



San José, lunes 22 de marzo de 2021
OFICIO N° 02911-2021-DHR

Para: Señor (a):
Juan Pablo Fernández De La Herrán
Asamblea Legislativa
Correo electrónico:
juan.fernandez@asamblea.go.cr

De: **Catalina Crespo Sancho, PhD**
Defensora de los Habitantes

Asunto: CRITERIO A PROYECTO DE LEY

Estimados señores y señoras:

Aprovecho la presente para saludarles cordialmente y a la vez manifestarles que, en atención a la solicitud de criterio realizada por la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley "Adición de un nuevo artículo al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, n.º 2 de 27 de agosto de 1944 (Ley para garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a las personas trabajadoras afectadas por mordeduras de serpientes)", expediente legislativo No. 22.334, la Dirección de Asuntos Laborales se refiere en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo

El Proyecto de Ley n.º 22.334 se refiere a la adición de un nuevo artículo al Código de Trabajo, mediante el cual se pretende extender la cobertura del seguro de riesgos del trabajo a todas las personas trabajadoras independientes, no aseguradas previamente, que en sus labores sufran envenenamientos por mordeduras de serpiente, para que sean atendidos por el Instituto Nacional de Seguros (INS).

Para ello, se autorizaría al INS a cubrir los costos de atención, con recursos de la reserva de reparto con la que cuenta dicha institución autónoma.

La Defensoría de los Habitantes comparte la necesidad de que las personas (en el ejercicio de una actividad laboral) a las que se refiere la iniciativa, por falta de un seguro, sean atendidas por el INS, atención que no les generaría gasto alguno y, lo más importante, se tutelaría de manera efectiva su derecho a la vida y la calidad de esta.

La plausibilidad de la iniciativa no impide plantear, a las señoras y señores diputados, las siguientes observaciones, en aras de no incurrir en infracciones y roces de normas laborales vigentes y/o en el abuso de la contratación de este tipo de trabajadores por parte de algunas

personas que podrían aprovecharse, maliciosamente, de iniciativas como la que nos ocupa; tal como se expondrá.

2. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

3. Normas jurídicas vigentes:

El Código de Trabajo, en su Título Cuarto, Capítulo Primero, artículos 200 y 200 bis, establece lo siguiente

**"TITULO CUARTO
DE LA PROTECCION A LOS TRABAJADORES DURANTE EL EJERCICIO DEL
TRABAJO
CAPITULO PRIMERO**

...

ARTICULO 200.-

Para los efectos de este Título, se consideran trabajadores los aprendices y otras personas semejantes, aunque, en razón de su falta de pericia, no reciban salario.

Las prestaciones en dinero de estos trabajadores, se calcularán sobre la base del salario mínimo de la ocupación que aprenden. Los patronos incluirán tales cantidades en las planillas que deban reportar que deban al Instituto.

Los trabajadores extranjeros, y sus derecho habiente, gozarán de los beneficios que prevé este Código.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo, Nº 6727 de 9 de marzo de 1982)

Artículo 200 bis- *Tendrán derecho a la protección del seguro dispuesto en este título, los estudiantes de los programas de educación y formación técnica dual.*

Dicho seguro será con cargo a las empresas o centros de formación para la empleabilidad de tal programa y se denominará, para efectos de la protección dispuesta en este artículo, Seguro de Riesgos de Trabajo Especial para Formación Técnica Dual.

Es entendido que el derecho referido no configura relación laboral entre el estudiante y el tomador del seguro.

(Así adicionado por el artículo 32 de la ley N° 9728 del 12 de setiembre del 2019, "Educación y Formación Técnica Dual").

Con la iniciativa en estudio, se pretende adicionar al artículo 200, un tercer numeral 200, el cual, es criterio de la Defensoría de los Habitantes, que dicha adición debe realizarse en aras de no incurrir en infracciones y roces de normas laborales vigentes y/o en el abuso de la contratación de este tipo de trabajadores por parte de algunas personas que podrían aprovecharse, maliciosamente, de iniciativas como la que nos ocupa, así como generar posibles discriminaciones ante trabajadores que consideren tener el mismo derecho de ser atendidos como consecuencia de ser atacados por otro tipo de animal. La propuesta de artículo contiene el siguiente texto:

"Artículo 200 ter- *Tendrán derecho a la protección del seguro dispuesto en este título, las personas trabajadoras agrícolas independientes que no se encuentren aseguradas, cuando en el ejercicio de las labores agrícolas sufran de envenenamiento por mordeduras de serpiente.*

Se autoriza al INS a cubrir los costos de atención de las personas trabajadoras descritas en el párrafo anterior, con recursos de la reserva de reparto, que se financia con los excedentes del seguro de riesgos del trabajo y que se destinan a la mejora del régimen, según lo establecido en el artículo 205 del Código de Trabajo.

4. Análisis del contenido del proyecto:

Según se indica en la exposición de motivos del proyecto, la mayoría de las personas afectadas por mordeduras de serpientes son trabajadores jornaleros, independientes o que trabajan por cuenta propia, con el agravante de que carecen de seguro social o de póliza de riesgos del trabajo. Considera la Defensoría que muchos de estos trabajadores se ven obligados a trabajar bajo esta modalidad porque, para quien o quienes trabajan, no los aseguran, teniendo la obligación de hacerlo, y este tipo de aseguramiento que se plantea implementar, puede ser mal utilizado para fomentar la informalidad, evadir las responsabilidades de la parte patronal y, tácitamente, eximiría al patrono de cumplir con el aseguramiento a sus trabajadores según lo establecido en el artículo 193 y siguientes del Código de Trabajo, normas que regulan la protección al trabajador, entre ellas, la obligación patronal de asegurarlos.

En esa dirección, se debe dejar clara la naturaleza o competencia del servicio médico que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social y la que brinda el INS, ya que la cobertura de los seguros sociales y el ingreso a estos, es obligatoria para todas las y los trabajadores del

país, asalariados/as o independientes, y facultativa para las y los asegurados voluntarios. Con este beneficio, se podría dejar abierta la posibilidad para que otros trabajadores que consideren estar en las mismas condiciones, deban ser atendidos por el INS, bajo esa modalidad, sin estar al amparo de una póliza de riesgos del trabajo por no estar incluidos por la norma, con lo cual podría alegarse discriminación. Sobre este particular, es importante indicar que el INS ofrece a los patronos diferentes tipos de pólizas para cubrir riesgos del trabajo, tales como RT-agrícola, RT-Cosechas y RT-independiente.

El proyecto pretende adicionar el artículo 200 ter al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, por el cual se regule la protección del trabajador que sea mordido por una serpiente, en su condición de **trabajador agrícola independiente** y que carezca de seguro; sin embargo, podría no estarse dimensionando la aplicabilidad de los artículos 193 y 194 del Código de Trabajo –normas establecidas dentro de ese mismo Título y Capítulo del Código–, las cuales se transcriben a continuación:

"ARTICULO 193.- *Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4º y 18 del Código de Trabajo.*

La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aun en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo, N° 6727 de 9 de marzo de 1982).

ARTICULO 194.- *Sin perjuicio de que, a solicitud del interesado se pueda expedir el seguro contra riesgos del trabajo, estarán excluidos de las disposiciones de este Título:*

a. ...

b. Los trabajadores que realicen actividades por cuenta propia, entendidos como los que trabajan solos o asociados, en forma independiente, y que no devengan salario.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley Sobre Riesgos del Trabajo, n.º 6727 de 9 de marzo de 1982)"(el destacado no es del original).

Por otra parte, el artículo 201 del mismo Código reza lo siguiente:

"En beneficio de los trabajadores, declárese obligatorio, universal y forzoso el seguro contra los riesgos del trabajo en todas las actividades laborales. El patrono que no asegure a los trabajadores, responderá ante éstos y el ente asegurado, por todas las prestaciones médico-sanitarias, de

rehabilitación y en dinero, que este Título señala y que dicho ente asegurador haya otorgado.”.

Preocupa entonces a la Defensoría que esta iniciativa, por una parte, permita que estas personas –entiéndase dueños de fincas, terrenos dedicados a la agricultura, ganado, entre otras–, no tomen conciencia de la importancia que tiene el aseguramiento de estos trabajadores –de por sí una obligación de carácter legal– y lo que su omisión puede generar, y afectar, no solo al trabajador sino al mismo patrono. Por otra parte, se configura un roce, pues la norma obliga al patrono a que responda y por otro se atiende al trabajador porque no está asegurado.

Siempre en el mismo sentido y citando parte de los motivos del proyecto, se indica lo siguiente:

*"Nuestro ordenamiento tutela el derecho a toda persona a contar con la protección del seguro de riesgos del trabajo frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades que padezcan las personas trabajadoras con ocasión o como consecuencia de su trabajo. Así se desprende de los artículos 21, 56, 73, y 74 de la Constitución Política y del Título IV del Código de Trabajo, reformado integralmente en 1982 por la N.º. 6727. Sin embargo, a pesar de todos estos avances no hemos logrado garantizar plenamente este derecho a las **personas trabajadoras del campo** que sufren envenenamiento por mordeduras de serpientes, especialmente en relación con los tratamientos posteriores para enfrentar las secuelas, en el caso de las **personas trabajadoras bajo la modalidad de jornaleros, trabajadores independientes o por cuenta propia**, que no contaban con un seguro al momento de sufrir la mordedura de serpientes.”* (el destacado no es del original).

Considerando las obligaciones que adquieren los sujetos privados y, en el caso particular, el/los patrono/s, frente a los/as trabajadores/as, inmersos/as dentro de una relación de empleo, es oportuno hacer referencia a la eficacia horizontal de los derechos fundamentales o teoría de la irradiación de los derechos fundamentales al ámbito privado.

Mediante resolución n.º 172-2011 de las 11:05 hrs. del 18 de febrero de 2011, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, indicó lo siguiente:

"(...) III.- DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL CONTRATO DE TRABAJO: La concertación de un contrato de trabajo no significa la privación para la persona trabajadora de los derechos constitucionales de los cuales es destinatario en virtud de su condición de ciudadano, pues el recinto de trabajo no es un espacio separado del resto de la colectividad, ni la libertad de empresa del patrono justifica limitaciones o despojos de esas garantías básicas. La empresa sin lugar a dudas, es el punto natural de convergencia de los intereses de las organizaciones patronales y los sectores trabajadores, por lo que el análisis de hasta dónde puede llegar el poder de control y dirección del empleador, se convierte en tema de vital importancia para el desarrollo de las relaciones de empleo. Desde tiempo atrás la doctrina abandonó el esquema formal de eficacia conferido

a los derechos fundamentales (de lo público y lo privado) y, ha aceptado un modelo de regulación horizontal, es decir, aplicable –incluso– a conductas y relaciones desenvueltas entre sujetos de índole privada...”

En igual sentido, con la posición institucional, preocupa la eventual afectación al principio de responsabilidad administrativa, en el caso de la adecuada inspección de trabajo, a fin de garantizar las condiciones laborales, salud ocupacional, acceso a la seguridad social e integridad, en el marco de régimen de riesgos del trabajo.

En ese contexto, debe existir una coordinación interadministrativa¹ sea entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de sus Inspectores/as de Trabajo, Caja Costarricense de Seguro Social, por parte del/la Inspector/as de Leyes y Reglamentos, así como por la propia inspección, del Instituto Nacional de Seguros, entre otras entidades.

Coincidimos en que se proteja a la persona trabajadora, pero no se comparte el hecho de que, a pesar de los avances, no se ha logrado garantizar plenamente este derecho a las personas trabajadoras del campo que sufren envenenamiento por mordeduras de serpientes, ya que no es solo una obligación del Estado velar por estas personas, sino que también es una obligación del Estado identificar para quién labora la persona afectada e iniciar un proceso contra esa persona para demostrar la relación laboral, cualquiera que sea su modalidad. Así, mediante un verdadero control cruzado, se identificaría estas situaciones y se obligaría a estos “patronos” a cumplir con las normas que regulan la relación laboral y los riesgos del trabajo, incumplimiento que no solo afecta a trabajadores y patronos sino a las instituciones que deben velar por el aseguramiento de estas personas.

Por otra parte, si bien la iniciativa busca resguardar la protección de la vida y la salud de las personas que carecen de un seguro en caso de sufrir una mordedura de serpiente, se debe considerar que, más allá de la atención médica, debe fomentarse el aseguramiento para que, a futuro, estas personas lleguen a formar parte de la seguridad social, no solo para ser atendidos en el INS o la CCSS, sino también para que puedan cotizar al régimen del invalidez, vejez y muerte, y así, gocen de una pensión al momento de su vejez, tomando en cuenta que, en su mayoría, las personas que se dedican a esta actividad son de bajos recursos y, por lo general, trabajan de forma independiente, figura que, precisamente está excluida de las disposiciones vigentes del Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, y que se pretende adicionar a ese Código con el nuevo artículo 200 ter.

¹ **VI.- Sobre el principio de coordinación interadministrativa.** Uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Esta puede ser interorgánica –entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía– o intersubjetiva, esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas. La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada; y se logra a través del establecimiento de niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación. Sala Constitucional, resolución N°. 18896 - 2014

Sigue indicando la exposición de motivos del Proyecto que, tras los resultados de una investigación realizada ("La vulnerabilidad de los trabajadores agrícolas ante la mordedura de serpiente" (2020)), que se toma como una referencia para la presentación de la iniciativa, se identificaron dos debilidades relacionadas con los riesgos de trabajo, a saber:

(1) Pacientes en condiciones de pobreza que sufren mordeduras de serpientes y que no están asegurados, a ser tratados en los hospitales y clínicas de la CCSS, deben luego cubrir el costo de ese tratamiento. Además, no pueden acceder a procesos de recuperación post internamiento ni a incapacidades que les brinde un soporte económico mensual durante el tiempo en el que pueden laborar. Esto impacta directamente en su estabilidad económica agudizando, con frecuencia, la espiral de pobreza, con el consiguiente impacto personal, familiar y comunitario."(el subrayado no es del original).

*(2) Un porcentaje de personas que sufren envenenamiento... sobreviven, pero quedan con secuelas físicas permanentes (pérdida de movilidad en una extremidad, pérdida de masa muscular, dolor crónico, amputación), lo cual impacta de manera drástica en su calidad de vida y causa un enorme desmejoramiento de las condiciones sociales de su familia y comunidades. Muchas de estas personas, **por diversos motivos**, no pueden acceder a programas de recuperación, fisioterapia, cirugías reconstructivas y terapia psicológica. **Tampoco califican para el otorgamiento de pensiones, subsidios e indemnizaciones.** (los destacados no son del original).*

Respecto a esta referencia, el impacto que se menciona como consecuencia del no aseguramiento, no se debe ver solo como la afectación que sufre la persona trabajadora, sino como los efectos negativos que se generan al Estado –CCSS/INS–, cuando una persona no está asegurada, y aquí nuevamente se menciona lo que establece el artículo 201 del Código de Trabajo, respecto a la obligación del patrono de responder por el trabajador no asegurado y por las prestaciones médicas-sanitarias de rehabilitación y en dinero que el ente asegurador le haya otorgado.

Analizando lo anterior se visualiza otro de los aspectos que preocupa a la Defensoría – señalado líneas atrás– sobre la imposibilidad de que estas personas puedan calificar para el otorgamiento de una pensión si no se encuentran aseguradas.

Siguiendo con el análisis de los motivos que generan el proyecto, se indica:

*"Por último, con el objetivo de dar viabilidad económica a esta medida de protección se autoriza al Instituto Nacional de Seguros a cubrir su costo con recursos de la reserva de reparto del seguro de riesgos del trabajo. En este sentido, cabe recordar que esta reserva precisamente está destinada a incorporar mejoras al régimen en beneficio de las personas trabajadoras, según lo dispuesto en el artículo 205 del Código de trabajo. Además de los de los excedentes que produzcan la operación de este seguro, dicha reserva se financia con el diez por ciento (10%) **de las utilidades de la***

operación de seguros comerciales del INS, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Protección al Trabajador (Ley 7983 de 16 de febrero de 2000). De hecho, cuando esta reforma se realizó con la finalidad fortalecer el régimen de riesgos de trabajo, un objetivo primordial era justamente la extensión gradual y progresiva de este seguro social a personas trabajadoras independientes en condiciones de vulnerabilidad, que no cuentan con protección en caso de accidentes o enfermedades laborales. (...)

Al respecto, desconoce la Defensoría si esas mejoras, a las que hace referencia el párrafo transcrito, incluyen la atención a personas no aseguradas, y que este punto haya sido uno de los objetivos primordiales de la reforma, tomando en cuenta lo que señala el artículo 194 del Código de Trabajo. Además, considera que es necesario consultar los alcances del proyecto al Instituto Nacional de Seguros en particular por el impacto en el presupuesto correspondiente, dado que es el ente administrador del seguro de riesgos del trabajo (artículo 205 del Código de Trabajo).

Finalmente, no queda claro para la Defensoría qué sucedería en el caso de una persona que se encuentre laborando en iguales condiciones, y sea atacada –picada o mordida– por otro tipo de animal o insecto, que le ocasione graves daños a su salud o hasta la muerte, pero que no sea una serpiente, como es el caso de los alacranes, que algunos de ellos son venenosos.

5. Consideración final. -

Señoras y señores diputados: la iniciativa en análisis es destacable pero, según lo expuesto, preocupa que este tipo de beneficios, si no se analiza de forma integral su implementación, pueda convertirse en una situación permisiva para los patronos de no asegurar a las personas trabajadoras, así como evadir sus responsabilidades, afectando no solo a los trabajadores sino a la responsabilidad de las instituciones que, por su naturaleza, están llamadas a velar por la seguridad social de cada uno de los trabajadores.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica se permite expresar su conformidad parcial con respecto al texto consultado, por lo que respetuosamente se sugiere a los y las señoras diputadas considerar las modificaciones anteriormente referidas.

Agradecida por la deferencia consultiva,