



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



22 de abril de 2024
CMDP-AI-OF-035-04-2024

Señor:
Ulises González Jiménez
INTENDENTE MUNICIPAL

Asunto: Uso excesivo tiempo de descanso y salud ocupacional

Estimado señor:

Primeramente, debe indicarse que, según lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, el sistema de control interno comprende las acciones ejecutadas por la Administración Activa, para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

En este contexto, es importante señalar que uno de los aspectos fundamentales del régimen de la función pública es su sistema retributivo o salarial, que se erige sobre la válida pretensión de compensar los servicios prestados por el servidor público, mediante una retribución económica justa y, por demás, adecuada a su trabajo y a su dignidad; en aras no solo de cumplir con valores jurídicos universales de clara tendencia social, sino también de incentivar la eficiencia e interés público que deben prevalecer en las administraciones públicas; por lo que, dentro de la jornada laboral, los servidores y servidoras tendrán derecho a tiempo de descanso de acuerdo a lo que dicte la institución en su reglamentación y, en ausencia de ésta, a lo dispuesto en la norma general.

1. Del tiempo de descanso de los funcionarios municipales

En reiteradas oportunidades esta Auditoría ha observado que algunos funcionarios municipales toman excesivamente tiempo para “tomar café” y almorzar, ya sea dentro o fuera de las instalaciones del Concejo; considerando esta dependencia que esta práctica atenta contra las buenas prácticas y el uso eficiente de los recursos públicos, ya que los salarios de los servidores municipales se cubren con recursos del erario público.

Ha sido costumbre en este Concejo el permitir que los funcionarios disfruten de 15 minutos para descanso dentro de la jornada para consumo de una merienda o, lo que algunos le han llamado para “el café”; sin embargo, como bien lo ha señalado el Ministerio de Trabajo, en su criterio DAJ-AE-198-09; este descanso **NO** es una obligación para el patrono, de hecho, ese tiempo **NO** está regulado en la legislación nacional; no obstante; “...a pesar de que este tipo de



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



descansos (de café), no se encuentran regulados por el Código de Trabajo y son otorgados por el patrono en forma voluntaria, una vez concedidos y aplicados por un tiempo, no pueden ser ni eliminados ni disminuidos por el patrono, porque se trata de condiciones incorporadas al contrato de trabajo, derechos adquiridos de los trabajadores, **que solo podrían ser eliminados, si se demostrara abuso por parte de los trabajadores, en cuyo caso solo podría eliminarse para los que cometieran el abuso.** (El resaltado es propio)

Así las cosas, se debe tener claro que los “*tiempos para el café*” NO guardan relación con los mínimos de descanso para alimentación que se han fijado por la ley y por varias resoluciones de los tribunales de justicia; es decir, son dos tiempos que se deben manejar por separado dentro de la relación laboral, por lo que es importante mencionar que si la persona trabajadora hace abuso de los tiempos de descanso o del “*tiempo de café*”, no respetando los horarios fijados para retornar a sus funciones, podría sancionarse por abandono laboral y la sanción se analizaría según la gravedad de la falta o la cantidad de veces que haya sido sancionada la persona por esta conducta indebida.

Vale aclarar, además, que el excederse en el tiempo de descanso, marcar el ingreso a laborar posterior a las 8:00 a.m.; retirarse antes de finalizar la jornada laboral y, abandonar sus funciones, aunque no se salga de la institución; son acciones que se tipifican como abandono de labores; causal suficiente para proceder a las sanciones que el Código de Trabajo establece; por lo que es recomendable regular por escrito; en políticas laborales; reglamentos internos; contratos de trabajo o comunicados; las reglas, obligaciones y prohibiciones para la persona trabajadora.

Aunado a lo anterior, es dable resaltar que la responsabilidad disciplinaria se ha conceptualizado como aquella que es exigible en sede administrativa por parte de las autoridades jerárquicas y, tiene como base la relación de sujeción especial que liga a los funcionarios con el patrono, lo que constituye una garantía de cumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, en razón de que su fundamento yace en la relación de subordinación entre la administración pública y sus servidores; por lo que no puede obviarse la responsabilidad que recae en las autoridades superiores para velar porque los recursos públicos que se invierten en salarios, son bien utilizados y no hay despilfarro ni mal uso de éstos.

2. De la protección de los funcionarios y la conformación de la Comisión de Salud Ocupacional

Costa Rica tiene un clima tropical cuyas temperaturas se han elevado significativamente y, según los pronósticos de profesionales en el tema, esta tendencia continuará en ascenso, debido al Cambio Climático; por lo que el Consejo de Salud Ocupacional aprobó el “*Reglamento para la prevención y protección de las personas trabajadoras expuestas a estrés térmico por calor*”, N° 39147-S-TSS, que establece, entre otras normas, que las personas empleadoras deben implementar el protocolo de hidratación, sombra, descanso y protección, con el fin de

prevenir las manifestaciones clínicas en las personas trabajadoras que están expuestas a estrés térmico por calor.

Así las cosas, según el Consejo de Salud Ocupacional, la población trabajadora que labora directamente bajo el sol, está expuesta a sufrir problemas de deshidratación, insolación, sarpullido, agotamiento, calambres y golpe de calor que, de no atenderse en forma oportuna, podrían ocasionar serios problemas de salud.

Por esta razón y, en aras de la prevención, se hace un llamado a la Administración para que considere atender, de inmediato, las necesidades de los colaboradores que laboran directamente bajo el sol y facilitar las condiciones que recomienda el Reglamento supra.

A continuación un extracto del Reglamento N° 39147-S-TSS:

DEFINICIONES

a) Área de Sombra: Puede ser permanente o temporal, destinada para que las personas trabajadoras puedan descansar, ingerir sus alimentos y consumir agua potable, estas instalaciones pueden ser fijas o móviles, también se considerará la sombra provista por el follaje de árboles o cultivos de alto porte.

b) Bebidas hidratantes: agua o soluciones que se administran al organismo, para prevenir o corregir la deshidratación.

c) Deshidratación: Es el desequilibrio entre la pérdida excesiva y la reposición de agua y sales minerales de un cuerpo, causada por exceso de actividad física en un lugar con alta temperatura y humedad elevada sin una adecuada hidratación.

d) Estrés Térmico por calor: Corresponde a la carga neta de calor a la que las personas trabajadoras están

expuestos y que resulta de la contribución combinada de las condiciones ambientales del lugar donde trabajan, la actividad física que realizan y las características de la ropa que llevan.

e) Manifestaciones clínicas por sobrecarga térmica: Insolación, agotamiento por calor, calambres por calor, sarpullido, golpe por calor.

f) Sobrecarga térmica: Es la respuesta fisiológica del cuerpo humano al estrés térmico por calor, que implica la cantidad del calor que ha de intercambiar el organismo con el medio ambiente, para que éste permanezca en equilibrio térmico.

g) Trabajo físico pesado o tarea pesada: El metabolismo de trabajo es mayor a 2000 kcal/jornada

NIVEL DE ACTIVIDAD	METABOLISMO DE TRABAJO KCAL / JORNADA
Trabajo Ligero	Menor a 1600
Trabajo Moderado	1600 a 2000
Trabajo Pesado	Mayor a 2000

CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA

AUDITORÍA INTERNA

Ejemplos de actividades laborales que se consideran livianas, moderadas, pesadas y muy pesadas.

CATEGORIAL DEL VOLUMEN DE TRABAJO	EJEMPLO DE MOVIMIENTOS	EJEMPLO DE TAREAS
- Descanso	- Sentado	- Asistir a una reunión (sentado) - Leer instrucciones o llenar papeleo - Ver un video de capacitación
- Liviano	- Sentado haciendo trabajo manual ligero usando las manos y brazos - Conducción (vehículo) - Estar de pie haciendo trabajo ligero con los brazos y caminando ocasionalmente - Caminatas casuales (3.2 km por hora) - Levantar 4.5 kg menos de cuatro veces por minuto.	- Uso de herramientas para mesa o pequeñas herramientas eléctricas. - Inspección y clasificación de productos. - Clasificación de materiales livianos - Ensamblaje de piezas pequeñas - Conducción de menos de ocho veces vehículo en carretera por minuto o 11 kg ra
- Moderado	- Trabajo continuo moderado usando la mano y el brazo - Trabajo moderado usando brazo y pierna - Trabajo moderado	- Recolección de frutas y verduras (inclinado o de cucullas) - Pintar con brocha - Empujar o tirar de

CATEGORIAL DEL VOLUMEN DE TRABAJO	EJEMPLO DE MOVIMIENTOS	EJEMPLO DE TAREAS
	usando brazo y torso - Empujar y halar moderadamente - Caminar a una velocidad moderada - Levantar 4.5 kg 10 veces por minuto o 11 kg seis veces por minuto.	carros ligeros o carretillas - Operar camiones, tractores, o maquinaria de construcción en todo terreno. - Uso de martillo neumático - Eliminar maleza.
- Pesado	- Trabajo intenso usando brazo y torso - Carga, uso de pala o sierra - Empujar o tirar de cargas pesadas	- Trasladar o palear materiales pesados - Trabajo con mazo - Corte de césped manual o excavación - Colocación de bloques de hormigón - Empujar o tirar de carros o carretillas cargadas
- Muy pesado	- Actividad muy intensa a un ritmo entre rápido a máximo - Trotar, correr o caminar mas de rápido de 6.4 km por hora - Levantar 4.5 kg más de 18 veces por minuto o 11 kg más de 13 veces por minuto.	- Excavar o paleo pesado - Trabajo con hacha - Subir gradas, rampas o escaleras

h) Prevención: Medida o disposición que se toma de manera anticipada para evitar que se den los efectos negativos en la salud y seguridad de los trabajadores.

EVALUACIÓN DE ESTRÉS TÉRMICO

La persona empleadora tiene a disposición dos metodologías para evaluar el estrés térmico:

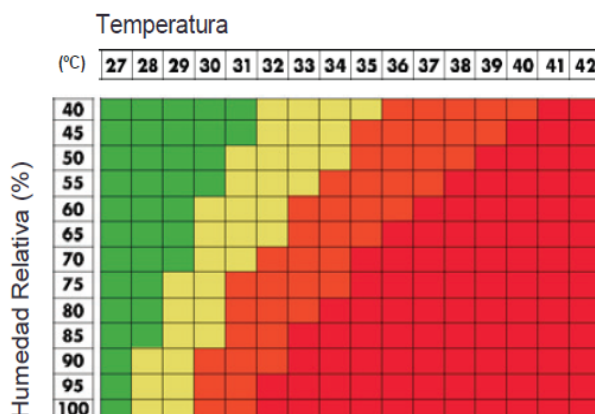
- **Índice de calor resulta de la combinación de dos variables:** la temperatura y la humedad relativa, para el uso del Índice de Calor se cuenta con las condiciones generales reportadas para la zona por el Instituto Meteorológico Nacional y es la metodología que se abordará en este procedimiento.

- **Índice de Temperatura de Globo y Bulbo Húmedo (TGBH)** la cual se puede encontrar descrita en la **Norma INTE:** Higiene y seguridad ocupacional. Exposición a ambientes con sobrecarga térmica.

ÍNDICE DE CALOR

El índice de calor combina la temperatura ambiente (°C) y la humedad relativa (%), en un solo valor el cual indica qué tan cálido se sienten las condiciones ambientales.

ÍNDICE DE CALOR



Medidas de Prevención y Protección según nivel de riesgo

● Nivel I
 ● Nivel II
 ● Nivel III
 ● Nivel IV

ÍNDICE DE CALOR POR REGIONES CLIMÁTICAS

Para determinar el índice de calor por región climática se utilizan los promedios mensuales de los datos climáticos que el **Instituto Meteorológico Nacional (IMN)**, le facilita al Consejo de Salud Ocupacional (CSO).

En los siguientes cuadros se muestran los valores de temperatura y porcentaje de humedad para los años **2020-2021**, por región climática.

COLUMNA 1	Mes del año
COLUMNA 2	El valor promedio del % de Humedad relativa
COLUMNA 3	El valor promedio de la temperatura °C
COLUMNA 4	Índice de Calor para ese mes según nivel de riesgo identificado por color y número

El Índice de calor que se muestra en los siguientes cuadros, puede ser utilizado en la elaboración del Protocolo **hidratación, sombra, descanso y protección.**

No obstante, la persona empleadora puede:

- Realizar las mediciones de temperatura y humedad, utilizando un equipo de evaluación de estrés térmico.
- Utilizar los datos de estación meteorológica propia.
- Consultar los valores del Instituto Meteorológico Nacional (IMN) u otras estaciones meteorológicas para el lugar donde se encuentra ubicado su centro de trabajo.

CUADRO 14
COSTA RICA: ÍNDICE DE CALOR PARA PACÍFICO CENTRAL
(PAQUERA)

Mes	Promedio Temperatura °C	Promedio Humedad Relativa %	Índice de Calor
Enero	33.9	74.2	Nivel IV
Febrero	35.0	71.7	Nivel IV
Marzo	35.7	67.8	Nivel IV
Abril	35.0	73.5	Nivel IV
Mayo	32.9	82.2	Nivel IV
Junio	32.1	85.3	Nivel IV
Julio	32.2	85.1	Nivel III
Agosto	32.2	85.1	Nivel III
Setiembre	31.8	85.6	Nivel III
Octubre	30.9	86.7	Nivel III
Noviembre	31.6	84.4	Nivel III
Diciembre	32.7	80.4	Nivel III

Fuente: Instituto Meteorológico Nacional, 2020

MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN SEGÚN EL NIVEL DE RIESGO

Según el nivel de riesgo identificado, se implementarán medidas de prevención y protección que se indican en la siguiente tabla:

MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	NIVEL DE RIESGO			
	I	II	III	IV
Asegurar la disponibilidad de agua potable durante toda la jornada de trabajo.	✓	✓	✓	✓
Suministrar bebidas rehidratantes bajo normativa del Ministerio de Salud.				✓
Proporcionar áreas de sombra temporal o permanentes, cuando se trabaje en campos abiertos o áreas que no tengan fácil acceso a la sombra, según corresponda.	✓	✓	✓	✓
Proporcionar sombrero de ala ancha o gorra con cobertor en el cuello y mangas a trabajadores expuestos directamente al sol. Usar protector solar cuando sea posible.	✓	✓	✓	✓
Capacitar a las personas trabajadoras.	✓	✓	✓	✓
Cuando las personas trabajadoras				

MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	NIVEL DE RIESGO			
	I	II	III	IV
requieran el uso de prendas pesadas, capas, kimonos, uniformes (que no permitan la sudoración), se deben tomar las medidas del nivel III.	✓	✓		
Las personas que de recién ingreso o retornen al trabajo y realicen trabajo pesado deben aclimatarse.*	✓	✓	✓	✓
Designar a una persona que esté capacitada sobre las manifestaciones clínicas relacionadas con la sobrecarga térmica y que sea capaz de informar a este respecto a la persona con la autoridad requerida y con la persona encargada de salud ocupacional para modificar las actividades laborales y el horario de trabajo/descanso de la persona afectada según se requiera.	✓	✓	✓	✓
Establecer y asegurar que se cumplan los horarios de trabajo/ descanso.			✓	✓
Informar a las personas trabajadoras sobre el horario trabajo/ descanso.			✓	✓

***Proceso de aclimatación.**

Este proceso se debe desarrollar con las personas trabajadoras que inicien labores y realicen trabajo pesado

1. Si la persona trabajadora es la primera vez que se expone a puestos con sobrecarga térmica y realiza trabajo físico pesado

a) 20% de la jornada el primer día. b) incrementos de 20% cada día.
c) hasta completar el 100%.

2. Si ya tiene experiencia en este tipo de trabajo y realiza trabajo físico pesado.

a) 50% el primer día. b) 60% el segundo día.
c) 80% el tercer día. d) 100% el cuarto día del esquema.

Como se puede observar en las imágenes que se incorporan al documento, para Paquera se establece un índice de calor alto, para los meses de enero a junio (nivel 4) y, para los meses de julio a diciembre un índice medio (nivel 3), lo que requiere que las autoridades institucionales establezcan las medidas de prevención y protección según el nivel de riesgo, de manera que se minimice la afectación al personal que labora bajo el sol, principalmente.

En este contexto, es necesario recordar a la Intendencia que, de acuerdo al “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional”, N° 39408-MTSS, es “...la persona empleadora el principal responsable de la Salud Ocupacional de la empresa, la oficina o departamento...sea en el sector público o en el sector privado”. II “El presente reglamento regulará las condiciones mínimas para la constitución, organización y funcionamiento de las comisiones en todos los centros de trabajo que tengan las empresas y las instituciones que ocupen diez (10) o más personas trabajadoras...”.



CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA AUDITORÍA INTERNA



Como se observa en el párrafo anterior, en esta institución debe conformarse una comisión de salud ocupacional y propiciar la capacitación de sus integrantes, para así lograr un ambiente mucho más acorde a las necesidades ocupacionales del personal.

RECOMENDACIONES:

AL INTENDENTE MUNICIPAL

1. Hacer recordatorio al personal municipal sobre el horario y jornada laboral que rige para la institución; así como indicar cuál es el tiempo de descanso al que se tiene derecho y los rangos de tiempo en que se pueden disfrutar. (Se otorga un plazo de 3 días hábiles)
2. Hacer recordatorio al personal municipal de que cada funcionario debe permanecer en el lugar de trabajo que le corresponde y realizar las funciones que le competen. (Se otorga un plazo de 3 días hábiles)
3. Proceder como corresponde y tomar las medidas disciplinarias que procedan, en apego al debido proceso, si se observa la violación a estas directrices.
4. Gestionar, de inmediato, la conformación de la Comisión de Salud Ocupacional Institucional, así como su capacitación en los temas relacionados a la salud ocupacional. (Se otorga un plazo de 3 días hábiles)
5. Hacer una evaluación del personal cuyas funciones se realizan fuera de la institución durante buena parte de la jornada y, establecer las medidas preventivas que se requieran para evitar implicaciones en la salud de éstos. (Se otorga un plazo de 10 días hábiles)

AUDITORÍA INTERNA

ORIGINAL FIRMADO

Gioconda Oviedo Chavarría
AUDITORA INTERNA

- ci. Sra. Jenny Jiménez González, Viceintendente Municipal
Sra. Glenda Vega Prendas, Administradora Tributaria a.i.
Sr. Carlos Jiménez Cordero, Ingeniero Desarrollo Urbano a.i.
Sr. Freddy Madrigal Ávila, Ingeniero UTGV
Sra. Lady Herrera Vásquez, Asistente a.i.
Archivo