



Criterio de la Universidad de Costa Rica en torno al Proyecto de Ley para garantizar la cobertura universal del seguro del seguro de riesgos de trabajo a las personas trabajadoras afectas por mordeduras de serpientes, Expediente 22.334

(Acuerdo firme de la sesión N.º 6507, artículo 05)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88¹ de la *Constitución Política*, la Asamblea Legislativa, por medio de sus comisiones permanentes y especiales, solicitó a la Universidad de Costa Rica su criterio con respecto a diversos proyectos de ley.
2. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, en el artículo 30, inciso u), dispone que al Consejo Universitario le corresponde (...) *emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.*
3. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (oficio AL-CPOECO-718-2021, del 27 de enero de 2021), emite criterio con respecto al texto sustitutivo del proyecto de ley titulado: *Ley para darle carácter de título ejecutivo a la factura electrónica y constituirlo en valor negociable.* Expediente N.º 21.679.
4. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa (oficio AI-DCLEAGRO-067-2021, del 28 de enero de 2021), emite criterio con respecto al proyecto de ley titulado: *Adición de un nuevo artículo al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, N.º 2 del 27 de agosto de 1943. Ley para garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a las personas trabajadoras afectadas por mordeduras de serpientes.* Expediente N.º 22.334.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa el criterio institucional de la Universidad de Costa Rica sobre los siguientes asuntos relativos a distintos proyectos de ley:

- 1 **ARTICULO 88.-** *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa debe o previamente al Consejo Universitario o al rector correspondiente de cada una de ellas.*



2	Nombre del Proyecto:	“Adición de un nuevo artículo al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, N.º 2 del 27 de agosto de 1943. <i>Ley para garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a las personas trabajadoras afectadas por mordeduras de serpientes</i> ”. Expediente N.º 22.334 de la Asamblea Legislativa.
	Órgano Legislativo que consulta:	Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa (oficio AI-DCLEAGRO-067-2021, del 28 de enero de 2021).
	Proponente:	Diputado: José María Villalta Flórez-Estrada.
	Objeto:	El proyecto en cuestión tiene por objeto garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a todas las personas trabajadoras que sufran envenenamientos por mordeduras de serpientes.
	Roza con la Autonomía Universitaria:	No
	Criterios:	Oficina Jurídica Dictamen OJ-138-2021, del 18 de febrero de 2021 El proyecto en cuestión tiene por objeto garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a todas las personas trabajadoras que sufran envenenamientos por mordeduras de serpientes, como parte de la responsabilidad del Estado costarricense de asegurar que no exista contradicción entre el derecho a gozar de una vida saludable y el derecho a un trabajo digno que no menoscabe o degrade la condición de dignidad humana.² La iniciativa pretende que se adicione un nuevo artículo 200 ter al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, N.º 2, del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, al establecer lo siguiente: <i>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 mordedura de serpiente.</i> Asimismo, con el objetivo de dar viabilidad económica a la iniciativa y lograr cubrir los

- 2 La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que, cada año, ocurren en el mundo entre 1.8 y 2.7 millones de casos de envenenamientos por mordeduras de serpientes, de los cuales resultan entre 81.000 y 138.000 muertes, y 400.000 personas con algún tipo de secuelas permanentes. Por esta razón, la OMS aceptó la propuesta de Costa Rica, y anunció de forma oficial a los envenenamientos por mordeduras de serpiente como una “*enfermedad tropical desatendida*” de las más prioritarias, el 25 de mayo de 2018, durante la 71ª Asamblea Mundial de la Salud en Ginebra.
<http://www.icp.ucr.ac.cr/>



	costos de atención de las personas trabajadoras descritas en el proyecto, se contempla una autorización para que el Instituto Nacional de Seguros (INS) utilice los 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. Facultad de Derecho (oficio FD-938-2021, del 20 de mayo de 2021) CONSIDERACIONES: La seguridad social es un derecho de cobertura universal que por mandato constitucional le corresponde al Estado asumir, lo cual se canaliza a través de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y del INS. Ambas instituciones han desarrollado diversas modalidades de aseguramiento que, a cambio del un pago de cuotas, ofrecen coberturas no solo para los trabajadores que laboran por cuenta ajena, sino también para quienes desarrollan trabajo independiente o por cuenta propia. En el informe de <i>Estado³ de la Situación de la Accidentabilidad Laboral 2015</i>, se reveló que “el 36% de los trabajadores del país no cuenta con un seguro, y se trata principalmente de quienes se dedican a empresas familiares o por cuenta propia”. En dicho informe se indica además que: “El año pasado se reportaron unos 115.817 accidentes de trabajo, un 47% de ellos a personas de entre 20 y 35 años. Las actividades económicas con el mayor índice ponderado de incidencia fueron: agricultura 3.56%, construcción 3.39% y sector publico 1.61%”⁴. El Instituto Nacional de Seguros es una institución que ostenta el monopolio de la administración de los seguros en materia de riesgos del trabajo, a través de al menos tres modalidades para la protección de empleados durante el ejercicio de sus labores regulados en el Título IV del Código de Trabajo. De acuerdo con lo expuesto, es claro que el colectivo de personas trabajadoras del sector agrícola independiente presenta una alta vulnerabilidad a las mordedura de serpientes, situación que en caso de ocurrir conlleva una paralización de labores y de entradas económicas. Además, el promedio mensual de ingresos es inestable, lo que dificulta costear un seguro de esta naturaleza. De ahí la necesidad de regular esta situación mediante de la formulación del proyecto
--	---

3 *Estado de la Situación de la Accidentabilidad Laboral 2015*

4 https://www.larepublica.net/noticia/es_trabajador_independiente_conozca_como_asegurarse.



	en estudio bajo Expediente N.º 22.334, que pretende formular un nuevo artículo y ubicarlo en la sección correspondiente a los riesgos del trabajo; a continuación, nos referiremos al cambio que se propone en el contenido del numeral 220 del Código de Trabajo: 1. Con respecto al artículo 220: se pretende insertar dentro el ámbito de aplicación al sector del trabajo independiente, el cual por la naturaleza de su actividad no disfruta de la cobertura que se busca ampliar con esta reforma. Sin embargo, por un asunto de solidaridad social y en procura de optimizar los recursos con que cuenta el INS para lograr una mayor cobertura, resulta ser una propuesta favorable y positiva, por lo que es oportuno apoyarla. Finalmente, se debe resaltar que en el contenido de la propuesta no solo se contempla la protección ante este tipo de eventos, sino que también se establece la fuente de financiamiento de la cobertura al indicarse que: "...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 excedentes que produzca 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 (Nº 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 prioritario era justamente la extensión gradual y progresiva de este seguro social a personas trabajadoras independientes en condición de vulnerabilidad, que no cuentan con protección en caso de accidentes o enfermedades laborales. Ha llegado el momento de empezar a saldar esta deuda". En términos generales y de acuerdo a lo expuesto, esta Facultad se pronuncia a favor de la aprobación del proyecto denominado: Adición de un nuevo artículo al título IV, capítulo I del Código de Trabajo, N.º 2 del 27 de agosto de 1943. Ley para garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a las personas trabajadoras afectadas por mordeduras de serpientes. Expediente N.º 22.334. Escuela de Economía (oficio Ec-291-2021, del 10 de mayo de 2021) Antecedentes El Código de Trabajo, en su artículo 193 establece:
--	--



	<i>“Artículo 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”. (El resaltado no es del original).</i> Como se aprecia de nuestra legislación, es responsabilidad del patrono velar por que a los trabajadores se les brinde servicio y que, incluso a través de la dirección de un intermediario, estén cubiertos contra los riesgos del trabajo. Por su parte, en el artículo 194 de dicho Código de Trabajo se señala: <i>Artículo 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:</i> <i>a) La actividad laboral familiar de personas físicas, entendida ésta como la que se ejecuta entre los cónyuges, o los que viven como tales, entre éstos y sus ascendientes y descendientes, en beneficio común, cuando en forma indudable no exista relación de trabajo.</i> <i>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.</i> (El resaltado no es del original). Lo establecido en este artículo, en particular lo indicado en el inciso b), impone limitaciones al cumplimiento de la normativa sobre Riesgos del Trabajo, pues para una clase particular de trabajadores (independientes o por cuenta propia) hace imposible para el patrono cumplir con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 193, ya que si un trabajador está laborando en forma independiente o incluso actuado en forma asociada con otros bajo esta modalidad, son excluidos por el sistema de protección de riesgos del trabajo. Análisis de la propuesta El proyecto de Ley, por su parte, plantea la creación de un nuevo artículo el 200 ter que señala: <i>“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 mordedura de serpiente.</i>
--	--



	<i>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”.</i> La propuesta, en su exposición de motivos, explica claramente la situación que enfrentan los peones agrícolas que sufren mordeduras de serpientes, en especial aquellos que se encuentran en situaciones de pobreza o pobreza extrema, pues al estar excluidos del sistema quedan en un situación de indefensión y, aunque en la parte de gastos médicos son cubiertos por el seguro universal de la CCSS, quedan al descubierto los gastos de terapia y rehabilitación y las indemnizaciones, en caso de sufrir daños permanentes. Resulta completamente loable el objetivo planteado en dicho proyecto de Ley al buscar proteger a estos trabajadores; no obstante, presenta algunos problemas que deben considerarse para tomar decisiones adecuadas a la hora de introducir este tipo de ajustes al sistema de protección de riesgos del trabajo: a) La propuesta pretende que el régimen de protección en este seguro sea sin ningún aporte del trabajador; es decir, está abriendo la posibilidad de que trabajadores cuyos patronos no aportan al régimen reciban el beneficio. Aunque las condiciones de estos trabajadores justifican este tipo de subsidio, resulta “<i>peligroso</i>” propiciar que se abra un “<i>portillo</i>” para que otro tipo de personas con trabajo independiente puedan ser cubiertos también, por ejemplo, los mismos peones agrícolas que laboren en forma independiente y sufran otro tipo de lesiones en sus pies o piernas por ataques de otros animales, cortaduras, etc. Surgiría la pregunta por qué si hay daño por mordedura sí se les debe cubrir y por qué otro tipo de lesiones no. b) Esta reforma no resuelve de ninguna manera la limitación que introduce el inciso b) del artículo 194. Lo que se debería es buscar una opción que le permita al trabajador independiente pagar un seguro de riesgos del trabajo, así como es posible para el trabajador independiente asegurarse bajo el régimen de la CCSS. Se reconoce que, en materia de seguros, puede generarse un riesgo de moral si se establecen reglas claras de control este riesgo se minimiza. c) Establecer subsidios de la reserva de reparto también genera contradicciones, por una parte, porque la Ley establece que el Seguro de Riesgos del Trabajo debe ser al costo y si hay excedentes en este seguro es porque probablemente se están cobrando tarifas que no son al costo, lo cual debería ser excepcional y no la norma. Por otra parte, recargar la seguridad social con subsidios siempre implica que son los demás trabajadores quienes deben costear tales subsidios, encareciendo los costos de seguridad social del país, que ya son considerados
--	---



		por muchos como altos. Por supuesto que en el caso particular de la propuesta se esperaría que tales costos no sean significativos, pero el riesgo es el antecedente que se genera. Conclusión A pesar de que, como ya se indicó, el objetivo del Proyecto de Ley N.º 22334 es loable y no se pone en duda la necesidad que enfrentan este tipo de trabajadores, se considera que la solución que se plantea no es la correcta. Lo que procede es buscar un mecanismo que permita proteger a los trabajadores independientes contra los riesgos del trabajo, mediante algún mecanismo de aseguramiento para este tipo de trabajadores. Debería plantearse una propuesta que reforme la limitación impuesta por el artículo 194, comentada en este documento. Alternativamente, buscar un mecanismo de subsidio por los sistemas de atención a la pobreza o pobreza extrema, y no propiciar reformas que generen “portillos” no apropiados a futuro puedan afectar el actual Régimen de Riesgos del Trabajo. Instituto Clodomiro Picado (oficio ICP-300-2021, del 29 de abril de 2021) Desde hace cincuenta años, el Instituto Clodomiro Picado realiza un abordaje integral del problema del accidente ofídico no solo produciendo antivenenos e investigando la bioquímica y fisiopatología de las toxinas que integran el veneno de serpientes, sino además monitoreando su epidemiología y realizando acciones para mejorar la política de atención a escala nacional, regional y global. Basado en nuestra experiencia, consideramos importante que la iniciativa expuesta sea un paso importante que refuerza el compromiso del Estado costarricense con la atención justa e igualitaria de este problema de salud, por lo que, en principio, estamos de acuerdo con la propuesta.
	Acuerdo:	Comunicar a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica recomienda aprobar, siempre y cuando se tomen en consideración las observaciones de los especialistas consultados, el Proyecto de Ley denominado: “Adición de un nuevo artículo al Título IV, Capítulo I, del Código de Trabajo, N.º 2 del 27 de agosto de 1943. Ley para garantizar la cobertura universal del seguro de riesgos del trabajo a las personas trabajadoras afectadas por mordeduras de serpientes”. Expediente N.º 22.334.

ACUERDO FIRME.