**PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 294 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943**

**Expediente Nº25.917**

**Exposición de motivos:**

El régimen jurídico costarricense en materia de salud ocupacional tiene como finalidad primordial la protección efectiva de la vida, la salud y la seguridad de las personas trabajadoras. En este sentido, el artículo 66 de la Constitución Política de Costa Rica establece que toda persona empleadora debe adoptar en sus centros de trabajo las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo.

En desarrollo de este principio, la Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943, Código de Trabajo creó al Consejo de Salud Ocupacional (CSO), organismo técnico especializado encargado de orientar la política nacional en esta materia. De conformidad con el artículo 274 del Código de Trabajo, el CSO desarrolla funciones como promover las mejores condiciones de salud ocupacional en todos los centros de trabajo del país; realizar estudios e investigaciones en esta materia; dictar recomendaciones técnicas; colaborar con las autoridades competentes en la formulación de normas y reglamentos; y velar por la protección efectiva de la salud y seguridad de las personas trabajadoras.

Estas atribuciones evidencian que el CSO es el organismo técnico especializado al que el legislador encomendó la valoración de los riesgos laborales con fundamento en criterios científicos y técnicos actualizados. Por consiguiente, la facultad prevista en el artículo 294 del Código de Trabajo, para determinar cuáles trabajos o centros de trabajo son insalubres o peligrosos, debe ejercerse en armonía con las competencias establecidas en el artículo 274 del mismo cuerpo normativo, lo que necesariamente implica analizar las condiciones reales de trabajo y la eficacia de las medidas de prevención y control implementadas.

En concordancia con estas competencias, el artículo 294 del Código de Trabajo faculta al CSO para determinar cuáles trabajos o centros de trabajo son insalubres y cuáles son peligrosos.

La redacción vigente de esta disposición responde a la reforma introducida mediante la Ley N° 6727 del 09 de marzo de 1982, Ley sobre Riesgos del Trabajo. Sin embargo, el desarrollo técnico, científico y preventivo de la salud ocupacional durante más de cuatro décadas evidencia la necesidad de actualizar el enfoque normativo actualmente contenido en el artículo 294 del Código de Trabajo.

La normativa vigente fundamenta la determinación de peligrosidad o insalubridad principalmente en la “naturaleza” del trabajo o centro de trabajo. Bajo esa lógica, determinados trabajos o centros de trabajo podrían ser considerados peligrosos o insalubres únicamente por la simple manipulación y/o almacenamiento de los materiales empleados, elaborados o desprendidos, así como por los residuos, sólidos, líquidos o gaseosos; independientemente de las medidas de prevención, control, organización del trabajo o medidas de protección implementadas por la persona empleadora.

El almacenamiento y la manipulación de diversas sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas, y sus residuos, no implica automáticamente la existencia de peligrosidad o insalubridad, pues dicha situación puede variar significativamente según las condiciones en las que se gestionan los controles preventivos existentes, los tiempos de exposición, los procedimientos de seguridad, los equipos de protección personal, las medidas de gestión implementadas, entre otras.

En la práctica, una misma actividad puede implicar riesgos potenciales por su naturaleza; sin embargo, el nivel real de riesgo dependerá de las condiciones en que se ejecuta y de la eficacia de las medidas de prevención y control implementadas por la persona empleadora. Por ello, la sola naturaleza de una actividad no debe constituir, por sí misma, un criterio suficiente para calificar un trabajo o centro de trabajo como insalubre o peligroso, cuando una evaluación técnica objetiva demuestre que el riesgo se encuentra controlado conforme a la normativa vigente.

Esta situación evidencia que mantener una clasificación rígida basada exclusivamente en la naturaleza de la actividad puede generar inconsistencias prácticas importantes, particularmente en actividades donde el riesgo puede variar sustancialmente dependiendo de las medidas preventivas implementadas.

La necesidad de modernizar el artículo 294 del Código de Trabajo también guarda relación con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Un modelo basado exclusivamente en la “naturaleza” de una actividad puede conducir a clasificaciones rígidas y descontextualizadas, sin tomar en consideración los avances tecnológicos, las mejoras en ingeniería de seguridad y los sistemas modernos de gestión preventiva que actualmente permiten controlar o minimizar riesgos históricamente asociados a determinadas actividades económicas.

Asimismo, la reforma procura fortalecer la seguridad jurídica tanto para las personas trabajadoras como para las personas empleadoras y para la propia Administración Pública, permitiendo que las determinaciones del Consejo de Salud Ocupacional, a través de la Dirección Ejecutiva, se fundamenten en evaluaciones técnicas concretas, objetivas y actualizadas respecto de las condiciones efectivas de exposición al riesgo.

Debe resaltarse que esta reforma no elimina la prevención y protección especial frente a trabajos peligrosos o insalubres. Por el contrario, procura robustecerla mediante un enfoque técnico-preventivo más acorde con los principios contemporáneos de salud ocupacional y gestión del riesgo laboral, permitiendo valorar integralmente elementos tales como, pero no limitados a: intensidad, frecuencia, tiempo de exposición, concentración de agentes, controles implementados y eficacia de las medidas preventivas.

Por consiguiente, la modificación de la norma legal procura subsanar ambigüedades, malas interpretaciones y asegurar el quehacer del CSO en cuanto a prevenir la afectación de la salud de las personas trabajadoras, y garantizar que realicen sus funciones en un ambiente apto para ello, así como el determinar preventivamente, la existencia de riesgos que dañen o puedan dañar la salud y seguridad de las mismas, en el ejercicio de su trabajo.

Desde la perspectiva moderna de la prevención de riesgos laborales, la insalubridad y la peligrosidad no dependen exclusivamente de la naturaleza de la actividad desarrollada, sino principalmente de las condiciones de trabajo en que se ejecuta el proceso de trabajo, así como de la existencia y eficacia de las medidas de prevención y control implementadas para eliminar o reducir los riesgos asociados.

La propuesta de reforma del artículo 294 del Código del Trabajo incorpora este enfoque técnico al establecer que la calificación de un trabajo o centro de trabajo como insalubre o peligroso debe fundamentarse en las condiciones en que se desarrolla el proceso de trabajo. Esto permite valorar de manera integral la presencia de factores de riesgo de naturaleza química, física, biológica, ergonómica y psicosocial, así como las deficiencias en saneamiento, ventilación y demás condiciones ambientales, superando la visión contenida en la redacción actual, centrada principalmente en la naturaleza de la actividad y en los materiales empleados.

Asimismo, la propuesta distingue con mayor precisión ambos conceptos. La insalubridad se vincula con la existencia de factores de riesgo capaces de afectar la salud de las personas trabajadoras de forma aguda o crónica, ocasionando enfermedades del trabajo o el deterioro de su estado de salud. La peligrosidad, por su parte, se relaciona con la probabilidad de que ocurran accidentes de trabajo capaces de producir lesiones graves o fatales.

Otro aporte relevante de la reforma propuesta es que reconoce expresamente que la calificación de insalubridad o peligrosidad debe considerar si se han incorporado las medidas de prevención y control necesarias. Este enfoque es consistente con los principios de la gestión preventiva, conforme a los cuales el nivel de riesgo depende no solo de la existencia del peligro, sino también de la eficacia de las medidas implementadas para su control.

Asimismo, una redacción más precisa del artículo 294 del Código de Trabajo impacta positivamente en la gestión de la seguridad y salud de las personas trabajadoras, al facilitar la identificación, evaluación y control de los riesgos presentes en los centros de trabajo. Esto incentiva a las personas empleadoras a adoptar un enfoque preventivo e integral,

promoviendo la implementación oportuna de medidas correctivas y preventivas para eliminar o reducir los riesgos laborales.

En consecuencia, la reforma propuesta actualiza el artículo 294 ibídem, conforme a los principios contemporáneos de seguridad y salud en el trabajo, permite una valoración más objetiva y técnica de los riesgos laborales y contribuye a una protección más efectiva de la salud, la integridad y la vida de las personas trabajadoras.

Otro aspecto que comprende la presente reforma es la eliminación de la referencia a los vecinos, actualmente contemplada en los dos primeros párrafos del artículo 294 del Código de Trabajo. Esta modificación responde a la necesidad de delimitar el ámbito de aplicación de la disposición conforme a la finalidad propia de la legislación sobre salud ocupacional en los centros de trabajo y a la distribución de competencias establecida en el ordenamiento jurídico costarricense.

En ese sentido, el artículo 273 del Código de Trabajo declara de interés público todo lo referente a la salud ocupacional y establece como sus finalidades promover y mantener el bienestar físico, mental y social de las personas trabajadoras, prevenir los daños a su salud derivados de las condiciones de trabajo y protegerlas frente a los riesgos asociados con la exposición a agentes nocivos. De esta disposición se desprende que el objeto específico de la regulación sobre salud ocupacional es la protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos derivados de la ejecución de sus labores.

Por su parte, la protección de la salud de las personas que no mantienen una relación laboral con el centro de trabajo, pero que podrían resultar afectadas por las actividades desarrolladas en este, encuentra sustento en la Ley General de Salud, Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1973. Su artículo 1 declara que la salud de la población constituye un bien de interés público tutelado por el Estado, mientras que el artículo 2 atribuye al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, funciones de definición de la política nacional de salud, así como la planificación, coordinación y ejecución de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud.

En consecuencia, la eliminación de la referencia a los vecinos no tiene como finalidad excluirlos de la protección jurídica frente a los riesgos derivados de las actividades productivas, industriales o comerciales, sino precisar que la calificación de trabajos o centros de trabajo como insalubres o peligrosos, en los términos del artículo 294 del Código de Trabajo, responde a una competencia especializada en materia de salud ocupacional. Los riesgos que puedan afectar la salud de terceros continúan sujetos a las disposiciones de la legislación sanitaria y a las competencias de las autoridades correspondientes.

Esta delimitación permite diferenciar la identificación de peligros y evaluación de los riesgos laborales, propia del Consejo de Salud Ocupacional, de la protección sanitaria de la población en general, sin desconocer que una misma actividad puede generar riesgos tanto para las personas trabajadoras como para terceros. En tales supuestos, las autoridades competentes deberán ejercer sus respectivas atribuciones dentro del marco legal aplicable, sin que la modificación propuesta pueda interpretarse como una limitación de las potestades de intervención y control sanitario y ambiental que legalmente corresponden al Ministerio de Salud.

De esta manera, la reforma procura una mayor coherencia entre el objeto del Código de Trabajo y el régimen general de protección de la salud pública, evitando que la referencia a los vecinos en una disposición específicamente laboral genere incertidumbre sobre el alcance de las competencias del Consejo de Salud Ocupacional.

En otro orden de ideas, en la actualidad, el párrafo final del artículo 294 del Código de Trabajo regula que el Consejo de Salud Ocupacional 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. Con la presente propuesta de reforma, también se propone eliminar la atribución relativa a la determinación de sustancias prohibidas o restringidas, por tratarse de una competencia propia del Ministerio de Salud.

La Ley General de Salud reconoce que corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, la ejecución de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud. Bajo esa lógica normativa, la atribución actualmente contenida en el artículo 294 del Código de Trabajo, relativa a establecer cuáles sustancias quedan prohibidas, restringidas

o sometidas a requisitos especiales, genera una superposición competencial innecesaria con las potestades rectoras y regulatorias que el ordenamiento jurídico ya reconoce de forma expresa a dicho Ministerio.

El artículo 345, inciso 7), de la Ley General de Salud atribuye expresamente al ministerio de salud la competencia para declarar tóxicas o peligrosas y sujetas a restricción las sustancias, productos o bienes materiales que constituyan un riesgo o peligro para la salud de las personas. Esta disposición establece una habilitación legal específica para la adopción de medidas de control sanitario sobre sustancias y productos que puedan comprometer la salud de la población.

Por consiguiente, mantener en el artículo 294 del Código de Trabajo una atribución del Consejo de Salud Ocupacional para determinar cuáles sustancias quedan prohibidas, restringidas o sometidas a requisitos especiales puede generar incertidumbre respecto de la delimitación de funciones entre dicho órgano y el Ministerio de Salud. La reforma propuesta pretende evitar esa superposición normativa mediante la supresión de atribuciones específicas contenidas en el citado artículo, sin que ello implique modificar o restringir las competencias que otras disposiciones legales confieren a las instituciones involucradas.

Asimismo, la Ley N° 5412 del 08 de noviembre de 1973, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, establece expresamente que corresponde a dicho Ministerio la rectoría técnica superior en materia de salud pública, incluyendo la emisión de normas técnicas, la fiscalización de actividades que puedan afectar la salud y la adopción de medidas ordinarias y extraordinarias de protección sanitaria. En particular, el inciso b), del artículo 2 de dicha ley, dispone que el Ministerio de Salud tiene la atribución de dictar las normas técnicas en materia de salud y ordenar las medidas necesarias para resguardar la salud de la población, mientras que el inciso c) de dicha norma, le confiere la potestad de ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas en materia de salud.

Esta distribución competencial también debe interpretarse en armonía con el artículo 345, inciso 10), de la Ley General de Salud, que contempla la determinación conjunta, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de normas técnicas sobre enfermedades

ocupacionales de protección de la salud de las personas trabajadoras. En consecuencia, la reforma no desconoce la necesaria coordinación entre ambas carteras ministeriales cuando los riesgos derivados de determinadas sustancias pudieran incidir en el ámbito laboral.

En efecto, la determinación técnica sobre sustancias peligrosas, tóxicas, nocivas o sujetas a control sanitario constituye una materia propia de salud pública y de regulación sanitaria especializada, cuya rectoría corresponde constitucional y legalmente al Ministerio de Salud, en virtud de sus competencias técnicas, regulatorias y de fiscalización sanitaria. Por ello, resulta jurídicamente conveniente depurar el texto del artículo 294 del Código de Trabajo, eliminando dicha referencia del último párrafo, con el fin de fortalecer el principio de especialidad administrativa, evitar duplicidades competenciales y garantizar una distribución clara y coherente de funciones entre las instituciones públicas involucradas.

Ahora bien, la supresión de esta atribución no implica la eliminación o modificación de las competencias generales que el artículo 274 del Código de Trabajo confiere al Consejo de Salud Ocupacional. Este conserva sus funciones de promoción de las mejores condiciones de salud ocupacional, realización de estudios e investigaciones, promoción de reglamentaciones, difusión de métodos de prevención de riesgos del trabajo y preparación de proyectos normativos y criterios relacionados con su especialidad.

En particular, el Consejo de Salud Ocupacional mantiene su competencia para determinar cuáles trabajos o centros de trabajo son insalubres o peligrosos, conforme a los criterios técnicos aplicables y a las condiciones en que se desarrollan los procesos de trabajo. La modificación se limita a suprimir la atribución específica del artículo 294 relativa a establecer prohibiciones, restricciones o requisitos especiales sobre determinadas sustancias, sin afectar las restantes funciones preventivas y técnicas que le reconoce el ordenamiento jurídico.

Con base en lo antes expuesto se somete a consideración de las señoras y señores diputados el presente proyecto de ley.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**
**DECRETA:**

## REFORMA DEL ARTÍCULO 294 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Refórmese el artículo 294 del Código de Trabajo, Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

> **ARTÍCULO 294.-** Son trabajos o centros de trabajo insalubres aquellos en los que, debido a las condiciones en las que se desarrolla el proceso de trabajo, generan factores de riesgo capaces de amenazar la salud de las personas trabajadoras o provocar enfermedades del trabajo, por no haberse incorporado las medidas de prevención y control en salud ocupacional o cuando las incorporadas resulten insuficientes, ineficaces o inadecuadas frente al nivel de riesgo constatado. Para tales efectos, podrán considerarse, entre otros factores de riesgo, la exposición a agentes de naturaleza química, física, biológica, ergonómica y psicosocial, así como las deficiencias en saneamiento, ventilación y demás condiciones ambientales del lugar de trabajo, que puedan ocasionar daños graves o inmediatos a la vida.
>
> Son trabajos o centros de trabajo peligrosos aquellos en los que, debido a las condiciones en las que se desarrolla el proceso de trabajo, generan factores de riesgo capaces de ocasionar daños graves, fatales o inmediatos a la vida y a la integridad física de las personas trabajadoras o provocar accidentes de trabajo, por no haberse incorporado las medidas de prevención y control en salud ocupacional o cuando las incorporadas resulten insuficientes, ineficaces o inadecuadas frente al nivel de riesgo constatado.
>
> Corresponderá al Consejo de Salud Ocupacional determinar cuáles trabajos o centros de trabajo son insalubres y cuáles son peligrosos por las condiciones en las que se realiza el proceso de trabajo. Para esta determinación, el órgano colegiado del Consejo de Salud Ocupacional emitirá los criterios técnicos aplicables para dicha determinación, de conformidad con la normativa vigente.

Rige a partir de su publicación.

**LAURA FERNÁNDEZ DELGADO**

**MERCEDES FLORES BADILLA**
**MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**