidos, o por los residuos sólidos, líquidos o gaseosos.

Para determinar si una labor es insalubre por su naturaleza o por los materiales empleados, una persona calificada debe realizar un análisis de riesgos, en el cual se considere la naturaleza y condiciones de trabajo en las que se desarrolla la actividad.

Por ejemplo, si analizamos la labor que desempeñan las personas recolectoras de basura, podríamos deducir que las labores son **insalubres por su naturaleza**, porque generan condiciones capaces de amenazar o dañar la salud de las personas, por causa de los materiales desprendidos y por los residuos sólidos y líquidos. No obstante, si las **condiciones de trabajo** cumplen con las medidas de seguridad requeridas, entre las que se mencionan: estado de los camiones recolectores, capacitación respecto de los peligros y consecuencias de las infecciones (VIH-SIDA, tétano), hidratación, equipo de protección personal, entre otras, podríamos deducir que, por las **condiciones de trabajo, la labor no es insalubre**.

Para efectos del presente criterio técnico y según lo planteado anteriormente, las actividades insalubres, peligrosas y pesadas, deben ser compensadas con el mejoramiento de las condiciones y disminución del peligro y nunca en función de un intercambio de salud por un salario diferenciado.

6 Conclusiones

- 6.1** Para la determinación de actividades insalubres, peligrosas y/o pesadas, una persona calificada debe realizar un estudio integral, que considere la naturaleza de la actividad, las condiciones de salud ocupacional, las condiciones propias del centro de trabajo, tiempo de exposición, distribución de tareas, los procedimientos, los materiales empleados, elaborados o desprendidos de los procesos, los residuos sólidos, líquidos o gaseosos, y/o el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas, entre otros.
- 6.2** El CSO no tiene potestades legales para la determinación de labores pesadas en función de brindar un incentivo salarial. Corre a cargo de la persona empleadora, por medio de un estudio de una persona calificada, el determinar cuáles actividades son pesadas.
- 6.3** Los estudios que realiza el CSO se establecen en función de determinar cuáles trabajos o centros de trabajo son insalubres y cuáles son peligrosos, en concordancia con lo establecido en el artículo 294 del Código de Trabajo.
- 6.4** Las actividades insalubres, peligrosas y pesadas, deben ser compensadas con el mejoramiento de las condiciones de salud ocupacional y nunca en función de un intercambio de salud por un salario diferenciado.
- 6.5** No procede la emisión de una lista taxativa para efectos de otorgar un salario diferenciado, debido a que la implantación de un incentivo salarial mientras permanezca la situación de riesgo, no sustituye la mejora de condiciones para minimizarlo.

7 Recomendación

La competencia principal del CSO se fundamenta en la promoción de las mejores condiciones de salud ocupacional en todos los centros de trabajo del país a través de acciones de promoción, capacitación, investigación, estudio y preparación de normas legales y técnicas referentes a la prevención del riesgo laboral y la promoción del bienestar y salud física, mental y social de la población trabajadora del país.

Según la competencia principal del CSO y lo expuesto en el presente estudio:

- 7.1** Esta comisión sugiere que el CSO debe comunicar al CNS, que los aspectos de insalubridad, peligrosidad y labores pesadas, no deben ser considerados para efectos de salarios diferenciados, sino para la toma de decisiones que promuevan las mejores condiciones de las personas trabajadoras.

Atentamente

Ing. Tatiana Díaz Mora

Ing. Mónica Monney Barrantes

Ing. Erick Ulloa Chaverri

Licda. Nury Sánchez Aragonés