

Exp: 99-001447-0007-CO

Res: 1999-02971

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas con seis minutos del veintitrés de abril de mil novecientos noventa y nueve.-

Recurso de amparo interpuesto por hernan oconitrillo calvo, cédula de identidad número 3-217-947, a favor del SINDICATO MUNICIPAL CAPITALINO DE TRABAJADORES, contra la MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE.

Resultando:

1.- En memorial presentado a las nueve horas veinticinco minutos del veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve (folio 1) el recurrente alega violación al derecho de petición y pronta respuesta, en virtud de que hasta la fecha el Alcalde Municipal de San José no contestado el oficio número 050-SMCT-96 interpuesto el treinta de setiembre de mil novecientos noventa y seis. Indica que la Municipalidad recurrida no ha acatado las recomendaciones efectuadas por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes respecto a las condiciones en que se encuentran la Bodega de Aseo de Vías Públicas (los servicios sanitarios están en mal estado, no existe ventilación adecuada, no hay vestidores, hay aguas estancadas, ect.) En consecuencia, los funcionarios que laboran en la limpieza de vías continúan padeciendo de graves enfermedades, tales como tuberculosis, herpes y otras infecciones.

2.- En informe rendido a las ocho horas veintitrés minutos del doce de marzo de este año (folio 48) Jhonny Araya Monge, en calidad de Alcalde Municipal del Cantón Central de San José, indica que la petición a que alude el recurrente en el libelo de interposición de este amparo ha sido atendida oportunamente, de conformidad con el orden de prioridades y la capacidad presupuestaria de la institución. Aclara que por oficios números 1362-AE-98 del diez de setiembre de mil novecientos noventa y ocho y 1772-AA-98 del trece de noviembre siguiente, se le informa al recurrente sobre las gestiones que se realizan en materia de bodegas. Añade la autoridad recurrida que efectivamente las bodegas municipales requieren; no obstante, la Municipalidad ha procurado satisfacer las necesidades más apremiantes, dentro de las posibilidades institucionales. Al respecto, se transcribe el oficio número 164-DI-99 de la Dirección de Ingeniería, que en lo conducente indica: "La Dirección de Ingeniería por medio de la Sección de Construcción y Mantenimiento de Obras, da continuo mantenimiento a todas las instalaciones municipales, lo que incluye la Bodega en cuestión. El

mantenimiento a las instalaciones en ocasiones se ve imposibilitado o retrasado por la tardanza en el trámite de compra de materiales y por fallas mecánicas de los vehículos que se utilizan para el traslado de los materiales. En cuanto se cursaron los oficios arriba indicados, esta Dirección giró instrucciones para atender los problemas planteados, sin embargo, la Sección de Construcción y Mantenimiento de Edificios no contaba en ese momento con mano de obra disponible para llevar a cabo las mejoras. Por tratarse de Bodegas a cargo de la Dirección de Saneamiento Ambiental, y por tener esa Dirección mano de obra disponible, se acordó que dichas mejoras estarían a cargo del Ing. David Montero, Sub Director de Saneamiento Ambiental... Al día de hoy, informa el Sr. Francisco Montero, la bodega... (de Hatillo según nos ratificaron vía telefónica)... se encuentra en óptimas condiciones... A la fecha está pendiente una pequeña división interna para el espacio de vestidor, sin embargo no se cuenta por ahora con el material necesario". En consecuencia, la Municipalidad ha procurado cumplir a cabalidad, poco a poco, con los requerimientos del Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, no con la celeridad que se quisiera, pero sí con un afán institucional de mejorar la situación, dentro de las posibilidades presupuestarias de la institución. En cuanto a las enfermedades que sufren los trabajadores de las Bodega de Aseo de Vías Públicas, manifiesta el recurrido que no es posible determinar cuáles son las causas de tales padecimientos. Afirma que algunos funcionarios, a pesar de que la entidad les proporciona los implementos necesarios para que realicen su trabajo, no se los usan. En todo caso, debido a los procedimientos a que está sometida la Municipalidad en materia de contratación administrativa, la compra de implementos y suministros atinentes a salud ocupacional sufren algunos atrasos.

3.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Sancho González**; y,

Considerando:

I.- Objeto del amparo. El recurrente alega violación del derecho a la salud, en virtud de que la Municipalidad de San José no ha acatado las recomendaciones hechas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo en cuanto a las condiciones insalubres en las que se encuentran las Bodegas de Aseo de Vías Públicas; motivo por el cual los funcionarios que laboran en los citados centros de trabajo padecen de graves enfermedades. Además alega el accionante violación a derecho de petición y pronta respuesta, en razón de que hasta la fecha el Alcalde Municipal de San José no ha resuelto sobre el oficio 050-SMCT-96 interpuesto el treinta de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

II.- Sobre los hechos. Del informe rendido por la autoridad recurrida y la

prueba aportada para la resolución del recurso se tiene por acreditados los siguientes hechos de relevancia: a) El treinta de setiembre de mil novecientos noventa y seis el recurrente, en calidad de Secretario General del Sindicato Municipal Capitalino de Trabajadores, interpuso ante el Alcalde Municipal de San José el oficio número 050-SMCT-96, mediante el cual solicita que se instale la puerta principal y se reparen los servicios sanitarios de la Bodega de Hatillo (folios 4 y 59). b) Por oficio número RTSO-97-470 del dos de junio de mil novecientos noventa y siete, el Instituto Nacional de Seguros informa sobre las condiciones en que laboran los trabajadores de la Sección Alumbrado 13 de la Municipalidad de San José, y en lo conducente se indica: *"Esta bodega es usada como centro de operaciones de los distintos trabajadores; en estos lugares los operarios se cambian la ropa, se protegen de la lluvia, preparan alimentos, etc... La edificación utilizada como bodega y centro de operaciones de la Sección de Alumbrado carece de servicios básicos para talleres, bodegas y comedor, lo que incrementa el riesgo de sufrir un accidente, pues al estar todo en un misma área dificulta las operaciones de funcionamiento. Además por sus dimensiones ocasionan un cierto grado de hacinamiento, debido a que no tienen el espacio necesario para almacenar los equipos de trabajo y albergar a los trabajadores... El local utilizado como bodega, taller y comedor inspeccionado, carece de una ventilación adecuada que permita la renovación del aire... además carecen de vestidores óptimos y baños para los trabajadores... Medidas preventivas: ... 2.-Establecer un programa de mantenimiento de herramientas y equipo especial de uso de la sección... 3.- Dotar a los trabajadores de la Sección de Alumbrado de equipo de protección óptimo para las tareas que realizan, clasificado por un profesional en la rama eléctrica. 4.- Adecuar un área de comedor distinta, lejos de talleres y bodegas, que cuente con fregaderos para lavar los alimentos y un calentador... 6.- Mantener jabones desinfectantes (antibacteriales líquidos) y papel higiénico en los baños usados por los trabajadores. 7.- Adecuar un botiquín para primeros auxilios en cada grúa y en el taller... 8.- Mejorar la ventilación de las zonas de taller y bodegas... 9.- Dotar a las cuadrillas de algún tipo de recipiente para el acarreo de agua potable"* (folios 11 a 19). c) En oficio número DSHI-862-97 del veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y siete, la División de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud informa también sobre las instalaciones que ocupan los trabajadores de la Sección de Alumbrado Público de la Municipalidad de San José, y al respecto indica: *"Las instalaciones, en lo que corresponde a estructura física, deben ser debidamente remodeladas, de tal manera que la edificación sea acondicionada para albergar funcionarios, ya que se observó (y los mismos trabajadores así lo manifiestan) tienen problemas serios por el ingreso de la lluvia que se filtra a nivel del techo y el cielo raso... el local no cuenta con una renovación de aire apropiada... deberá mejorarse en su totalidad toda la instalación eléctrica... el servicio sanitario que está ubicado dentro de las instalaciones debe ser totalmente reformado... es recomendable que la*

Municipalidad dote de otro servicio sanitario y baño, de preferencia individual... recomendamos la instalación de fuentes de agua (pilas) individuales, para el lavado de equipo de trabajo y de los equipos en reparación (lámparas) las cuales deben ser de material impermeable y de fácil lavado para favorecer la higiene y limpieza del mismo... la Municipalidad debe dotar a los trabajadores del equipo de protección adecuado al riesgo" (folios 38 a 40). d) En oficio número 164-DI-99 del diez de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, el Director de Ingeniería de la Municipalidad de San José informa: "Con fecha del 02 de Octubre de 1996, esta oficina recibió oficio No. 5266 del Despacho del Alcalde donde traslada nota No. 050-SMCT-96 del 30 de setiembre de 1996, suscrita por el señor Hernán Oconitrillo Calvo... El 04 de febrero de mil novecientos noventa y siete se recibió oficio No. 452 y con fecha del 06 de ese mismo mes el oficio No. 534, ambos de la oficina del Alcalde, donde solicita se dé atención y trámite inmediato a las mejoras en las distintas bodegas de Aseo de Vías... El mantenimiento a las instalaciones en ocasiones se ve imposibilitado o retrasado por la tardanza en el trámite de compra de materiales y por fallas mecánicas de los vehículos que se utilizan para el traslado de los materiales" (folios 85 a 87). e) La Municipalidad de San José, en el transcurso de los últimos dos años, ha efectuado varias reparaciones en la Bodega de Hatillo, a saber, instalación de cielo raso, reparación del sistema eléctrico, colocación de piso de terrazo, azulejos de baño, puerta principal, vidrios, mallas protectoras y pila para la limpieza de herramientas. Sin embargo, está pendiente de construcción el vestidor, debido a que la institución carece del material necesario a tal efecto (folio 86). f) Hasta la fecha el Alcalde Municipal de San José no ha notificado al recurrente resolución alguna en cuanto a la denuncia presentada el treinta de setiembre de mil novecientos noventa y seis mediante oficio número 050-SMCT-96 (folios 59 a 61).

III.-Sobre la protección de la salud de los trabajadores. El artículo 56 de la Constitución Política garantiza a todos los habitantes de la república el derecho al trabajo, y establece la obligación del Estado de procurar a sus ciudadanos una ocupación debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que menoscaben la libertad o dignidad del individuo. El contenido del derecho al trabajo es amplio, pero implica la posibilidad de que todos los trabajadores dispongan de un mínimo de derechos y garantías que tiendan a darle estabilidad y adecuada remuneración a su actividad, digna y libremente escogida. En virtud del carácter programático de la norma constitucional citada, es necesario desarrollar su contenido jurisprudencialmente, a través del análisis casuístico, a fin de establecer qué acciones u omisiones atentan contra la libertad, dignidad, estabilidad y adecuada remuneración que se definen como elementos constitutivos del derecho al trabajo. En atención al objeto del amparo que nos ocupa, procede indicar que, evidentemente, la protección de la salud de los trabajadores es indispensable para garantizar el respeto a

su dignidad. De una interpretación armónica de los artículos 21 y 56 de la Constitución Política, 1, 11 y 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos, se concluye que el trabajador tiene derecho a ejecutar las funciones que le competen en un ambiente apropiado, cuyas condiciones garanticen la protección de su derecho a la salud. Al respecto, el artículo 16 del Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo establece: "1. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores. 2. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los agentes y las sustancias químicos, físicos y biológicos que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas. 3. Cuando sea necesario, los empleadores deberán suministrar ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o de efectos perjudiciales para la salud". Por otra parte, la Recomendación 97 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo establece medidas técnicas de protección contra los riesgos que amenazan la salud de los trabajadores, que nos sirven de parámetro para analizar posteriormente si las condiciones en que se encuentran los funcionarios de limpieza de la Municipalidad del Cantón Central de San José, transgreden o no el derecho de protección de la salud que le corresponde a los trabajadores. Literalmente la normativa citada indica:

"1. La legislación nacional debería contener disposiciones sobre los métodos para prevenir, reducir o eliminar los riesgos de enfermedad en los lugares de trabajo, e incluso sobre los métodos que pueda ser necesario y apropiado aplicar con respecto a riesgos especiales que amenacen la salud de los trabajadores.

2. El empleador debería adoptar todas las medidas apropiadas para que las condiciones generales reinantes en los lugares de trabajo permitan asegurar una protección adecuada de la salud de los trabajadores interesados, y en especial para que:

a) los desechos y residuos no se acumulen, constituyendo así un riesgo para la salud;

b) la superficie y la altura de los locales de trabajo sean suficientes para impedir la aglomeración de los trabajadores y

para evitar cualquier obstrucción causada por maquinaria, materiales o productos;

c) se disponga de alumbrado suficiente y adaptado a las necesidades del caso, ya sea natural, artificial o de ambas clases;

d) se mantengan las condiciones atmosféricas adecuadas, a fin de evitar la insuficiencia de abastecimiento de aire y de su circulación, una atmósfera viciada, las corrientes de aire peligrosas, las variaciones bruscas de temperatura, así como, en la medida de lo posible, la humedad, el calor o frío excesivos y los olores desagradables;

e) se provean instalaciones sanitarias y medios apropiados para lavarse, así como agua potable en lugares apropiados, en cantidad suficiente y en condiciones satisfactorias;

f) cuando los trabajadores deban cambiarse de ropa al comenzar o terminar el trabajo, dispongan de vestuarios o de otras instalaciones apropiadas;

g) cuando esté prohibido a los trabajadores consumir alimentos o bebidas en los lugares de trabajo, se pongan a su disposición locales adecuados en los que puedan tomar las comidas, a menos que se hayan adoptado disposiciones para que puedan tomarlas en otros lugares;

h) en todo lo posible se eliminen o reduzcan los ruidos y vibraciones perjudiciales para la salud de los trabajadores;

i) las sustancias peligrosas sean almacenadas en condiciones de seguridad.

3.1) Con objeto de prevenir, reducir o eliminar los riesgos que amenazan la salud en los lugares de trabajo, se deberían adoptar todas las medidas apropiadas y practicables para: ... f) proveer a los trabajadores de la ropa y del equipo, así como de cualquier otro medio de protección que fuere necesario, e instruirlos sobre el modo de utilizarlos, para protegerlos contra los efectos de los agentes nocivos, cuando las demás medidas destinadas a eliminar los riesgos sean impracticables o insuficientes para garantizar una protección adecuada.

3.2) Cuando se necesite la utilización de la ropa y del equipo

individual de protección previstos en el inciso f) del apartado 1), a causa de los riesgos especiales que la ocupación entraña, la ropa y el equipo deberían ser facilitados, limpiados y conservados en buen estado por el empleador. En el caso de que estos medios de protección pueden contaminarse con sustancias tóxicas o peligrosas, y mientras no se requieran para el trabajo ni para ser limpiados o conservados por cuenta del empleador, deberían ser guardados en lugares completamente separados para que no contaminen la ropa habitual del trabajador".

IV.- Sobre el derecho de petición y pronta respuesta. El artículo 27 de la Constitución Política garantiza a los ciudadanos la facultad para dirigirse, por escrito, a cualquier funcionario público o entidad oficial, con el fin de exponer un asunto de su interés o formular una petición. Correlativamente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, la Administración Pública está obligada a resolver sobre lo pedido en un plazo determinado. Si por alguna razón la Administración tiene dificultad para resolver las solicitudes de los ciudadanos dentro del término que al efecto establece la ley, debe poner esta circunstancia en conocimiento del interesado e indicarle, al menos, el trámite que se le ha dado a su gestión y la posible fecha en que se resolverá. Lo anterior no implica, desde luego, que la respuesta deba ser favorable a las pretensiones del administrado, pues lo que se trata de garantizar es que éste obtenga la información correspondiente lo antes posible, o bien que sepa cuál es el criterio del funcionario público, a fin de que pueda eventualmente plantear las acciones administrativas o judiciales que corresponda, si el acto le depara algún perjuicio.

V.- Sobre el caso concreto. Examinados los elementos probatorios que constan en el expediente, se observa que -al menos desde mil novecientos noventa y siete- el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de Seguros han recomendado a la Municipalidad de San José que remodele las edificaciones utilizadas como "Bodegas de Aseo de Vías Públicas", en razón de que no reúnen las condiciones mínimas para la protección de la salud de los trabajadores (el espacio reducido genera hacinamiento, no existen baños, los servicios sanitarios requieren reparación, no hay vestidores, carecen de ventilación adecuada, no cuentan con un lugar apropiado para la alimentación de los trabajadores, etc). Por su parte, el Alcalde Municipal indica que la institución ha procurado cumplir con las recomendaciones efectuadas, sin embargo, la falta de recursos humanos y económicos suficientes imposibilita el cumplimiento total y rápido de las mismas. En los términos expuestos en el considerado tercero de esta resolución, para obtener la tutela efectiva de la salud de los trabajadores, y en consecuencia, garantizar el respeto a la dignidad del trabajador, debe la Municipalidad de San José ejecutar todas las acciones necesarias para prevenir los accidentes y los daños para la salud

que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo. En consecuencia, no es posible que las múltiples quejas presentadas por el Sindicato Municipal Capitalino de Trabajadores (ver folios 59 a 61) sobre las condiciones de los centros de trabajo y las enfermedades que padecen los trabajadores como consecuencia, hasta la fecha no hayan sido solucionadas. Si bien la Municipalidad alega carencia de los recursos necesarios, la Sala ha indicado en reiterados pronunciamientos que tal justificación no exime a la Administración de su deber de garantizar el respeto efectivo de los derechos fundamentales. En todo caso, la problemática expuesta por el accionante fue denunciada ante la Municipalidad de San José desde mil novecientos noventa y seis, motivo por el cual se estima irrazonable el tiempo que ha demorado la autoridad recurrida en dotar a sus trabajadores de las condiciones mínimas para la protección de su derecho a la salud. Por lo tanto, se declara con lugar el recurso por violación a los artículos 21 y 56 de la Constitución Política. En virtud del carácter reparador de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, se ordena a la Municipalidad de San José ejecutar las acciones pertinentes para que las "Bodegas de Aseo de Vías Públicas", que constituyen centros de trabajo de los funcionarios municipales, reúnan las condiciones necesarias para la protección de la salud y dignidad de los trabajadores. Esto de conformidad con las recomendaciones efectuadas por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y demás autoridades competens, y en un plazo que no exceda el parámetro constitucional de razonabilidad. Por último, dado que hasta la fecha el Alcalde Municipal de San José no ha notificado al recurrente resolución alguna en respuesta al oficio 050-SMCT-96 presentado el treinta de setiembre de mil novecientos noventa y seis, procede declarar con lugar el recurso también por violación al derecho de petición y pronta respuesta.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso. En consecuencia, debe el Alcalde Municipal de San José, Jhonny Araya Monge notificar al recurrente lo que corresponda sobre el oficio número 050-SMCT-96 del treinta de setiembre de mil novecientos noventa y seis. Se ordena a la Municipalidad de San José que, en un plazo razonable, ejecute las acciones pertinentes a fin de que las Bodegas de Aseo de Vías Públicas reúnan las condiciones necesarias para la protección de la salud de los trabajadores. Se condena a la Municipalidad de San José al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.

Luis Paulino Mora M.

Presidente

R. E. Piza E. Luis Fernando Solano C.

Eduardo Sancho G. Carlos M. Arguedas R.

Adrián Vargas B. Susana Castro A.