

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS



MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DEL CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA Y SUS
IMPLICACIONES EN TORNO AL DERECHO A LA IGUALDAD

ELABORADO POR:

PATRICIA NAVARRO MOLINA

Trabajo Final de Graduación para optar al Grado de
Máster en Derechos Humanos

Sabanilla de Montes de Oca

Mayo 2007

*A Juan Pedro, esposo y bombero abnegado,
quien fue inspiración para iniciar este trabajo.*

*A su lado he aprendido el amor a
una profesión tan riesgosa y sacrificada y,
a la vez, he sido testigo de su temple y fortaleza
que le han permitido soportar enfermedades,
dolencias y tristezas, producto de más de
una década arriesgando su vida por otros.*

ÍNDICE

Capítulo I

Introducción	5
Justificación	7
Metodología.....	10
Objetivos.....	11

Capítulo II

2.1. Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.....	13
2.2. Labores cotidianas de los bomberos.....	16
2.3. Origen y evolución de los regímenes de Pensiones en Costa Rica	23
2.4. Evolución de las Leyes de Pensiones y Jubilaciones en Costa Rica	27
2.5. La implementación del proceso de reforma del sistema de pensiones Nacional	33
2.5.1. Los tres pilares básicos, un nuevo orden para la seguridad social.....	33
2.6. La unificación de los regímenes especiales.....	35
2.7. Ley de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.....	40
2.8. Principio de Igualdad.....	44
2.8.1. Justicia versus libertad e igualdad	48
2.8.2. Trato igual a los iguales, desigual a los desiguales.....	51

Capítulo III

3.1. Condiciones de trabajo excepcionales de los Bomberos.....	55
3.2. Jornadas laborales de los bomberos.....	60

3.3. Comparación de las jornadas de trabajo en otros países.....	62
3.4. Jornadas de trabajo versus horas de las emergencias.....	63
3.5. Análisis comparativo de horas laboradas.....	65
<u>Capítulo IV</u>	
4.1. Riesgos propios del trabajo de los bomberos.....	71
4.2. Riesgos, enfermedades y muerte entre los bomberos.....	87
<u>Capítulo V</u>	
5.1. Límite de edad en el trabajo de bomberos.....	95
<u>Capítulo VI</u>	
6.1. La Discriminación Inversa o Acción positiva necesaria para los bomberos.....	101
6.2. La Acción Positiva.....	104
6.3. Acción Positiva para el Cuerpo de Bomberos.....	106
<u>Capítulo VII</u>	
7.1. Ley Marco de Pensiones y la situación del Cuerpo de Bombero.....	110
7.2. Necesidad de una jubilación temprana.....	117
<u>Capítulo VIII</u>	
Conclusiones y recomendaciones.....	122
Bibliografía	128
Anexos	

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Durante las labores de rescate llevadas a cabo tras los ataques al World Trade Center, el 11 de septiembre de 2001, fallecieron 343 bomberos. Ese día el planeta entero se conmovió ante el heroísmo y dedicación de éstos trabajadores quienes, sin importar las circunstancias extremas, arriesgan sus vidas por salvar las de otros.

Entonces y ahora los bomberos constituyen el grupo más emblemático de los servicios públicos de urgencia en todo el mundo. Pese a ser admirados por su valentía, las políticas gubernamentales y la globalización han incidido en la legislación laboral, en especial en materia de pensiones.

Este trabajo muestra como, a partir de la inclusión del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica en el Régimen unificado de pensiones –Ley Marco de Pensiones-, se viola el derecho a la igualdad, pues se incluye en un régimen general a trabajadores que por sus especiales condiciones de trabajo requieren un Plan de pensiones diferente.

En el capítulo dos se hace una reseña del nacimiento del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el inicio de la Seguridad Social y los Planes de Pensiones que ha tenido el país y que ha cobijado a los bomberos costarricenses.

En el capítulo tres se hace una extensa exposición sobre las condiciones excepcionales en las que trabaja el Cuerpo de Bomberos.

En el Capítulo cuatro se tratan de establecer los riesgos propios de una profesión como la de bombero. En el capítulo siguiente –cinco- se hace una exposición y relación entre las exigencias de la labor de estos profesionales y las dificultades y enfermedades que se pueden presentar con la edad y los años de servicio en los que cotidianamente este conglomerado debe exponerse a las llamas, humo, materiales peligrosos, esfuerzo físico máximo y altos niveles de estrés.

En el capítulo seis se plantea la necesidad de hacer una Discriminación Inversa o Acción Positiva para los bomberos, en vista no solo de sus especiales condiciones de trabajo, sino también por la carga de horas de trabajo que llegan a duplicar la de la mayoría de los trabajadores del sector público y privado.

En el capítulo siete, en vista de la necesidad de una Acción positiva, se propone la necesidad de crear un plan de pensiones y jubilaciones especial para estos trabajadores, con el fin de compensar, de alguna manera, la desigualdad que existe, dadas sus condiciones riesgosas de trabajo, la necesidad de condiciones adecuadas para ejercer sus funciones, los horarios de trabajo y las cargas de trabajo.

JUSTIFICACIÓN

El Cuerpo de Bomberos, por las especiales condiciones de su trabajo, tuvo durante casi 20 años, una jubilación temprana, la que les daba la posibilidad de pensionarse a los 50 años de edad y 25 años de servicio.

Este Régimen de pensiones vigente hasta el 14 de julio de 1992 tenía carácter privado, por medio del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos, creado e interpretado auténticamente por las Leyes N° 6170, de 29 de noviembre de 1977, N° 6284, de 3 de noviembre de 1978.

Al tenor de lo que los legisladores costarricenses llamaron “pensiones de privilegio”, en 1992, echaron por tierra el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, creado por la Ley 6170, del 29 de noviembre de 1977.

En sustitución a esta ley, se promulgó la ley 7302, Ley Marco de Pensiones, la cual deroga y unifica algunos regímenes de pensiones que estaban bajo el Presupuesto Nacional.

Durante el trámite de la Ley de Pensiones que los rige actualmente, el Cuerpo de Bomberos consultó a la Comisión de Asuntos Hacendarios, Subcomisión de Pensiones, si aquella afectaría su régimen, lo que fue respondido negativamente. Textualmente, la respuesta dice: [...] “el proyecto de ley marco de pensiones en nada afecta al Régimen de pensiones del Cuerpo de Bomberos”.

Si bien lo que los legisladores decían pretender era regular los regímenes normales a cargo del presupuesto nacional, sin afectar a quienes gozaban y cotizaban para los regímenes especiales, el Cuerpo de Bomberos no fue incluido en las excepciones que especifica el artículo 2 de la Ley General de Pensiones. Fue así como a partir de entonces quienes ingresaron como bomberos profesionales -permanentes- pagados por el Instituto Nacional de Seguros debían ajustarse a la “Ley Marco de Pensiones”, que creó reglas uniformes para los regímenes jubilatorios con cargo al Presupuesto de la República.

Los bomberos profesionales del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica están obligados a permanecer dentro del Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que implica, una jubilación a los 65 años de edad y con 240 cuotas.

Sobre este asunto, la Sala Constitucional se pronunció en el voto No. 4682-96 de las 11:15 horas del 06 de setiembre de 1996, en donde reconoció el impacto

sobre las finanzas del Estado de estos regímenes de pensiones, a la vez que reconoció las abiertas desigualdades que estos sistemas significaban, al indicar:

“En cuanto a la Ley General de Pensiones,... su fin fue el de derogar regímenes especiales existentes en el sector público, cada cual con normativa diferente y hasta encontrada que había creado una erogación muy elevada para el Estado y demás ciertas discriminaciones entre los iguales”.

Pese a lo que indica la Sala, el riesgo que envuelve la labor de los bomberos no es común a los demás trabajadores. Dicha tarea no es posible compararla con la de un oficinista, un profesional u otra persona que no debe enfrentarse al fuego, a incendios forestales, a la atención de accidentes de tránsito, al manejo de materiales peligrosos y explosivos o catástrofes naturales, así como a otras clases de peligros similares de difícil previsibilidad y control.

Los bomberos se enfrentan cotidianamente a horarios extenuantes y al peligro inminente, por lo que estos hombres y mujeres requieren de habilidad, vivacidad mental, aptitud mecánica, salud física y fuerza. Varios estudios demuestran que una persona mayor de 50 años no es apta para ejecutar labores de alto riesgo, pues sus facultades han disminuido. El obligar a los bomberos a continuar trabajando más allá de los 50 años pone en peligro, no solo su vida, sino la de los demás, y a su vez, la seguridad pública.

Este trabajo pretende demostrar que la Ley de Pensiones y Jubilaciones que cubre al Cuerpo de Bomberos de Costa Rica es violatoria al Derecho a la Igualdad y pone en riesgo la seguridad y la salud de los bomberos.

Sobre este Derecho a la Igualdad, la Sala Constitucional se ha manifestado reiteradamente en el sentido que la igualdad se interpreta de forma tal que se de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

“La igualdad establecida en la norma constitucional, conlleva a igualdad de trato en idénticas condiciones, ello permite concluir, de aplicarse la garantía en esos términos, que cuando se presentan situaciones diferentes el trato desigual no produce lesión constitucional alguna. Al contrario también debe concluirse que situaciones diferentes conlleva, efectos diferentes, dado que no podría aceptarse que un mismo resultado se logre ante situaciones que son del todo diferentes, pues ello contraviene la garantía en comentario...” (Voto 2760-96, Sala Constitucional).

Metodología

La metodología empleada para la elaboración del contenido y desarrollo de esta investigación es el resultado de los métodos exploratorio, descriptivo, comparativo, explicativo y aplicado. Estos se utilizaron luego de consultas bibliográficas y del estudio de legislaciones y jurisprudencia costarricense y extranjera.

También, se analizan los pronunciamientos jurisprudenciales relevantes que han sido dictados por nuestros propios Tribunales sobre el derecho a la igualdad y la discriminación positiva.

OBJETIVOS

Objetivo general

- Determinar si las modificaciones al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica implica una violación al Derecho a la Igualdad.

Objetivos específicos

- Demostrar que las jornadas laborales de los bomberos profesionales sobrepasan las horas estipuladas en el Código de Trabajo y otras leyes laborales.
- Evidenciar que las condiciones de trabajo de los bomberos profesionales implican mayor riesgo, peligro e inseguridad que las labores ordinarias de los trabajadores en general.
- que las condiciones de trabajo de los bomberos profesionales no son propias de personas mayores a los 55 años de edad.

- Establecer que esas circunstancias implican que debe darse un trato especial para este tipo de trabajadores, para compensar esas desigualdades.

- Demostrar que de no contarse con ese trato especial se viola el Principio de Igualdad y de Trabajo Decente.

Preguntas

- 1- ¿La reforma al Régimen del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica viola el Derecho a la Igualdad?
- 2- ¿Cómo son las condiciones laborales de los bomberos profesionales en comparación con las condiciones de los trabajadores en general?
- 3- ¿Incurren los bomberos en mayor riesgo y peligro que los trabajadores en general?
- 4- ¿Las labores de bomberos son adecuadas para personas mayores de 55 años?
- 5- ¿La doctrina y la jurisprudencia nacionales y del exterior postulan la obligación de compensar esas circunstancias desfavorables, a fin de resguardar el Principio de Igualdad?
- 6- ¿Viola el Principio de Igualdad y de trabajo decente la inexistencia o la derogación de un régimen especial para los bomberos profesionales?

Capítulo II

2.1 El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Los bomberos conforman uno de los grupos más representativo de los servicios públicos de urgencia. Desde su nacimiento, los bomberos de todo el mundo iniciaron como un grupo caracterizado por la abnegación, el honor y la disciplina. Quienes ingresaban a él estaban dispuestos al sacrificio a costo de sus propias vidas, con el fin de proteger a las personas y las propiedades, sin distingo de ninguna índole.

En sus inicios, hace 140 años, su labor se circunscribía solo a quienes tenían la posibilidad de pagar sus primas de seguro. Aquellos que no contaban con recursos para pagar un seguro no tenían la posibilidad de solicitar sus servicios.

Resultó evidente la necesidad de convertirlo en un servicio público, administrado por los gobiernos municipales, locales o nacionales; así se hizo en varios países del mundo, tal es caso de Costa Rica, nación que, bajo el principio de solidaridad característico de la sociedad de entonces, decidió crear un Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. *“El 27 de julio de 1865, el Poder Ejecutivo mostró su conformidad con los planes presentados y aprobó el Reglamento del Cuerpo de Bomberos,*

*ésta es la fecha histórica que marcó el inicio en Costa Rica del Benemérito Cuerpo de Bomberos”.*¹

Luego de años de pertenecer, en primera instancia a la Dirección de Policía y luego a la Municipalidad de San José, en 1925 el Cuerpo de Bomberos pasa a ser parte de Banco Nacional de Seguros, hoy Instituto Nacional de Seguros.

El financiamiento del Cuerpo de Bomberos se estableció con anterioridad, mediante la Ley de Seguros en la que se establecía *“que las compañías aseguradoras al pagar las pólizas retendrían un 10% de su valor el cuál sería entregado al Municipio respectivo para formar un fondo destinado a varios objetos, uno de ellos la adquisición de nuevos implementos para combatir los incendios”*²

El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, desde su inicio, nace con una función específica: el rescate de la vida humana o animal, el resguardo de los bienes y la extinción de fuego. Bajo estos principios se crea la primera estación de bomberos, en 1929. Desde entonces se han fundado 62 estaciones en todo el territorio nacional.

A partir de esta fecha y hasta la actualidad el Cuerpo de Bomberos ha sido eficientemente administrado, mejorando a nivel de infraestructura y equipo, pero no así en cuando a reconocimiento al personal y a sus derechos laborales.

¹ Instituto Nacional de Seguros. 135 años de fundación del Cuerpo de Bomberos y 75 años de pertenecer al INS. Pág. 25.

² Op. Cit. Pág. 33

También este grupo de trabajadores ha evolucionado y su ámbito de responsabilidades ante la comunidad costarricense ha ido en aumento, en especial en la atención de emergencias; este crecimiento se ha convertido en una amenaza mayor para quienes ejercen esta labor, según se desprende de la Conclusión número 3 del informe de Condiciones de Empleo y Trabajo del Personal de Extinción de Incendios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que dice lo siguiente:

*“La evolución tecnológica ha traído consigo nuevos riesgos, con lo que el papel de los servicios contra incendios se ha vuelto cada vez más importante, complejo y peligroso. En dicha evolución han influido el crecimiento de la industria química, la difusión de la energía nuclear y el constante aumento del transporte de pasajeros y mercancías por aire, tierra y mar”.*³

Los principios que rigen a los 383 bomberos⁴ profesionales - permanentes - que laboran actualmente para el Instituto Nacional de Seguros son: abnegación, honor y disciplina. Estos principios son cabalmente cumplidos por los bomberos permanentes, quienes a pesar de laborar 182 días por año - en contraste con las 312 de un trabajador tradicional- , destinan 4.386 horas a sus funciones - en relación a 2. 496 de los trabajadores normales-.⁵

³ Instituto Nacional de seguros, Informe de Puestos del Cuerpo Nacional de Bomberos, sus características que sustentan la pensión.

⁴ Dirección Nacional de Bomberos, 2006.

⁵ Sindicato de empleados del INS.

2.2. Labores cotidianas de los bomberos

Los Cuerpos de Bomberos han dejado de ser aquellos profesionales que se dedicaban a extinguir incendios, para pasar a ser un colectivo que atiende todo tipo de emergencias ante las cuales no existe una respuesta clara al ciudadano por parte de otros servicios del Estado:

Pudiera creerse que los bomberos solo se encargan de la atención y la prevención de incendios y reducción de riesgos mediante la aplicación de las respectivas legislaciones vigentes, pero no es así.

Sus labores van desde la extinción de incendios en todo tipo de edificación y usos, así como los producidos en la naturaleza, el salvamento de las personas y bienes que se puedan ver involucradas. Además, se encargan de la inspección y consolidación de las investigaciones constructivas de todo tipo de edificios que puedan originar una situación de riesgo para los ocupantes ó para la vía pública.

También tienen como función el salvamento de personas que han quedado aprisionadas por el derrumbamiento ó colapso de edificaciones, sean estos causados por explosiones accidentales ó las provocadas por atentados de tipo terrorista.

Como si esto no fuera suficiente, deben atender a personas que se encuentran en situaciones desesperadas limites – como personas en estado de demencia o

suicidas, labor en la que ponen en peligro no solo su propia vida sino la de otros, incluidas la de los equipos de rescate.

El salvamento de animales en situación de peligro ó mitigación de situaciones de peligro provocadas por éstos son parte también de las responsabilidades que competen al personal de bomberos.

Con la aprobación de leyes, he recaído sobre el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica la resolución de accidentes de carácter bacteriológico- químico que se pueda producir como consecuencia de sucesos inesperados y fuera de control en los procesos de producción, transporte, almacenamiento ó uso de sustancias químicas.

La colaboración en misiones de seguridad ciudadana y de protección civil con las organizaciones e instituciones existentes, allá donde se crea necesaria nuestra participación (Terremotos, inundaciones, etc.)

Ellos no solo se mantienen en las estaciones esperando el tono de alarma para salir a mitigar un incendio. Además de estar en constante preparación técnica y física, cumplen con los oficios de limpieza y mantenimiento de las estaciones.

Con el aumento de la población, las construcciones de casas y edificios y el número de vehículos en carretera, las emergencias que este cuerpo de profesionales debe atender ha ido en aumento. Datos del Instituto Nacional de Seguros indican que *“en la estadística de salidas del Cuerpo de Bomberos, se*

demuestra el aumento generalizado de salidas a emergencias con un índice de crecimiento bastante alto, pasando de 6328 salidas en 1990 a 10255 en 1997.”⁶

Casi 10 años después, la labor de los bomberos prácticamente se ha triplicado, pues solo para el primer semestre de 2006 los bomberos atendieron 16.456 emergencias. De estas emergencias, 502 pertenecen a incendios estructurales, labor que significa mayor riesgo de sufrir accidentes, mayor inhalación de humo y desgaste físico en general.⁷

Además de la tarea continua y extenuante de los bomberos, ellos deben portar equipo que les ayuda a mitigar el riesgo, pero a la vez representa una carga física mayor: “El equipo de Bomberos y los diferentes instrumentos de trabajo son equipos de alta tecnología, de alto peso, que requieren un gran esfuerzo físico, incluyendo herramientas de entradas forzadas, mangueras, escaleras, extractores de humo, plantas generadoras de electricidad, bombas portátiles, equipo hidráulico, etc.”⁸

El desplazamiento hacia la emergencia y durante la emergencia se realiza con un equipo que en su totalidad puede pesar hasta 80 libras cuando se encuentra mojado que durante la mayoría de los incidentes sucede, incluyendo pantalón nomex, capa, casco, equipo de aire y equipo menor.

⁶ Instituto Nacional de seguros, Informe de Puestos del Cuerpo Nacional de Bomberos, sus características que sustentan la pensión.

⁷ Instituto Nacional de Seguros.

⁸ Asociación Costarricense de Bomberos. Análisis de situación existente. 2005.

El esfuerzo visual que aplica un bombero es extremo, debiendo tener una capacidad de observación de hasta el mínimo detalle de una escena de incidente, y en ocasiones con ambientes totalmente adversos como son humos irritantes, lluvia extrema, poca visibilidad dentro de estructuras.

Los datos de bomberos lesionados del 2004 dan cuenta que para ese año 86 bomberos resultaron lesionados en el desempeño de su labor, lo que demuestran que el peligro al que están expuestos viene de diversas formas, pese a las medidas que se han tomado en cuanto a ropa de protección, equipos respiratorios y regulaciones de salud y seguridad ocupacional.

Los accidentes laborales en el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica han aumentado: 1997 hubo solo 40; en lo que va del 2006 se han presentado 39, solamente en el área metropolitana.

Algunas las principales causas de lesiones son torceduras y esguinces, seguido por laceraciones y contusiones, inhalación de materiales peligrosos (incluyendo humo), quemaduras y lesiones a los ojos.

Actualmente hay varios casos de bomberos en estudio para reubicación o ya han sido reubicados a causa de enfermedades o lesiones adquiridas en el trabajo, especialmente hernias de disco, lesiones en cadera, rodillas y padecimientos respiratorios, como asma.

Se debe sumar a todo esto el horario de trabajo, el que actualmente no es valorado: los bomberos costarricenses laboran semanalmente un promedio de 84 horas semanales, una media solo comparada con Camerún, Túnez, Cuba, República Dominicana, Filipinas, Malí y Marruecos. Dista mucho de países, que pese a no tener cuerpos de bomberos tan profesionales como el nuestro, si mantienen horarios más dignos y, obviamente seguros, tal es el caso de Jamaica, Trinidad y Tobago y Zambia, con promedios de 40 y 44 horas semanales.

“La duración del tiempo de trabajo y la forma en que este se organiza son aspectos fundamentales de las condiciones de trabajo, y probablemente para el personal de lucha contra incendios mas que para cualquier otra categoría de trabajadores, debido a la naturaleza de la labor, donde este personal ha de estar disponible todas las horas del día, y todos los día de la semana, sin distinción por asuetos, feriados u otros”.⁹

⁹ Instituto Nacional de seguros, Informe de Puestos del Cuerpo Nacional de Bomberos, sus características que sustentan la pensión. Pág. 3

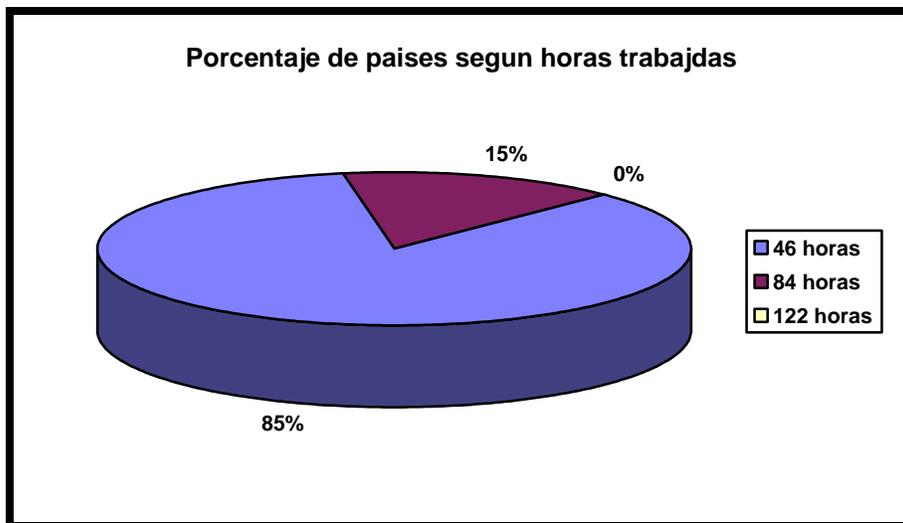
	País	Horas lab.	País	Horas lab.
1	Alemania	20	Nueva Zelanda	42
2	Australia	21	Países Bajos	38
3	Bélgica	22	Polonia	54
4	Benin	23	Portugal	56
5	Brasil	24	Reino Unido	42
6	Canadá	25	Singapur	56
7	Chipre	26	Suecia	40
8	España	27	Suiza	56
9	Estados Unidos	28	Trin. y Tobago	44
10	Finlandia	29	Turquía	56
11	Grecia	30	Zambia	40
12	Guinea	31	Camerún	84
13	Hungría	32	Túnez	84
14	Indonesia	33	Cuba	84
15	Irán	34	Dominica	84
16	Jamaica	35	Filipinas	84
17	Japón	36	Malí	84
18	Mauricio	37	Marruecos	84
19	Nigeria	38	Costa Rica	84

Fuente: Cuerpo de Bomberos de Costa Rica/ Organización Internacional de Trabajo

Se observa que los países desarrollados, como Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Suiza y Suecia están muy por debajo de los horarios establecidos en el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Costa Rica sigue siendo uno de los pocos países que todavía mantiene una jornada laboral tan extensa. “Del total de 39 países entrevistados 1 excede las 84 horas, 7 países igualan la jornada de 84

horas y los otros 30 países están por debajo de esta jornada laborando un promedio de 46 horas semanales”¹⁰.

El documento consultado indica en otro de sus apartados que: “De hecho, los horarios de trabajo han sido y siguen siendo a menudo muy largos, alcanzando hasta 84 horas o mas por semana. Sin embargo se advierte que en los últimos decenios dichos horarios han tendido a disminuir y los periodos de descanso, permiso y vacaciones han mejorado en la mayor parte de países.”¹¹



Según se puede ver en el gráfico, el 85 % de los países cuentan con horario de 46 horas para los bomberos solamente el 15 % trabaja 84 horas a la semana y dentro de estos están los costarricenses. Lo que nos demuestra que existe una tendencia a nivel mundial a presentar mejores condiciones laborales a los

¹⁰ Op. Cit. Pág. 5

¹¹ Instituto Nacional de Seguros, Informe de Puestos del Cuerpo Nacional de Bomberos, sus características que sustentan la pensión.

trabajadores de la extinción de incendios. Desafortunadamente este no es el caso de Costa Rica, país que en lugar de ir mejorando las condiciones de los bomberos profesionales, ha legislado eliminando una serie de garantías, tales como la pensión a los 50 años de edad y 25 de servicio.

2.3. Origen y evolución de los Regímenes de Pensiones en Costa Rica

La seguridad social es uno de las fortalezas de todo Estado de Derecho, pues mediante ella se consolida como uno de los derechos jurídicos de mayor importancia para el bienestar de los ciudadanos. Su adecuada conceptualización y aplicación garantiza las fundamentales aspiraciones de todo ser humano de tener una vida digna y plena. Es gracias a ella que es posible contar con un medio efectivo ante las contingencias sociales, como las enfermedades, los riesgos del trabajo, la maternidad, la vejez, la muerte y, por qué no, la pobreza extrema.

Este Derecho a la Seguridad Social es de origen reciente, pues se remonta al siglo XIX, como consecuencia de la Revolución Industrial, periodo en el que se transforma la riqueza y se pasa al trabajo asalariado, surgiendo así la clase obrera.¹²

La Iglesia Católica, guiada por el Papa León XIII, realizó sus primeras intervenciones en la *Quod Apostolici Númeris* (1878) y en la encíclica *Rerum*

¹² Carrillo Prieto Ignacio. Derecho a la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm> (Consultado 17 de mayo 2007)

Novarum (1891). Por primera vez se habló de la necesidad que al obrero no careciera de lo imprescindible en caso de enfermedad, paro forzoso, accidentes de trabajo o vejez. Se introdujeron, además, contenidos tales como la dignidad de la persona obrera, el derecho al descanso y a constituir asociaciones profesionales.¹³

Posteriormente, en 1931, la encíclica *Cuadragésimo Anno* (Papa Pío XI) criticó el individualismo absoluto y el colectivismo; para evitar excesos en ambas posiciones se promovió la intervención del Estado como gestor del bien común. Estas ideas fueron reforzadas en la encíclica *Mater et Magistra* (1961, Papa Juan XXIII), así como en *Laborem Exercen* (Juan Pablo II). En esta última, el Papa hizo ver que los problemas sociales no eran un asunto de clases sociales, sino de la humanidad.¹⁴

El Derecho a la Seguridad Social tiene su fundamento en la dimensión social y en su dimensión económica. La dimensión social está constituida por los principios filosóficos que reúnen las aspiraciones humanas; la dimensión económica, por su parte, se caracteriza por el deber de permitir la materialización de esas aspiraciones mediante planes concretos que garanticen asistencia médica, rentas o servicios complementarios.

¹³ Ibid

¹⁴ Ibidem

Alemania fue la cuna de los primeros seguros sociales, entre 1880 y 1890, periodo en el que el Káiser Bismarck manifestó la idea de la necesidad de un seguro social obligatorio y aprobó el seguro de enfermedad, invalidez y vejez a favor de los trabajadores industriales y de comercio.

Este modelo se extendió por varios países alrededor del mundo, pero la culminación de esta tendencia se dio posterior a la Segunda Guerra Mundial. En América Latina esta influencia se recibió entre los años veinte y treinta, cuando Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil establecieron los primeros programas de pensiones. Después de los años cuarenta, se incorporaron Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.¹⁵

La seguridad social como ciencia nace cuando la desocupación, la invalidez, el desamparo, la enfermedad y la vejez dejan de ser situaciones tutelables para los trabajadores y se reconocen como derecho substancial al hombre y, como tal, el Estado debía participar en su protección. Se cree que el primer instrumento jurídico que recoge los principios de la seguridad social se emitió en Estados Unidos al promulgarse la “*Social Security Act*”, el 14 de agosto de 1935, en donde se desarrollan los conceptos de asistencia pública y seguros sociales, que contenía¹⁶:

¹⁵ Arias Valverde, Oscar. Teoría y práctica de la seguridad social: Evolución y tendencias de la seguridad social, San José, Caja Costarricense de Seguro Social, 1993. pág. 105

¹⁶ Carabellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, Buenos Aires, Editorial Heliastapas SRL, 20ª edición, 1986, Tomo VII, 1986. pág. 332

1. La obligación de los diversos estados federados para que incluyeran en sus legislaciones un sistema de asistencia y de retiros o pensiones para las personas ancianas, en los que se diera un subsidios para contribuir a tal finalidad;
2. La necesidad de ayuda a las familias numerosas, con institución de subsidios;
3. La protección para las madres viudas que trabajaran y cuyos hijos fueran menores;
4. La protección a las personas ciegas.

La posterior evolución de la seguridad social se dio en distintos ámbitos, tales como en la Ley Neozelandesa del 14 de setiembre de 1939 y el Plan Beveridge en 1942, impulsado por Comisión Interdepartamental de Seguridad Social del gobierno Británico. La más importante contribución histórica se da en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, donde se le asignó el calificativo de derecho universal, en los artículos 22 y 25.¹⁷

¹⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 22.- *Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional, la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*

Artículo 25.- *1. Toda persona tiene derecho a su nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los seguros sociales necesarios en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.*

En 1952, la Organización Internacional del Trabajo, aprobó el Convenio 102 denominado “Norma Mínima de Seguridad Social”, cual es la base para el desarrollo de la seguridad social.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la seguridad social obtuvo un amplio espectro, al concebirla como derecho de todas las personas, deber del Estado e instrumento para la redistribución de la riqueza. El desarrollo del concepto incluyó las políticas de distribución de la renta nacional, el pleno empleo e incluyó las situaciones de paro forzoso, gastos médicos y cargas familiares.

En la actualidad existe una visión mucho más clara de la seguridad social, pues es conceptualizada como aspiración humana de justicia. Su desarrollo doctrinario confluyó en la universalización de coberturas de las fatalidades, llámense éstas enfermedad invalidez, vejez y muerte, y en el hecho que se propagara la práctica de legislar normas básicas de protección para todas las naciones. Cada grupo profesional, gremial o social ha ido ensanchando las coberturas, de acuerdo a sus necesidades específicas.

2.4. Evolución de las leyes de Pensiones y Jubilaciones en Costa Rica

La Ley General de Educación Común, Ley No. 24 del 22 de febrero de 1886, estableció la primera expresión de un seguro social, pues creó condiciones para el

retiro de educadores y operó un seguro social con protección contra contingencias de invalidez y vejez.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX hubo otras leyes que protegían a los miembros del ejército (ordenanza No. 6 del 14 de enero de 1898), a los guardas fiscales (Ley No. 27 del 3 de julio de 1905) y a los músicos de bandas militares (Decreto No. 26 del 29 de junio de 1909).

Años más tarde, en el Código de Instrucción Pública, se desarrolló la pensión para los docentes. Este código fue promulgado durante el gobierno transitorio de don Francisco Aguilar, así como la Ley Orgánica del Personal Docente, Ley No. 48 del 15 de agosto de 1920 (conocida también con Estatuto del Servicio Docente) durante la presidencia de don Julio Acosta García. Pero su consolidación se da con la Ley de Pensiones y Jubilaciones para Maestros y Profesores, en 1923, la cual reguló la materia de manera independiente y con un mayor grado de especialidad, jamás visto en la historia costarricense, pues fue la base del sistema que estuvo vigente hasta el 12 de julio de 1995, antes de la reforma introducida en la ley actual, Ley No. 7531. En esta ley se consolidaron, por primera vez, las pensiones ordinarias (jubilaciones por vejez) y las extraordinarias (pensiones por invalidez), y se reguló la inembargabilidad de las rentas del fondo de pensiones, al tiempo que se creó una junta administradora.

El impacto del sistema de pensiones del Magisterio Nacional se concretó en leyes posteriores que cubrieron a otros grupos de trabajadores, todas con estructuras

de beneficios, requisitos de elegibilidad y cotización similares. A continuación se señalan algunas de ellas:

1. Ley General de Pensiones, No. 14 de 2 de diciembre de 1935.
2. Ley de los Músicos de bandas militares, No. 15 de 5 de diciembre de 1935.
3. Ley de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, No. 8 del 29 de noviembre de 1937.
4. Ley de Jubilaciones y Pensiones de los empleados del ferrocarril, No. 264 de 23 de agosto de 1939.
5. Ley de pensiones para los Expresidentes, No. 313 del 23 de agosto de 1939.
6. Ley de las pensiones y jubilaciones de los empleados de comunicaciones, No. 4 del 23 de setiembre de 1940.
7. Ley de pensiones municipales, No. 197 de 5 de agosto de 1941.
8. Ley de pensiones de hacienda y otros empleados, No. 148 del 23 de agosto de 1943.
9. Ley de pensiones de obras públicas y transportes, No. 19 de 4 de noviembre de 1944.

Durante el gobierno del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia se introdujeron las Garantías Sociales y se fundó la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante Ley la No. 17 del 23 de octubre de 1943, con la que se revolucionó el concepto de

seguridad social, antes consignado solo a los trabajadores empleados y con beneficios a cierto grupo privilegiado de obreros.

Con la promulgación de la nueva Constitución Política de 1949 se reunieron las garantías sociales instauradas en el gobierno del Dr. Calderón Guardia.

En la década del 60 al 70, se reformó la Constitución Política de 1949, en los artículos 73 y 177, con el fin de universalizar las prestaciones de los seguros que administraba la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual asumió un papel preponderante y de rector en materia de seguridad social. Años antes, los seguros sociales cubrían únicamente a los trabajadores asalariados; en este periodo los esfuerzos se orientaron a extender la protección de la salud (seguros de enfermedad y maternidad), pasando de una cobertura de de la Población Económicamente Activa un 25.2%, en 1960, a 67.6%, en 1980.¹⁸

Paralelamente al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social todavía existían los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto de la República, tales como el de Hacienda, el MOPT, Ferrocarriles, Comunicaciones y Telégrafos, Diputados, el Magisterio Nacional, etc., con condiciones diferentes y, en ciertos casos, en condiciones más favorables, algunas de estas condiciones eran:

¹⁸ Aguilar Gutiérrez, Róger. Op. Cit., págs. 24 -25

- Menor edad para la obtención de la pensión.
- Mayores tasas de cotización.
- Menor cantidad de años de servicio.
- Otorgamiento del beneficio de pensión o jubilación con montos más altos.

En 1986, con la promulgación de la Ley 7013, se extendió la cobertura a todos los empleados públicos y se mejoraron los beneficios del régimen de Hacienda. Esta circunstancia contribuyó a la crisis posterior de los regímenes especiales, debido a que la ampliación de la cobertura llegó al nivel de incorporar nuevos miembros que no eran cotizantes continuos, pero aun así se beneficiaban del sistema.

Según indica el Estado de la Nación “En la década de los 80 coexistían en el sector público 19 regímenes especiales de pensiones. Otorgaban beneficios privilegiados, confrontaban enormes desequilibrios actuariales y estaban a cargo del Presupuesto Nacional. Recibían subsidios fiscales que contrastaban con la desprotección de sectores de bajos ingresos de la población, así como de las prestaciones ordinarias financiadas por cotizaciones en el Invalidez, Vejez y Muerte y tenían un impacto distributivo regresivo.

Para algunos, estos regímenes especiales son los que violenta el principio de igualdad contenido en el artículo 33 de la Constitución, pues con ellos, aseguran, se marcó una de las principales diferencias entre los trabajadores del país: los funcionarios públicos cotizaban mucho más pero tenían derecho a obtener

pensiones muy altas con cargo al presupuesto de la República, mientras que el resto de trabajadores del país, quedaban sujetos a las bajas cotizaciones y los bajos montos otorgados por la Caja Costarricense de Seguro Social.

El impacto más fuerte se dio con los regímenes del Magisterio Nacional y el de Hacienda, los que eran administrados financieramente por el Ministerio de Hacienda, ente encargado de cobrar las cotizaciones y pagar los beneficios. El problema fundamental que impactó los sistemas de pensiones especiales, residió en varios hechos:

- Los beneficios de los regímenes eran muy amplios, pues el derecho a la pensión por vejez se lograba, en la mayoría de los casos, con treinta años de servicios o cincuenta años de edad, y el monto de la prestación era el equivalente al mejor último salario devengado.
- Las cotizaciones que aportaban los trabajadores activos para financiar el sistema eran destinadas directamente al pago de los jubilados y pensionados – de reparto-. No existía una administración a mediano y largo plazo de las cotizaciones que ingresaban al fondo de pensiones, con el que fuera posible financiar las pensiones que se otorgarían en el futuro. La dificultad del sistema de reparto se dio cuando el régimen maduró y la población envejeció. Con el transcurrir del tiempo formó una población de pensionados jóvenes, con amplias expectativas de vida y pensiones muy altas, que ya no eran sufragadas con el aporte de

trabajadores, patrono y Estado. El peso del pago de esas pensiones “de lujo” recayó sobre el Estado, lo cual produjo un desfinanciamiento que culminó en la quiebra financiera de los sistemas, y un aumento desproporcionado del gasto público.

A partir de finales de la década de 1980, aumentaron las presiones para disminuir el gasto público. Vienen así los programas de ajuste estructural, dirigidos a la disminución del aparato estatal y el gasto público. Esto conllevó el recorte de la planilla estatal y la reforma integral a los sistemas de pensiones con cargo al Presupuesto de la República.

El objetivo de estas políticas era favorecer la cancelación de la deuda externa como diera lugar; para ello Costa Rica debía adoptar medidas de reducción del gasto para destinar esos fondos al pago de la deuda.

2.5. La implementación del proceso de reforma del sistema de pensiones nacional

2.5.1. Los tres pilares básicos, un nuevo orden para la seguridad social

Los gobiernos de la última década de siglo XX plantearon implantar un nuevo orden en el que se le traslada al individuo la responsabilidad del aseguramiento contra algunos riesgos. Es así como el Gobierno Central inicia un proceso de

retroceso en su papel de asegurador de la sociedad, trasladando la función primordial a la Caja Costarricense de Seguro Social y a los mismos trabajadores.

Esta nueva forma se basó en tres pilares fundamentales:

1. Pilar obligatorio público: los ciudadanos debían contribuir a un sistema básico de seguridad social a cargo del Estado (Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social) que le aseguraba prestaciones mínimas e iguales para todos. Es un sistema básicamente, de supervivencia, en donde la fijación de beneficios se hace con criterios rigurosos que garanticen proporcionalidad entre contribución y beneficios.¹⁹

2. Pilar obligatorio privado: busca que los ciudadanos contribuyan a un sistema de pensiones que cumpla con su concepto de una “vida digna”, con lo cual se le garantice, en el caso de enfermedad, invalidez o vejez, un ingreso continuado que le permita vivir de acuerdo a su nivel de ingresos. La administración de estos fondos no estaría a cargo del Estado.

3. Pilar voluntario privado: lo que se intenta es que el ciudadano ahorre voluntariamente para aumentar los ingresos y mejorar las pensiones que ha de recibir con los anteriores dos sistemas, por medio de la administración privada. Este sistema está orientado a los grupos de mayor ingreso.

¹⁹ Según el Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, el beneficio de la pensión corresponde, a quien cumpla con los requisitos de edad y número de cotizaciones, al 80% del promedio de los salarios de los últimos cuatro años. En la práctica, esto equivale aproximadamente a la mitad del último salario percibido, para los casos de trabajadores que no sufran grandes variaciones salariales durante ese período.

Respondiendo a este esquema, se promulgó la Ley que creó el Régimen Privado de Pensiones Complementarias, Ley No. 7523 de 18 de agosto de 1995.

Basados en este esquema, el Gobierno central, en alianza con el Poder Legislativo reformó el sistema de seguridad social nacional durante la década de los noventa, reformas en las que se incluyó el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

2.6. La unificación de los regímenes especiales de pensiones

En 1990 se marca el inicio del rediseño de la seguridad social costarricense, con la promulgación de una serie de leyes y decretos ejecutivos, dentro de los que es necesario destacar la Ley 7302 de 1992 (denominada “Ley Marco de Pensiones”) que creó reglas uniformes para los regímenes de jubilación con cargo al Presupuesto de la República, entre ellos Hacienda, Obras Públicas, Comunicaciones, Justicia y Gracia, Exdiputados y los de Guerra.

Para el Magisterio se le creó un novedoso sistema de capitalización para quienes ingresaron a laborar a partir del 15 de julio de 1993.

El artículo 4 de la Ley 7302, indica:

“Tendrán derecho a acogerse a la jubilación: a) Los servidores que tengan al menos sesenta años de edad, que hayan servido al Estado y cotizado para el régimen especial al que pertenezcan al menos por

*treinta años. b) Los servidores que tengan más de sesenta y cinco años de edad y que hayan servido y cotizado para el régimen especial al que pertenezcan por más de veinte años. c) El trabajador que cumpla con los requisitos legales para optar por su jubilación, deberá gozar de libertad para ejercer ese derecho. Quedan prohibidas expresamente las intimaciones, discriminaciones o cualquier otra forma de presión u hostigamiento para que el trabajador se jubile en forma obligatoria por exclusivas razones de edad”.*²⁰

Asimismo, el artículo 38 manifiesta:

“A partir de la vigencia de esta Ley, todas las personas que se incorporen a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrán pensionarse o jubilarse mediante el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio de que puedan acogerse a sistemas complementarios de pensiones. Se exceptúa de esta disposición a los funcionarios que ingresen a laborar en el Magisterio Nacional, en el Poder Judicial y a los Presidentes de la República,

²⁰ Ley Marco de Pensiones, Número 7302.

*quienes quedan protegidos por su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones”.*²¹

Las características principales de esta reforma fueron:

1. Ampliar el porcentaje de cotización.
2. Reducir el perfil de beneficios, 18 meses después de promulgada la legislación para las jubilaciones e inmediatamente para las pensiones de invalidez y muerte.
3. Impedir el ingreso de nuevos miembros o limitarlo a un grupo establecido de trabajadores. Los nuevos funcionarios públicos, habrían se ingresar al sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.
4. Ampliar los requisitos para la obtención del beneficio, tales como edad, tiempo de servicio y número de cotizaciones, entre otros.
5. Favorecer la movilidad de regímenes especiales hacia un sistema único nacional, que es el de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Los únicos regímenes especiales que se mantuvieron fueron los del Magisterio Nacional, el del Poder Judicial y el de Expresidentes de la República.

Sobre este asunto, la Sala Constitucional se pronunció en el voto No. 4682-96 de las 11:15 horas. del 06 de setiembre de 1996, en donde reconoció el impacto

²¹ Ley Marco de Pensiones, Número 7302.

sobre las finanzas del Estado de estos regímenes de pensiones, a la vez que reconoció las abiertas desigualdades que estos sistemas significaban, al indicar:

*“En cuanto a la Ley General de Pensiones,... su fin fue el de derogar regímenes especiales existentes en el sector público, cada cual con normativa diferente y hasta encontrada que había creado una erogación muy elevada para el Estado y demás ciertas discriminaciones entre los iguales”.*²²

Con el fin de disminuir el número de pensionados, el Poder Ejecutivo emitió el decreto ejecutivo No. 21996.MP-MTSS-H-MEP-MIDEPLAN, publicado en La Gaceta No. 46 del 8 de marzo de 1993, en el que se reglamenta la Ley Marco, al tiempo que establece nuevas limitaciones, distintas a las señaladas en la Ley.

Por su parte, la Dirección Nacional de Pensiones se pronunció de la siguiente manera:

“Desde el momento en que se emite la Ley Marco de Pensiones se tiene claro dos situaciones importantes, por una parte se unifican los anteriores regímenes de pensiones existentes a cargo del Estado, y por otra parte se procede a determinar los posibles beneficiarios del mismo cuerpo legal. Por esta situación se considera que el régimen general creado por el cuerpo normativo en análisis, se encuentra cerrado en lo referente a sus beneficiarios, todos se

²² Sala Constitucional. Voto No. 4682-96 de las 11:15 horas. del 06 de setiembre de 1996

encuentran determinados ya que hacia futuro y a partir de la fecha de su publicación todos los funcionarios públicos estarían cubiertos únicamente por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, (artículo 1 y 8 de la Ley y 4 del Reglamento)²³

Ante estas resoluciones, el país se estaba enfrentando a cambios y situaciones muy distintas en materia de pensiones:

- La desaparición definitiva del Régimen General de Pensiones que reformó los sistemas de pensiones especiales modificados por la Ley 7302, pues su población quedó identificada y es toda aquella que comenzó a laborar y a cotizar antes de su promulgación. Este es un sector de funcionarios públicos que se ha ido jubilando en estos años y habrá de fallecer, en el transcurso de la primera mitad de este siglo.
- Todos los funcionarios públicos que comenzaron a trabajar el 15 de julio de 1993 o con posterioridad, pertenecen al sistema de IVM de la CCSS, el cual está llamado a ser el régimen universal de pensiones y jubilaciones nacional, salvo en los casos de los funcionarios del Magisterio Nacional y el Poder Judicial.

²³ Oficio DELE 62-98 del 28 de mayo de 1998, emitido por la Dirección Nacional de Pensiones, Departamento Legal. Pág. 6

- La responsabilidad estatal en este tema se ha de entregar casi en su totalidad, en un futuro, a la Caja Costarricense de Seguro Social, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 73 constitucional, que indica: “Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencia que la ley determine. La Administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma denominada Caja Costarricense del Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales”²⁴

2.7. Ley de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

El 29 de enero de 1974, bajo la referencia “Solicitud para legislar sobre pensión Cuerpo de Bomberos”, el Dr. Fernando Montalto Coronado, entonces Presidente de la Junta de Gobierno del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, envió

²⁴ Constitución Política de Costa Rica.

una carta al Presidente de la Asamblea Legislativa, Luis Alberto Monge Álvarez, en la que manifestaba:

“Para su conocimiento y fines consiguientes, cúpleme transcribir a usted el acuerdo por la Junta de Gobierno del Colegio de Médicos y Cirujanos en el artículo VIII de la sesión número 45, celebrada el 21 de enero, del año en curso, que dice: El Cuerpo de Bomberos Permanente de Costa Rica presentó ante la Junta de Gobierno del Colegio de Médicos y Cirujanos el día 12 de diciembre de 1973, solicitud para que sus miembros puedan pensionarse a los 25 años de servicio ó a la edad de 50 años. La Junta de Gobierno después de haber oído a un numeroso grupo de miembros, dispuso efectuar los estudios pertinentes para valorar en forma seria dicha solicitud, la que en principio pareció justificada. Se encomendó para lo anterior al Departamento de Servicio Social del Instituto Nacional de Seguros elaborar un estudio el que la Junta de Gobierno consideró satisfactorio. En base a este estudio y el criterio formado mediante el intercambio directo con los miembros del Cuerpo de Bomberos y, considerando: 1) la índole del trabajo y los horarios que deben cumplirse, 2) la irregularidad en sus horas de alimentación, 3) la tensión nerviosa a la que están sometidos por años, encuentra justificable legislar en forma especial, ya que este sistema que deben cumplir los predispone a enfermedades psicósomáticas, padecimientos reumáticos, trastornos visuales, padecimiento de vías

respiratorias y otras dolencias propias del trabajo que desempeñan. Por lo tanto la Junta de Gobierno acuerda: Recomendar en la forma más atenta a la Asamblea Legislativa, legislar para que los miembros del Cuerpo de Bomberos Permanente se puedan pensionar a los 25 años de servicio regular ó a los 50 años de edad, a objeto de colocar en esta forma a nuestro Honorable Cuerpo de Bomberos en idénticas condiciones a colegas de otros países.”²⁵

En el estudio del Colegio de Médicos se basó en la muestra de 22 bomberos permanentes, de un total de 146²⁶ que había entonces, y las conclusiones fueron:

- Existe una mayor concentración de enfermedades entre los bomberos mayores de los 55 años y hasta los 65. En promedio, cada uno de ellos presentaba 10.2 padecimientos.
- El 95, 45% de los bomberos estudiados presentaron problemas de la vista.
- 59, 1 % presentaron trastornos nerviosos.
- 50 % tenían presión arterial alta.
- 45, 45 % presentaron trastornos digestivos.
- 40, 9 % hernias.
- 40 % Cansancio.
- 27,3 % Artritis.
- 22, 7% Diabetes.²⁷

²⁵ Estudio y justificación para la solicitud de una Ley de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Junta de Gobierno, Colegio de Médicos, 29 de enero de 1974.

²⁶ Ibidem

Entre las consideraciones que da el Colegio de Médicos al Departamento de Servicio Social del Instituto Nacional de Seguros, se señala:

- La índole de trabajo y los horarios que deben cumplirse.
- La irregularidad en sus horas de alimentación.
- La tensión nerviosa a la que están sometidos por tantos años.

El 15 de diciembre de 1977 se publica en el Diario Oficial La Gaceta, la ley N. ° 6170, del 29 de noviembre de 1977, que señala:

“Artículo 1 ° - Los miembros permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros podrán acogerse a la jubilación cuando hayan cumplido cincuenta años de edad y veinte de servicio activo, o cuando cumplan veinticinco años de servicio activo, aunque no lleguen a la edad antes indicada. Esta jubilación estará a cargo del Instituto Nacional de Seguros. Las cuotas obrero patronales y el monto de las pensiones las determinará esta institución, según estudios actuariales que garanticen el funcionamiento del sistema. Artículo 2 °- Autorízase a la Caja Costarricense de Seguro Social para traspasar las sumas acumuladas en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, correspondientes a los beneficiarios de la presente ley, al Instituto Nacional de Seguros, el cual las destinará al fondo del sistema de

²⁷ Ibidem

*jubilaciones que por esta ley se crea. Artículo 3 º- Rige a partir de su publicación. Transitorio- Los actuales servidores del Cuerpo de Bomberos, que hayan cumplido veinticinco años de servicio, podrán acogerse al beneficio de la jubilación cuyo monto será el ochenta por ciento del promedio de los salarios devengados durante los últimos cinco años”.*²⁸

11 meses después, mediante la Ley 6284, se hace una interpretación del artículo 2 º de la Ley 6170, para que la Caja Costarricense de Seguro Social traslade inmediatamente al Instituto Nacional de Seguros los dineros cotizados por los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos “conforme se hayan pensionado y sin rebajo alguno”.²⁹

En esta misma ley se reforma el transitorio único de la Ley 6170, con el fin establecer que el promedio de la pensión de los bomberos permanentes “será de los salarios devengados en los últimos dieciocho meses de servicio”.³⁰

2.8. Principio de Igualdad

²⁸ La Gaceta N º 237, del 15 de diciembre de 1977.

²⁹ La Gaceta N º 217 del 14 de noviembre de 1978.

³⁰ Ibidem

En el Derecho Internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 10 de octubre, 1948, señala los siguientes principios fundamentales:

*"Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."*³¹

*"Artículo 2.1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, orden nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. ..."*³²

*"Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la Ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación"*³³

Por su parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (CADH), señala:

*"Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley, en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."*³⁴

³¹ Declaración Universal de Derechos Humanos.

³² Ibidem

³³ Ibidem

³⁴ Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

La Constitución Política de Costa Rica, establece:

"Artículo 33. Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana". ³⁵

Por su parte, la Sala Constitucional reiteradamente ha definido la igualdad "como una igualdad substancial entre personas, para cuyo logro debe discriminarse según las condiciones propias de cada individuo".³⁶

Igualmente, la Sala ha indicado que: "la igualdad no es absoluta, sino que depende de las condiciones y circunstancias en las que se desenvuelven los individuos"³⁷.

El principio de Igualdad esta plasmado en la Declaración de los Derechos Humanos como principio normativo y éste que es un valor establecido ante el reconocimiento de la diversidad. Luigi Ferrajoli sostiene que la igualdad jurídica no será nunca otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los

³⁵ Constitución Política de Costa Rica.

³⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Res: 1999-06472, del dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y nueve.

³⁷ Ibidem

mismo derechos fundamentales independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho de que los titulares son entre sí diferentes”³⁸

En consecuencia es posible afirmar que las diferencias quedan ligadas a la igualdad y se opone a las desigualdades y a las discriminaciones. Las diferencias, naturales o culturales no son más que los rasgos específicos que diferencian y al mismo tiempo particularizan a las personas quienes son tutelados por los derechos fundamentales.

Sin duda la igualdad es uno de los presupuestos básicos de la justicia. Aristóteles sostenía la interdependencia de ambos valores. "Será justo lo que es conforme a la ley y a la igualdad, e injusto lo contrario a aquélla y lo desigual".³⁹

Según Miguel Ángel Ekmekdjian, el concepto de la igualdad varía según se trate de la justicia distributiva o correctiva. En el primer caso, cada persona debe recibir de la sociedad bienes o cargas en una proporción adecuada a sus méritos.⁴⁰ Esto implica que ante logros o posibilidades desiguales no es posible atribuir beneficios o cargas iguales. Desde esta perspectiva, es posible sostener que no hay igualdad si se da trato igual a los desiguales.

³⁸ Ferrajoli, Luigi. Derechos y Garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta. Pág.

³⁹ Santo Tomás de Aquino. "La Justicia". Obra citada por Laura Cristina Castagnino, en Principio de igualdad en las relaciones laboral. Página 2.

⁴⁰ Ekmekdjian, Miguel Ángel, "Tratado de Derecho Constitucional", tomo II, p. 139 y 140, B. Aires, 1994.

En la justicia correctiva, se busca que cada uno tenga una situación de paridad, de tal manera que las oportunidades sean las mismas para todos. Las situaciones de injusticia que pudieran derivarse de la aplicación de estos principios a casos particulares, deben suavizarse con la equidad, que es una forma particular de justicia correctiva.⁴¹

Ekmekdjian, define la igualdad como la "posibilidad que tiene cada hombre de acceder a un espacio de libertad intransferible e inalienable, semejante al de los demás hombres".⁴²

Queda claro entonces que la igualdad no consiste en dar a todas las personas lo mismo con igual medida, sino con proporción apropiada, que cada persona reciba según sus necesidades.

La igualdad absoluta es igualdad injusta, porque uniforma a todos sin atender a las desigualdades no reñidas con la justicia. La igualdad relativa acoge la proporción, el trato diferenciado y pluralista para resolver situaciones también diferentes.

2.8.1. Justicia versus libertad e igualdad

⁴¹ Ekmekdjian, Miguel Ángel. Op. Cit. Pág. 134

⁴² Ibidem

El pensamiento de Norberto Bobbio puede ilustrar adecuadamente las relaciones entre libertad e igualdad.⁴³ Para Bobbio, hay una igualdad jurídica básica que establece que todos, como sujetos de derechos, podemos tener derechos y obligaciones jurídicas; entre ellos destacan los derechos humanos, que corresponden a toda persona, sin distinción, por el solo hecho de serlo.

También existe igualdad en la ley, que implica que las leyes no pueden establecer diferencias arbitrarias entre las personas, esto quiere decir diferencias no justificadas racionalmente.

Desde esta perspectiva es de esperar que un Estado Democrático garantice a sus habitantes una sociedad con libertades, pero que a la vez se encargue de reducir las desigualdades en las condiciones de vida de las personas. Tal y como sostiene Nuria Beloso Martín, especialista en Filosofía del Derecho de la Universidad de Burgos, “no estamos pensando en una igualdad absoluta, en una igualdad de todos en todo, impuesta con la fuerza del Estado, sino en una igualdad relativa, en una igualdad de todos en algo, en una igualdad en el sentido de que todos puedan satisfacer al menos sus necesidades básicas, para lo cual se necesita un papel activo de parte del Estado. No se trata de conseguir una sociedad de iguales sino únicamente

⁴³ Bobbio, Norberto. Igualdad y libertad, Barcelona: Editorial Paidós. 1993. Págs. 53..

una sociedad más igualitaria o menos desigualitaria de la que ahora tenemos.”⁴⁴

Los ciudadanos, según Bobbio, tienen la posibilidad de demandar de la democracia un compromiso no solo con la libertad, sino de igualdad en las condiciones materiales en las que viven y trabajan sus ciudadanos. La idea es usar el poder del Estado para lograr atenuar las desigualdades materiales más manifiestas e injustas.

Es entonces que por vía de los derechos, quedan ligadas a la igualdad las diferencias, las que son distintas las desigualdades y a las discriminaciones. Estas diferencias, naturales o culturales, son solo los rasgos específicos que diferencian y al mismo tiempo individualizan a las personas quienes son tutelados por los derechos fundamentales.

"En ambos casos la igualdad está conectada a los derechos fundamentales: a los de libertad en cuanto derechos al igual respeto de todas las 'diferencias'; a los sociales en cuanto derechos a la reducción de las 'desigualdades'".⁴⁵

⁴⁴ Belloso Martín, Nuria. Igualdades Injustas o Igualdades Justas: Breves Apuntes sobre el Post-Liberalismo. Revista Juris Poiesis. <http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista3/artigo1.htm> (consultada el 12 de abril de 2007)

⁴⁵ Ibidem

En cualquier caso, a partir de la célebre fórmula aristotélica, ya sabemos que la justicia no consiste en la igualdad estricta para todos: "la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales".⁴⁶

Robert Alexy concreta esa asimetría en las siguientes reglas: "Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces será ordenado un tratamiento igual; si hay razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces será ordenado un tratamiento desigual. Estas reglas en opinión de Alexy encarnan un postulado básico de la racionalidad práctica, que es la carga de la argumentación para los tratamientos desiguales."⁴⁷

Puede concluirse que lo más equitativo es la desigualdad, entendida como la posibilidad de atender a las diversas situaciones sociales, económicas y culturales de las personas, de los ciudadanos.

2.8.2. Trato igual a los iguales y desigual a los desiguales: caso del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

⁴⁶ Aristóteles, "Política", ed, de J. Marías y M. Araujo, C.E.C., Madrid, 1983, Pág. 83.

⁴⁷ R. Alexy, "Teoría de los derechos fundamentales", 1986, trad, de E. Garzón, CEC, Madrid, 1993, Págs. 395 y ss.

Según se indica en el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto, el 19 de marzo del 2004, ante la Sala Constitucional: “Reiterada jurisprudencia ha manifestado que el principio de igualdad se interpreta de forma tal que se de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”.⁴⁸

El mencionado documento hacer referencia al voto 4261-98 de la Sala Constitucional que dice al respecto:

“El principio de igualdad –consagrado en el artículo 33 Constitucional-, el cual se ha interpretado que obliga a tratar iguales como iguales y a desiguales como tales, no creando situaciones de discriminación, por cuanto, como se concluye de las razones dadas, los empleados de confianza no se encuentran en una situación de igualdad con el empleado adscrito al Régimen del Estatuto del Servicio Civil. Los primeros son nombrados, directamente por el jerarca administrativo, sin sujeción a procedimiento o concurso alguno, sino dependiendo únicamente de la discrecionalidad del que le nombra, puesto que se denomina “de confianza” en razón de la naturaleza del puesto o cargo a desempeñar; por el contrario, el resto de los trabajadores, para se empleados en el sector público, deben de sujetarse a un procedimiento determinado en el Estatuto del Servicio Civil y cumplir con una serie de

⁴⁸ Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Federico Malavassi Calvo, Ronaldo Alfaro García, Peter Guevara Guth, Carlos Herrera Calvo y Carlos Salazar Ramírez, contra la Ley 6170 de Jubilación de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y del Reglamento del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Expediente 04-001651-0007-co

requisitos dados por la ley de cita, por lo cual, una vez nombrado, queda incorporado en el Régimen del Servicio Civil”.

En el mismo sentido se cita el voto 2760-96:

“La igualdad establecida en la norma constitucional, conlleva a igualdad de trato en idénticas condiciones, ello permite concluir, de aplicarse la garantía en esos términos, que cuando se presentan situaciones diferentes el trato desigual no produce lesión constitucional alguna. Al contrario también debe concluirse que situaciones diferentes conlleva, efectos diferentes, dado que no podría aceptarse que un mismo resultado se logre ante situaciones que son del todo diferentes, pues ello contraviene la garantía en comentario...”

Tal como se verá en capítulos siguientes, existe una apremiante necesidad para que esta categoría de trabajadores reciba un tratamiento especial, pues, además de la peligrosidad asociada a su trabajo, ellos están sometidos a períodos de intensa actividad que ponen a prueba el sistema cardiovascular de cada uno de sus integrantes, riesgo que aumenta con los años de servicio y la edad.

“Someter a personas de más de 55 años a tales exigencias es exponerlas en alto grado a que sufran crisis cardíacas y poner así en peligro no sólo sus vidas sino también las de aquellos compañeros que se ven obligados a acudir en su socorro. [...] La diferencia entre la edad

de jubilación de los bomberos y la de la población trabajadora en general puede llegar hasta 15 años, si bien en la mayoría de los casos suele oscilar en 5 y 10 años [...] En algunos países los bomberos tienen derecho a recibir una pensión al cabo de un determinado número de años de servicio, aún cuando no hayan cumplido la edad de jubilación requerida. Así, en las Bahamas, Costa Rica, Grecia, Panamá, Senegal y la provincia de Terranova en el Canadá, los bomberos se hacen acreedores a los 25 años de servicio, cualquiera sea su edad, mientras que en Marruecos, el derecho a la pensión se adquiere después de 21 años y en Malí solo tras 15 años de servicio.⁴⁹

⁴⁹ Ibidem

Capítulo III

3.1. Condiciones de trabajo excepcionales de los bomberos

Los bomberos cooperan en la protección de población contra estos peligros, no solo durante a intervención en los incendios, sino también en la organización de actividades de prevención de incendios y la intervención rápida cuando se presentan accidentes o catástrofes naturales.

Cuando están de servicio, deben estar preparados para responder inmediatamente a las llamadas. La norma europea y la que se aplica en Costa Rica les exige llegar al lugar de la urgencia en un plazo de 10 minutos después de recibir la llamada de asistencia.

En los casos de incendio, no solo intervienen en aplacer las llamas, sino que manipulan bombas que alimentan mangueras de alta presión, colocan escaleras, rescatan víctimas y prestan primeros auxilios, ventilan las zonas donde hay humo y reducen al mínimo los daños materiales. Además de su labor de bomberos, una buena parte de ellos se desempeñan como paramédicos profesionales.

Estos profesionales están preparados, teórica y prácticamente, en materia de técnicas de extinción de incendios, así como en el manejo de materiales

peligrosos, explosivos, búsqueda y rescate en espacios confinados, así como en procedimientos médicos de urgencia.

*“Debido a que su trabajo les exige realizar operaciones peligrosas rápidamente y bajo gran presión, deben mantener un nivel de forma física elevado y una gran fortaleza psicológica para poder prestar los servicios que la población espera de ellos. Durante las horas de servicio en que no están atendiendo una urgencia, los trabajadores velan por el funcionamiento y mantenimiento correctos de los vehículos y equipos de extinción de incendios, incluidos los equipos de protección personal, mediante la realización de ejercicios de rutina con objeto de estar preparados para hacer frente a situaciones de urgencia en todo momento. También asumen la responsabilidad jurídica en lo que se refiere a las inspecciones de seguridad encaminadas a prevenir incendios en los edificios y a la vigilancia dentro de las comunidades para reducir el riesgo de incendios”.*⁵⁰

En el documento Informe de Puestos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, sus características que sustentan la pensión, realizado por Juan Guillermo Alvarado Mesén, en marzo de 1994, se indica:

⁵⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución. 2003. Pág. 9

“En la actualidad el Cuerpo de Bomberos es la única y primera estructura formal de respuesta de carácter permanente, ante gran cantidad de calamidades Esta responsabilidad que ha venido teniendo el Cuerpo de Bomberos ha sido fundamentada actualmente en base a los decretos promulgados recientemente en los cuales, se reafirma que el Cuerpo de Bomberos es el responsable de la atención de una gran variedad de Emergencias entre las que podemos citar el Decreto de Espectáculos Públicos, Decreto de Materiales Peligrosos, Decreto de la Pólvora, Decreto de Normas técnicas”⁵¹.

Según se indica en el mencionado documento, la labor realizada por bomberos es de de alta peligrosidad, en la que no existe un adecuado control de los riesgos potenciales a que se ve expuesto el bombero.

Frecuentemente los bomberos son sometidos a riesgos adicionales debido a la proliferación del uso de sustancias peligrosas y la frecuencia de enfermedades virales tales como el VIH Sida, y la hepatitis, ante las que se expone mientras atiende accidentes de tránsito y rescates.

⁵¹ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Informe de Puestos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, sus características que sustentan la pensión. Alvarado Mesén, Juan Guillermo. Marzo, 1994

“Otro riesgo para la salud de los bomberos son las lesiones no observables de inmediato, especialmente las relacionadas con el estado de Tensión”.⁵² Entre ellas cabe destacar los problemas cardíacos y trastornos postraumáticos - debidos al estado de tensión, especialmente en el periodo subsiguiente a un gran siniestro-.

Esta peligrosidad a la que se ven expuestos los bomberos esta bien descrita en la definición que se encuentra en el Diccionario de Terminología en Seguridad y Salud del Trabajo que, entre otras cosas indica “Actividad, situación o acción por la que una persona al menos esta expuesta a sufrir con una alto grado de probabilidad un accidente de consecuencias graves o mortales. Se debe tomar en cuenta, además, la influencia que pueden tener las condiciones ambientales (calor, frío ruido, etc...), además del estado de fatiga y estrés, causado todo ello, por el propio trabajo”.⁵³

En la actualidad el Cuerpo de Bomberos es el encargado de atender gran número de emergencias, entre ellas, atención de cortos circuitos, atención de accidentes de tránsito, accidentes aéreos, incendios forestales, manejo de emergencias médicas, manejo de materiales peligrosos.

⁵² Ibidem

⁵³ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Op.Cit.

Se une a esto aspectos como los horarios, la nocturnabilidad, así como el aumento de emergencias versus el aumento del personal de bomberos.

Según datos del Instituto Nacional de Seguros, solo en el 2004 el Cuerpo de Bomberos atendió más de 23 mil llamadas.

Tipo de Incidente	Cantidad
Incendio en Charral o Basurero	7,068
Rescates	8,135
Corto Circuito	2,124
Accidentes de Tránsito	1,115
Revisiones	1,494
Principio de Incendio	960
Servicio Comunal	1,092
Escapes de Gas	739
Fuego en Vehículo	584
Inundaciones	149
Incendios de Grandes Proporciones	48
Emergencias Aéreas	39
Falsas Alarmas	50
Incendio en Barco	7
Sub Total	23,604
Paramédicos	1,143
Total	24,747

Fuente: Instituto Nacional de Seguros: <http://portal.ins-cr.com/Social/Bomberos/>

3.2. Jornadas laborales de los bomberos

Según lo establece el Código de Trabajo de Costa Rica, el horario que debe cumplir todo empleado público o privado no debe exceder las 48 horas semanales. Esto se cumple en la mayoría de las profesiones, pero no es así en el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

A los bomberos permanentes se les exige permanecer 24 horas continuas de trabajo, por 24 horas de descanso, lo que al final representa 84 horas promedio por semana. Este horario conlleva a una mayor exposición a las condiciones de trabajo, al esfuerzo físico, y como resultado, mayor posibilidad de error y de poner en riesgo la vida de los afectados durante un incidente y de los mismos bomberos.

El informe emitido por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, indica:

“De hecho, los horarios de trabajo han sido y siguen siendo a menudo muy largos, alcanzando hasta 84 horas o más por semana. Sin embargo se advierte que en los últimos decenios dichos horarios han tendido a disminuir y los periodos de descanso, permiso y vacaciones han mejorado en la mayor parte de países.”⁵⁴

⁵⁴ Organización Internacional del Trabajo, OIT, Servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución.

	País	Horas laboradas	País	Horas laboradas
1	Alemania	20	Nueva Zelandia	42
2	Australia	21	Países Bajos	38
3	Bélgica	22	Polonia	54
4	Benin	23	Portugal	56
5	Brasil	24	Reino Unido	42
6	Canadá	25	Singapur	56
7	Chipre	26	Suecia	40
8	España	27	Suiza	56
9	Estados Unidos	28	Trin. y Tobago	44
10	Finlandia	29	Turquía	56
11	Grecia	30	Zambia	40
12	Guinea	31	Camerún	84
13	Hungría	32	Túnez	84
14	Indonesia	33	Cuba	84
15	Irán	34	Dominica	84
16	Jamaica	35	Filipinas	84
17	Japón	36	Malí	84
18	Mauricio	37	Marruecos	84
19	Nigeria	38	Costa Rica	84

Fuente: Informe de Puestos, Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

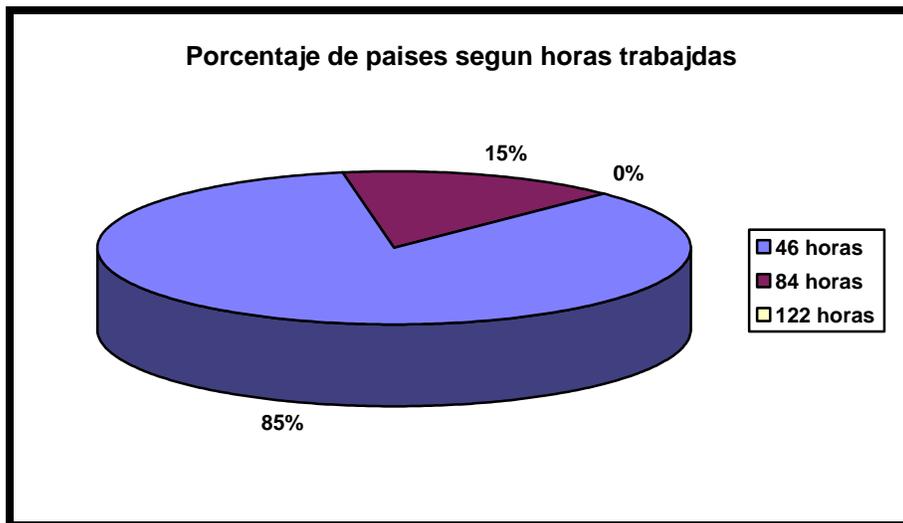
3.3. Comparación de jornada de Trabajo con otros países

Los horarios y la forma en que estos se organizan son aspectos fundamentales en las condiciones de trabajo de los bomberos profesionales. Ellos cumplen jornadas

extenuantes de 24 horas de trabajo por 24 de descanso, en horarios de 8 de la mañana a 8 de la mañana del día siguiente.

Por la naturaleza de la labor, el personal debe estar disponible todas las horas del día, y todos los días de la semana, sin distinción de días libres, feriados, vacaciones u otros.

Como parte de este informe de puestos, el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica presentó un cuadro comparativo de horas laboradas en cada país, en el que se ve claramente la desventaja en que se encuentran los Bomberos costarricenses.



Fuente: Informe de Puestos, Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Realizando un resumen del cuadro anterior de horas trabajadas se obtiene que del total de países, solo 7 laboran 84 horas semanales y 1 trabaja 122 semanales. El resto de países no superan las 46 horas semanales.

Horas trabajadas	Cantidad de países	Porcentajes
46	30	82.9 %
84	7	14.8 %
122	1	0.02 %

Fuente: Informe de Puestos, Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

“Observamos claramente que Costa Rica sigue siendo uno de los pocos países que todavía mantiene una jornada laboral tan extensa para Bomberos. Del total de 39 países entrevistados 1 excede las 84 horas 7 países igualan la jornada de 84 horas y los otros 30 países están por debajo de esta jornada laborando un promedio de 46 horas semanales”.⁵⁵

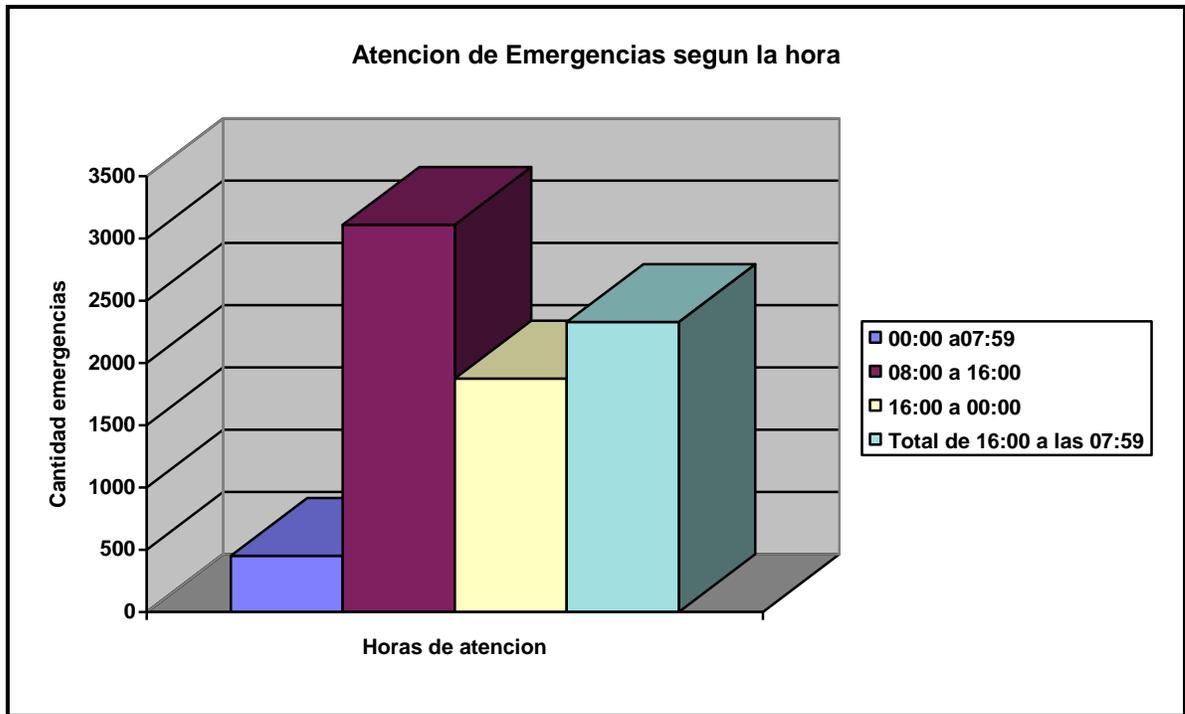
3.4. Jornada de Trabajo versus horas de las emergencias

Según se indica en el Informe de Puestos del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, la Jornada laboral de los funcionarios del Cuerpo de Bomberos, excede en 36 horas las labores de cualquier funcionario administrativo. Este horario esta sustentado en las necesidades propias del servicio que cumplen los bomberos, según se puede observar en el cuadro adjunto.

⁵⁵ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Op.Cit

De las 00:00 a las 07:59	De las 08:00 a las 16:00	De las 16:01 a las 00:00	Total de 16:00 a las 07:59
453	3110	1875	2328

Fuente: Cuerpo de Bomberos de Costa Rica/ Cuadro estadístico de respuestas de emergencia según la hora de la salida



Fuente: Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Del cuadro anterior se desprende que de las 5.438 respuestas de emergencia tomadas como muestra, 2.328 ocurrieron en horas fuera de la jornada diurna, lo

que indica que el promedio de salidas de Bomberos en horas de la noche – en las que la mayoría de empleados de las instituciones del Estado descansan- es de 42.80%.

Esto deja en evidencia que efectivamente, en la mayoría de los casos, los bomberos trabajar las 24 horas continuas del día, pues las emergencias no se detienen. La labor de bomberos, según se constató en esta investigación no significa estar “de guardia”; los bomberos profesionales usan la mayoría de su tiempo en la atención de alarmas, por lo que se pueden afirmar que esta es una labor en la que, dentro de la jornada de trabajo, se descansa muy poco.

“Como ejemplo se pueden citar estaciones como Heredia o Pavas las cuales tienen un promedio de 10 salidas mínimo por día, con 1 hora promedio en la atención de cada una de ellas”.⁵⁶

3.5. Análisis comparativo de horas laboradas

En el documento se detalla, además, las horas trabajadas al año. Esta información es un importante parámetro para medir y comparar la diferencia abismal que existe entre las horas trabajadas por los bomberos profesionales en relación a las

⁵⁶ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Op.Cit.

trabajadas por la mayoría de los funcionarios públicos o los empleados de la empresa privada

Bomberos

Trabaja 3 días y $\frac{1}{2}$ a la semana x 24 horas diarias = **84 horas por semana** x 4 semanas = **336 horas al mes** x 12 meses = **4 032 horas al año.**⁵⁷

Empleados del sector público o privado:

Jornada diaria:

48 horas por semana x 4 semanas = **192 horas** x 12 meses = **2 304 horas al año.**

Jornada nocturna:

36 horas por semana x 4 semanas = **144 horas** x 12 meses = **1 728 horas al año.**

Otros empleados públicos:

40 horas por semana x 4 semanas = **160 horas** x 12 meses = **1 920 horas al año.**

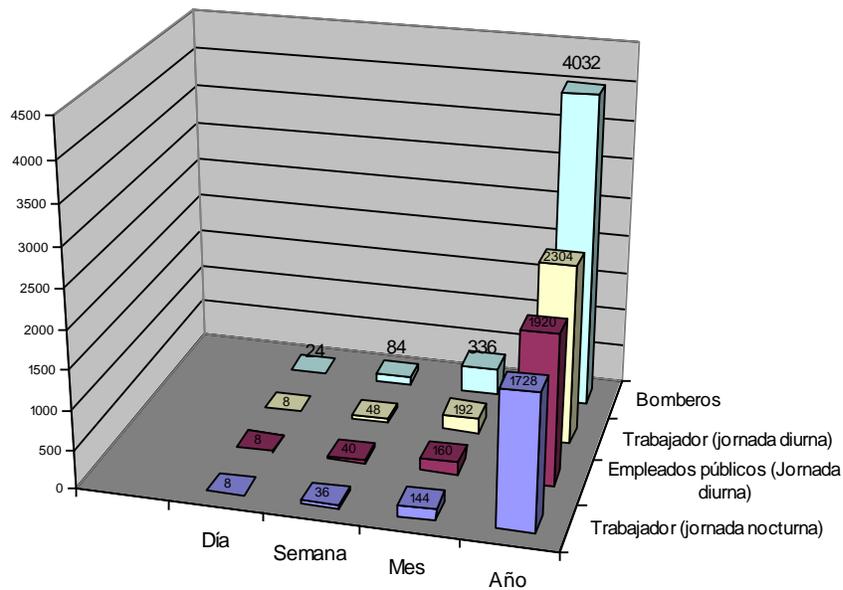
⁵⁷ Ibidem

Tabla comparativa:

Jornada	Bomberos	Trabajador (jornada diurna)	Trabajador (jornada nocturna)	Empleados públicos (jornada diurna)
Día	12 horas nocturnas 12 horas diurnas	8 horas	6 horas	8 horas
Semana	84 horas	48 horas	36 horas	40 horas
Mes	336 horas	192 horas	144 horas	160 horas
Año	4 032	2 304 horas	1 728	1 920 horas

Fuente: Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Comparación de Horas Trabajadas por Bomberos y otros Funcionarios Públicos o Privados



Fuente: Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Si bien el Código de Trabajo establece que las horas nocturnas deben pagarse dobles y que un trabajador que labora en horario nocturno debe

disminuírsele la cantidad de horas laboradas por semana a 36 horas, nada de esto se cumple para los bomberos profesionales de Costa Rica.

“Todo lo anterior es cierto en cualquier puesto publico excepto en Bomberos donde el horario no define diferencia entre horas nocturnas y horas diurnas, solamente un conjunto de horas que incluyen la mitad de horas nocturnas y la mitad de horas diurnas. Estas horas nocturnas no son canceladas a los Bomberos como horas extraordinarias, pues se indican que corresponden a una jornada especial de trabajo definida, por el tipo de labor que realizan. Y caso contrario mas bien se aumentan lo que causa que invariablemente se vean expuestos a cambios en el sueño, por la incidencia de salidas en las noches, que va en aumento día con día”.⁵⁸

⁵⁸ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Op.Cit.

Comparación de labores con un empleado publico en iguales condiciones salariales

Puesto Público	Bombero I
Jornada de trabajo 48 horas semanales	Jornada trabajo 84 horas semanales
Un error provoca demoras y trastornos	Un error provoca perdidas millonarias y vidas Humanas
Cansancio mínimo	Fatiga extrema
Esfuerzo mental produce algún agotamiento mental	Esfuerzo mental produce tensión permanente.
Buenas condiciones ambientales en oficina	Condiciones extremas, exposición, a cambios bruscos de temperaturas.
Tareas basándose en procedimientos	Tareas con base en Técnicas que requieren análisis de la situación.
Responsabilidad sobre equipo de Oficina	Responsabilidad por equipo sofisticado y de alto precio, ARAC, mandíbulas, equipo varios
Toma de decisiones en forma esporádica y sencilla	Toma de decisiones en toda emergencia
Mecanografía cartas, atiende publico, clasifica documentos, lleva agendas	Salva vidas, extingue Incendios, rescata personas, Controla situaciones de emergencia

Trabaja 250 días, con vacaciones en fin de año, días festivos, semana santa	Trabajo los 365 días del año incluye fines de año, Semana Santa, no teniendo posibilidad de periodos de descanso alternos
---	---

Fuente: Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Capítulo IV

4.1. Riegos propios de del trabajo de los bomberos

En el informe de Puestos elaborado por el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica los bomberos profesionales es la única y primera estructura formal de respuesta de carácter permanente, ante gran cantidad de incidentes. Esta responsabilidad se fundamenta en los decretos promulgados en las últimas décadas, en los que se indica que este grupo es responsable de la atención de una gran variedad de emergencias entre las que puede citarse: Espectáculos Públicos, Decreto de Materiales Peligrosos y reto de la Pólvora, Decreto de Normas técnicas, así como en las tareas propias que sustentan su creación.

Cortos circuitos:

Los bomberos profesionales deben atender los cortos circuitos, en las líneas de transmisión de corriente, en las acometidas de ingreso a particulares y en situaciones cortos circuitos de instalaciones eléctricas internas. “Esta labor representa un altísimo riesgo para el personal que debe neutralizar la emergencia antes de la llegada de funcionarios de las Empresas de Servicios Eléctricos”.⁵⁹

⁵⁹ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Op.Cit.

Por esta labor, solo en el año de 1996, dos dotaciones de Bomberos se vieron afectadas cuando una línea de alta tensión cayó sobre varias viviendas mientras se atendían problemas de corto circuito. Según indica el informe, una escuadra de permanentes fue incapacitada a raíz de una exposición de arco eléctrico, incidente en el que si bien nos los tocó directamente, si los expuso a una posibilidad bastante alta de electrocución y, por consiguiente, de la muerte.

Accidentes de tránsito:

Desde su creación, el Cuerpo de Bomberos brinda atención en los accidentes de tránsito; su papel consiste en asegurar la escena, atender de forma preliminar a los pacientes y rescatar a los afectados de personas. En esta labor, los bomberos no solo se enfrentan con la urgencia de salvar la vida de las víctimas, sino que también se ven expuestos a enfermedades como el Sida y la Hepatitis, cuando los involucrados las padecen.

Accidentes aéreos:

Los bomberos profesionales también cooperan en la atención de accidentes aéreos, dentro y fuera de los aeropuertos, aplicando técnicas especiales de rescate para estas situaciones. Dentro del aeropuerto Juan Santamaría se cuenta con una estación con personal especialmente entrenado para la atención de incidentes o accidentes aéreos.

Incendios forestales:

La atención de los incendios forestales, además de ser más frecuente cada año, es una de las más desgastantes, pues conlleva periodos largos y arduos de trabajo que pueden ser incluso de días

Manejo de Emergencias Médicas:

El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, además dar los servicios que antes se han señalado, también cuenta con un grupo de paramédicos de Bomberos, el que se encarga del rescate y la atención de emergencias medicas.

Este personal antes de ser nombrado en el puesto de paramédico ha trabajado como bombero, para luego de una preparación como Técnico en Emergencias Medicas o Asistente en Emergencias Medicas –carrera que ofrece solamente la Universidad de Costa Rica- viene a reforzar el trabajo de atención de emergencias que realizan los bomberos.

Ante una eventualidad, una emergencia de grandes proporciones o ante la falta de personal, estos paramédicos están en posibilidad –y responsabilidad- de trabajar en la mitigación del fuego.

Manejo de materiales peligrosos:

El Cuerpo de Bomberos no solo incendios. Muchas de las alarmas que atienden los bomberos están relacionadas con derrames o escapes de materiales peligrosos.

La atención de estas emergencias requiere una formación del bombero en especialidades técnicas, que lo acreditan en el manejo de este tipo de emergencias y en la toma de decisiones en la que no solo se involucra el personal, sino la comunidad cercana al incidente.

Establecidas por medio de Decretos, las tareas en esta área involucran las llamadas Emergencias Tecnológicas, que son situaciones imprevistas que tienen consecuencias negativas para las personas y el ambiente. Entre estas emergencias tecnológicas se encuentran: derrame, fuga, escape, incendio, explosión o ruptura de cualquier sustancia, objeto, o producto tóxico o peligroso.

El Cuerpo de Bomberos interviene, además, en el manejo de materiales explosivos. Parte de sus responsabilidades son la realización de auditorias de Seguridad en la Evaluación de las condiciones de infraestructura de la fabrica, en cuanto a distancia, normas de seguridad, rutas de transporte, condiciones del vehículo de transporte, su embalaje, identificación del vehículo, su almacenamiento en el lugar de destino y todo lo referente al equipo de protección personal que se tiene que usar al manipular materiales explosivos.

Debido al tipo de faena que realizan los bomberos y las múltiples responsabilidades que enfrentan, es frecuente que estén expuestos a esfuerzo físico extenuantes que puede causar lesiones músculo esqueléticas, así como a la inhalación de humo, exposición a sustancias químicas peligrosas y a agentes biológicos y ruido. Resultado de este desempeño, así como el estar en contacto con la muerte y en lucha constante por salvar vidas, los bomberos están sometidos a altas cargas de estrés.

Las condiciones del trabajo son de suma importancia dentro de las labores que realizan los bomberos, dando la mayor probabilidad de estar expuestos a riesgos de accidentes que pueden ocasionar la muerte.

Los accidentes entre el colectivo de bomberos profesionales van en aumento, al darse un periodo mayor de exposición al riesgo y la atención a una mayor cantidad de alarmas. Estas condiciones hacen frecuentes los accidentes laborales, lesiones y enfermedades. Según el informe de puestos que se viene citando, se han encontrado con más frecuencia laceraciones y contusiones, inhalación de materiales peligrosos (incluyendo humo), quemaduras y lesiones a los ojos.

Esta afirmación se sustenta con los datos suministrados por Unidad de Emergencias Medicas, del Cuerpo de Bomberos, en los que se indica que la cantidad de bomberos lesionados pasó de 40 en 1997 a 60 en el 2003.

A finales del 2006, indica este informe, se inició el estudio de casos de algunos bomberos quienes padecen enfermedades crónicas o lesiones adquiridas durante el desempeño de sus labores, con el fin de analizar la posibilidad de reubicarlos en otras funciones.

Esfuerzo físico:

La labor de bomberos requiere un altísimo esfuerzo físico y desempeño en condiciones extremas. En primera instancia es posible citar el peso que cargan los bomberos solamente con el uso de su equipo de protección, así como los diferentes instrumentos de trabajo son equipos de alta tecnología, de alto peso, que requieren un gran esfuerzo físico, incluyendo herramientas de entradas forzadas, mangueras, escaleras, extractores de humo, plantas generadoras de electricidad, bombas portátiles, equipo hidráulico, etc.

El desplazamiento hacia la emergencia y durante la emergencia se realiza con un equipo que en su totalidad pesa alrededor de 80 libras -cuando se encuentra mojado, que durante la mayoría de los incendios que atienden-.

“Las tareas que deben realizar los bomberos son enormemente variadas e implican requerimientos físicos importantes. Deben subir escaleras portando equipos de protección personal (que pueden pesar hasta 25 Kg.) y pesadas herramientas utilizadas para el rescate o la extinción, que pueden pesar hasta 50 Kg. Una vez alcanzado el lugar de la emergencia deben proceder al rescate de víctimas, utilizar herramientas neumáticas en el rescate de accidentes de

circulación, que además se ejecutan habitualmente en posiciones poco adecuadas desde el punto de vista ergonómico. La circunstancia de llevar además un equipo de respiración autónomo hace que la respiración sea más difícil, incrementándose la carga de trabajo. El transporte de estas cargas, en lo que se refiere a los equipos de protección individual establece un desplazamiento del punto de gravedad que afecta a la posición en bipedestación. Las necesidades de adoptar una adecuada postura, en especial cuando se transportan cargas pesadas, se hace enormemente difícil y es imposible cuando se atiende, en determinadas situaciones, al rescate de víctimas. La necesidad de realizar estas tareas en un mínimo periodo de tiempo es un factor más a añadir”.⁶⁰

Esfuerzo visual:

El esfuerzo visual que aplica un Bombero es también extremo, pues en la escena del incidente debe captar el más mínimo detalle, a pesar de trabajar en condiciones ambientes totalmente adversos como son humos, irritantes, lluvia extrema, poca visibilidad dentro de estructuras.

Exposición al ruido:

La organización Occupational Hazards datasheets-Fire-fighter. International Occupational Safety and Health Information Centre (CIS), adscrita a la Organización Internacional del Trabajo indica que los bomberos está

⁶⁰ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos. Octubre 2004.

frecuentemente expuestos a altos niveles de ruido proveniente de variadas fuentes: sirenas de los vehículos, bocinas, motores de máquinas y herramientas (sierras, generadores, etc.), cabinas de los camiones, los propios sistemas de intercomunicación interna y otros.

En el estudio Prevalence of symptoms of posttraumatic stress disorder in German professional Firefighters se indica que durante las respuestas a emergencias que implican el funcionamiento de las sirenas y las bocinas se pueden alcanzar niveles de más de 100 dB(A). Determinadas brigadas pueden estar más expuestas que otras, como es el caso de las localizadas en los aeropuertos, en los que la cercanía a los motores de los aviones puede suponer exposición a niveles de ruido muy superiores a los considerados seguros”.⁶¹

Trabajo a turnos y jornada de trabajo:

Las jornadas de 24 horas o más, la intensa labor que desarrollan y la falta trae consecuencias en la efectividad y eficacia en el trabajo: “los bomberos crónicamente fatigados pueden tener más tendencia a sufrir más accidentes y lesiones, así como a padecer más efectos en su salud a largo plazo, como problemas digestivos y cardiacos”.⁶²

⁶¹ Wagner D, Heinrichs M, Ehlert U. Prevalence of symptoms of posttraumatic stress disorder in German professional firefighters. En <http://ajp.psychiatryonline.org/cgi/content/full/155/12/1727> (Consultado 28 de febrero de 2007)

⁶² Fire Department Safety Officers Association. Shiftwork fatigue among Firefighters. Health and Safety for Fire and Emergency Personnel. En <http://www.fdoa.org/news8.htm>. (Consultado el 20 de marzo de 2007)

Otras condiciones de trabajo que inciden en las largas jornadas y en el cansancio crónico están relacionadas factores con la organización del trabajo: falta de personal, recursos insuficientes, problemas de comunicación, y objeciones relacionados con la distribución y cantidad de tiempo de trabajo.

Según el informe citado de la OIT los servicios de emergencia tienden a estar infradotados en recursos financieros y humanos.

En algunos países existe una tendencia hacia la reducción de los costos que supone el mantenimiento del servicio, por lo que se han planteado estrategias para reducir el personal, lo que implica que un número menor de bomberos deben enfrentar la amplia variedad de emergencias y, lo que es aun peor, trabajar más intensamente para lograr satisfacer la demanda de los servicios que prestan. Esta reducción de personal ha afectado las horas de descanso, de alimentación y de sueño; también los periodos de vacaciones se han visto afectados.

Peligros y repercusiones de la labor de los bomberos en su salud:

Si bien en Costa Rica no se han hecho estudios sobre las enfermedades propias de los bomberos profesionales -salvo el que se realizó para justificar la Ley de Pensiones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica de 1977-, en el plano internacional la Organización Internacional de Trabajo (OIT), organizaciones que

trabajan en el ámbito de la salud y el ambiente laboral, así como agrupaciones de bomberos de Europa y Canadá se han dado a la tarea de realizar investigaciones muy serias.

Entre ellos destaca el Estudio sobre enfermedades profesionales en el Colectivo de Bomberos, realizado por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) y la Federación de Servicios y Administraciones públicas, Octubre 2004, en el que se toma como base información científica de Archives of Environmental Health, American Industrial Hygien Association Journal (AIHAJ), American Journal of Epidemiology, American Journal of Industrial Medicine, British Journal of Industrial Medicine, International Journal of occupational and environmental health, Internacional Journal of Occupational Medicine and Health, International Journal of Epidemiology, Journal of Occupational and Environmental Medicine, Occupational Environmental Medicine y Occupational Health in Ontario, entre otros.

El estudio indica que “La literatura sobre las exposiciones potencialmente peligrosas de los bomberos profesionales durante el desarrollo de su actividad son muy variadas y se destina a estimar los supuestos riesgos que suponen para el colectivo de bomberos. Aunque los factores estudiados son muy numerosos es posible agruparlos (eliminando los factores de seguridad) en los siguientes aspectos principales:

- la exposición a sustancias peligrosas,

- los factores ergonómicos y de carga física,
- la exposición a ruido,
- los aspectos psicosociales
- y la exposición a riesgos biológicos”.⁶³

Los efectos sobre la salud de cada uno de estos factores los señalaré a continuación:

Exposiciones a materiales peligrosos:

Este tipo de exposiciones tienen efectos de carácter agudo y crónico, especialmente de tipo respiratorio y cáncer. Estas exposiciones se refieren casi con exclusividad a las tareas de lucha directa contra el fuego.

Es esperable, según indican fuentes de Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, que en todos los ambientes de lucha contra incendios existan altos niveles de CO. “Dependiendo del fuego, los niveles pueden oscilar desde las 50 partes por millón (ppm), que pueden causar leves problemas neurológicos tras muchas horas de exposición, hasta muchas miles de partes por millón, que pueden ser mortales después de unos minutos de exposición. Es importante tener en cuenta que los niveles de CO pueden estar elevados tras la extinción del incendio, en la fase de revisión de posibles focos de nuevos incendios (overhaul), momento en el que disminuye la percepción de riesgo inmediato y suele omitirse el uso de protección

⁶³ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos. Octubre 2004. Pág. 9

respiratoria.”⁶⁴ Los efectos en la salud de la exposición repetida a bajos niveles de monóxido de carbono están claros. Las personas con enfermedad cardiaca son más susceptibles de padecer exacerbación de su patología incluyendo ataques cardíacos y arritmias repentinas. Existe evidencia que la exposición a niveles bajos de CO puede causar arteriosclerosis y promover el bloqueo de las arterias coronarias, pero no se ha probado de manera definitiva. Además se han descrito numerosos casos de pérdida de memoria y otros problemas neurológicos semanas después de una exposición a altos niveles de CO.⁶⁵ Los bomberos que operan en incendios forestales también están expuestos a altos niveles de Monóxido de Carbono e irritantes respiratorios como acroleína, formaldehído y materia particulada respirable. También se detecta benceno.⁶⁶

- **Cianuro de hidrógeno:** este proviene de la combustión incompleta de fibras sintéticas como el poliuretano, nylon, así como las naturales, como la lana y la seda. Este elemento se encuentra hasta en un 47% de los incendios analizados.⁶⁷ “Tiene efectos asfixiantes y altera la utilización de oxígeno por las células, siendo su efecto sinérgico al del CO”.⁶⁸

- **Disolventes orgánicos:** los bomberos se ven expuestos en los incendios a la descomposición de productos o materiales presentes en los incendios. “Es el

⁶⁴ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos. Octubre 2004. Pág. 10

⁶⁵ Ibidem Pág. 11

⁶⁶ Reinhardt, T.; Ottmar R. Baseline Measurement of Smoke Exposure Among wildland Firefighters. Journal of Occupational and Environmental Medicine, vol 1. 2004. Pág. 593-606

⁶⁷ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos. Octubre 2004. Pág 12

⁶⁸ Ibidem. Pág.12

segundo componente orgánico en importancia de los humos de los incendios.”⁶⁹

Según el estudio de Instituto Sindical del Trabajo, todos actúan como depresores y anestésicos del Sistema Nervioso Central. Además de diversos efectos agudos sobre hígado, riñones y tracto gastrointestinal, se describen efectos crónicos como el cáncer de hígado en ratones.

Factores de carga músculo esquelética:

Señala El Instituto Sindical del Trabajo en su estudio sobre el Colectivo de Bomberos que “aunque menos estudiado, este tipo de exposición se refiere en la literatura revisada, especialmente ligado a problemas de espalda y miembros inferiores.”⁷⁰

Un informe realizado por el Instituto de Investigación de Salud y Seguridad en el Trabajo (IRSST) de Québec sobre lumbalgias y accidentes músculo esqueléticos en los bomberos⁷¹ que estudia las maniobras de riesgo músculo esquelético da cuenta de la cantidad de cantidad y tipología de los riesgos de tipo musculoesquelético a los que están expuesto los bomberos. “Respecto a la manipulación y transporte de equipos, valorándose el tipo de equipos, su peso, y la altura a la que deben recogerse del camión, y se valora que la mayoría de las situaciones sobrepasan los límites aceptables en relación con el riesgo de

⁶⁹ Ibidem Pág. 12

⁷⁰ Ibidem. Pág. 15

⁷¹ Giguère, D; Marchand, D. Lumbalgies et accidents chez les pompiers. ÇIdentification en analyse lors de l'accès aux véhicules et de la manutention IRSST. Montreal, Québec. En www.irsst.qc.ca (Consultado el 4 de marzo de 2007)

compresión lumbar (el peso medio de los generadores se situó en 63.6 Kg., las cortadoras de uso múltiple en 14.2 Kg., los ventiladores en 27 Kg., los sistemas de desencarcelación, 16.9 Kg., las escaleras, en función del número de peldaños, de 15.13 a 101.47 Kg., el cañón de agua 30.5 Kg., etc.).⁷²

Se indica, además, que estudios realizados sobre la incidencia de problemas de espalda en bomberos y la actividad realizada por los mismos, sugieren un papel inseparable de sus propias condiciones de trabajo.⁷³ Tareas como subir gradas, escaleras, cortar estructuras, entre otras, están estrechamente vinculadas con la aparición de los primeros síntomas.

La exposición al ruido:

El exceso de ruido no solo afecta la capacidad auditiva, sino también tiene efectos psicológicos y fisiológicos en los trabajadores expuestos a él. "En bomberos, especialmente los jóvenes, se han medido incrementos de la frecuencia cardiaca hasta de 150 latidos por minuto tras el sonido de las alarmas de las estaciones de bomberos."⁷⁴

⁷² Ibidem

⁷³ Nuwayhid IA, Stewart W, Johnson JV. Work activities and the onset of first-time low back pain among New York City fire fighters. The Johns Hopkins University School of Hygiene and Public Health 1993. Pág. 12.

⁷⁴ Department of Occupational Health and Safety, International Association of Fire Fighters, AFL-CIO, CLC. A Guide to the Recognition and Prevention of Occupational Heart Diseases for the Fire and emergency Medical Services. 2001. Pág. 23.

Exposición a factores estresantes:

Estar expuestos al sufrimiento de las víctimas de incendios, accidentes de tránsito, etc. es uno de los elementos más estresantes que se pueden encontrar en el trabajo de los bomberos.⁷⁵

Los elementos más relacionados con el padecimiento de estrés postraumático son la experiencia de riesgo vital para sí mismos y el tener que enfrentarse a víctimas graves y cuerpos mutilados. “Estas experiencias estresantes pueden conducir a reacciones fisiológicas y psicológicas de estrés, alteraciones mentales y otros problemas de salud”.⁷⁶

Los Cuerpos o Brigadas de Bomberos de todo el mundo se enfrentan a sentimientos de incertidumbre desde que suena la alarma y se activan los sistemas protocolizados de trabajo. Pero enfrentarse al fuego o a la atención de accidentes de tránsito en la que es posible hallar víctimas graves o mutiladas no es la única fuente de estrés. El hecho tener que estar preparados para cualquier eventualidad es también una fuente permanente de estrés. “Los indicadores psicológicos y bioquímicos del estrés han mostrado que los bomberos de guardia experimentan un estrés psicológico permanente”.⁷⁷

⁷⁵ Organización Internacional del Trabajo. Servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución. 2003. Pág.60

⁷⁶ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos. Octubre 2004. Pág. 9

⁷⁷Ibidem. Pág. 17

Otro factor de estrés que sufren durante la intervención en un incendio es el relacionado al calor, el que, según la Organización Internacional de Trabajo constituye un riesgo físico producido por el contacto con aire o superficies calientes, o por el calor acumulado por el propio cuerpo que no puede enfriarse durante el incendio. “El estrés por calor se agrava debido a las propiedades aislantes de las prendas de protección y al esfuerzo físico. El calor puede producir quemaduras, deshidratación, insolación o colapso cardiovascular.”⁷⁸

Exposición a agentes biológicos:

Los diferentes tipos de hepatitis (B y C) y el Sida son los dos riesgos de exposición más importantes, por su potencial gravedad, indica estudios del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS).

La Asociación Internacional de Bomberos indica, en su informe de 1998, que uno de cada 32 bomberos de los Estados Unidos había estado expuesto a una enfermedad transmisible en ese año. Por su parte, el Centro Canadiense para la Seguridad y Salud Ocupacional reconoció el riesgo de los bomberos a adquirir una enfermedad infecciosa en el curso de su trabajo atendiendo a personas que pueden ser transmisoras.⁷⁹ Este riesgo incluye infecciones transmitidas por la sangre y otros fluidos, tales como al SIDA y la Hepatitis B y C.

⁷⁸ Organización Internacional del Trabajo. Servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución. 2003. Pág.64

⁷⁹ Canada's National Occupational Health and Safety Resource. CCOHS. Occupations and Workplaces. Fire Fighter. www://ccohs.ca/oshanswers/occup_workplace/firefighter.html (Consultado el 7 de marzo de 2007)

Una de las preocupaciones constantes, manifiestas por algunos miembros del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, es el impacto de tales enfermedades en la esfera familiar, pues sus parientes pueden sufrir las consecuencias de estos eventos.

Cuadro 4.12. Causas percibidas como fuentes de estrés y de estrés intenso en el trabajo efectuado por bomberos australianos

Causa	Estrés intenso	Estrés
Accidente de automóvil	293	122
Fallecimientos	290	146
Incendios	168	75
Niños	135	72
Quemados	91	24
Heridos	73	86
Esfuerzo de rescate en accidentes de automóvil	60	17
Víctimas múltiples	57	
Incendio con esfuerzo de rescate	46	19
Peligro	43	44
Ferrocarriles	41	
Cuestiones relativas a la gestión	39	57
Duelo/profundo dolor	35	60

Fuente: Organización Internacional de Trabajo

4.2. Riesgo, enfermedades y muerte entre los bomberos

En Costa Rica solamente se ha realizado un estudio sobre enfermedades frecuentes entre los bomberos, el que se realizó en el año 1974 con el fin de dar sustento al proyecto de ley del Régimen de Pensiones para el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

El estudio se realizó con una muestra de 22 casos con edades que oscilaban entre los 39 y los 61 años y con un tiempo de laborar de 20 años.⁸⁰

		Totales	Distribución por grupos de edad					
			- 39 a 45	45 a 50	50 a 55	55 a 60	60 a 65	
Total de casos		22	6	5	5	5	1	Porcentajes
Total de enfermedades		162	35	30	41	51	5	
Promedio de casos		7,36	5,8 3	6	8,2	10, 2	5	
	Artritis	6	2	1	2	1	-	27,27
	Acc. Trabajo	19	4	3	4	7	1	86,3
Enfermedades	Cansancio	9	1	2	2	3	1	40,9
	Diabetes	5	4	-	1	-	1	22,7
	Enfermed. Corazón	1	-	1	-	-	-	-
	Gripes frecuentes	4	-	1	2	1	-	-

⁸⁰ Informe del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica. Estudio para proyecto de Pensiones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. 1974

Hernias	9	-	1	4	3	1	40,9
Insomnio	6	2	-	2	2	-	27,27
Presión arterial	11	3	2	3	3	-	
Reumatismo	7	-	1	2	4	-	31,81
Transt. digestivos	10	1	4	3	2	-	45,45
Transt. Nerviosos	13	2	2	3	5	1	50,01
Transt. oídos	4	1	1	-	-	-	-
Transt. ojos	24	5	3	8	7	1	95,45
Úlceras	8	2	2	1	3	-	36,31
Várices	2	1	1	-	-	-	-

Fuente: Informe del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica. Estudio para proyecto de Pensiones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. 1974

Se ha analizado la incidencia que los factores antes descritos tienen sobre la vida y la salud de los bomberos profesionales. En estos estudios destacan las enfermedades crónicas, los ataques cardíacos, la inhalación de humo, el desgaste y las lesiones físicas, así como el estrés.

Una de las preocupaciones mayores para los especialistas tiene los ataques cardíacos. Datos de la Asociación Nacional de Protección contra el Fuego de Estados Unidos revelan que los ataques cardíacos son la causa principal de muertes durante el servicio de los bomberos.⁸¹

Hasta el momento no existen pruebas concluyentes de un mayor riesgo global de muerte por enfermedades cardíacas. En la enciclopedia de la OIT se cita que en dos importantes estudio se ha comprobado “un exceso del 11 % y un estudio más reducido limitado a la cardiopatía isquémica indicaba un notable exceso del 52 %”.⁸²

The National Institute for Occupational Safety and Health, en el reporte Fire Fighter Fatality Investigation, del año 2004 considera que el ejercicio físico puede presentarse antes de muchos ataques agudos de corazón, y que el estrés físico o mental son factores que pueden precipitar un ataque cardíaco en bomberos.⁸³

El Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), en el Estudio sobre enfermedades profesionales en el Colectivo de Bomberos valoró los diferentes

⁸¹ National Fire Protection Association (NFPA) Niosh, Fire Fighter Fatality Investigation and Prevention Program. <http://www.cdc.gov/Niosh/fire/> (Consultado el 15 de marzo de 2007)

⁸² Guidotti , T.L. Servicios de Seguridad y Emergencia. Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. OIT. <http://www.mtas.es/insht/EncOIT/pdf/tomo3/95.pdf> (Consultado el 15 de marzo de 2007)

⁸³ CDC/NIOSH. Fire Fighter Fatality Investigacution Report. <http://www.cdc.gov/niosh/face9920.htm>.(Consultado el 12 de marzo de 2007)

aspectos de la actividad de los bomberos que pueden estar en relación con los padecimientos de problemas cardiovasculares:

- Exposición a CO.
- Hidrocarburos aromáticos policíclicos.
- El arsénico y el disulfuro de carbono pueden contribuir a la formación de placas de ateroma.
- La exposición a plomo, cadmio y disolventes orgánicos puede contribuir a incrementar la presión sanguínea, lo que puede afectar indirectamente al corazón.
- La exposición a estrés, que supone una influencia para la enfermedad cardíaca. Además el estrés tiene otra serie de consecuencias sobre los hábitos de vida, como la ingesta mayor de alcohol, inactividad.
- El ruido: como estresor físico se ha demostrado que puede inducir efectos posibles de medir tanto biológica como psicológicamente. Además, algunos estudios lo relacionan con un incremento de la enfermedad coronaria.
- Otros estudios demuestran un incremento pequeño, pero medible del riesgo de enfermedad cardíaca. Se cree que las alarmas incrementen su volumen gradualmente en lugar de iniciar su sonido con un volumen muy elevado.

- La exposición a temperaturas extremas, también afecta a la presión arterial.⁸⁴

Fallecimientos debidos a ataque cardíaco definidos como enfermedad profesional en Estados Unidos

Ocupación	Muertes /100.000 trabajadores
Toda la Industria Privada	0,43
Construcción	2,06
Transporte	1,20
Agricultura	0,48
Comercio	0,27
Servicios	0,25
Manufactura	0,20
Bomberos	5,11

Fuente: Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos.

Varios estudios realizados en Canadá, en los que se incluyeron en total a 5.995 bomberos de seis departamentos de Toronto, así como la revisión de literatura científica en relación con problemas cardiovasculares y cáncer en bomberos, se puede concluir que “existe una conexión entre la misma y el trabajo y actividades de los bomberos”.⁸⁵ Las enfermedades, que según el grupo de expertos tiene conexión o probable conexión son: enfermedad cardiovascular, arteriosclerosis y enfermedad isquémica, aneurisma aórtico, cáncer de pulmón, cáncer cerebral, cáncer linfático y hematopoyético, cáncer de colon, cáncer de vejiga y cáncer de riñón y cáncer de recto.

⁸⁴ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de Bomberos. Octubre 2004. Pág. 21

⁸⁵ Guidotti, T.L. Servicios de Seguridad y Emergencia. Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo. OIT. <http://www.mtas.es/insht/EncOIT/pdf/tomo3/95.pdf> (Consultado el 15 de marzo de 2007)

Factores estresantes y organización del trabajo:

Las experiencias traumáticas a las que se exponen diariamente los bomberos incrementan el riesgo de desarrollar problemas de salud y, al mismo tiempo, los hace más vulnerables a ser víctimas de accidentes⁸⁶ o desastres.

Según señala el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), el estrés laboral que sufren los bomberos pueden llevarlos al padecimiento de síndromes agudos de estrés o síndrome de estrés postraumático (desarrollo de una serie de síntomas característicos después de la exposición a un estresor extremadamente traumático). “La persistencia del síndrome puede conducir a un descenso de la satisfacción laboral, a incremento del absentismo laboral o a la jubilación precoz.”⁸⁷

Estudios realizados en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Alemania dan cuenta de índices de prevalencia entre el 27 y 32% del personal de servicio, tras participar en labores de extinción de incendios y un 18.2% en un estudio desarrollado en Bomberos Profesionales de Alemania.⁸⁸

El estudio alemán indica que entre los bomberos diagnosticados de estrés postraumático se encontraron altos niveles de humor depresivo, disfunción social y

⁸⁶ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Op. Cit. Pág. 28

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Wagner D, Heinrichs M, Ehlert U. Prevalence of symptoms of posttraumatic stress disorder in German professional firefighters. 1998. 155. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/> (Consultado el 12 de marzo de 2007)

expresaron más quejas de tipo cardiovascular, tensión y dolor que la población general. En Polonia, los problemas psiquiátricos constituyen la segunda causa de jubilación de los bomberos.

"Los bomberos están expuestos durante toda su vida al padecimiento de estos problemas que suponen estímulos asociados al síndrome ya que durante su vida laboral no pueden elegir conductas de evitación de tales estímulos (uno de los componentes del síndrome) a no ser que dejen el trabajo o se beneficien de algunas de las opciones de absentismo".⁸⁹

⁸⁹ Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Op. Cit. Pág. 28

Capítulo V

5.1. Límites de edad en el trabajo de los bomberos

En el estudio realizado por Shizue Tomoda, para la Organización Internacional del Trabajo, señala que las exigencias relacionadas con las tareas de los bomberos son más difíciles de cumplir con la edad. Indica que, debido a que no hay estudios científicos que comprueben la ausencia de correlación entre los riesgos y la edad de los trabajadores de los servicios públicos de urgencia, es prudente plantear ciertas restricciones ligadas a la edad en lo que se refiere al ingreso en el servicio, como al mantenimiento del empleo en estos trabajadores.⁹⁰

La labor que realiza un bombero cotidianamente demanda resistencia, fuerza y agilidad, condiciones, imprescindibles para el rescate personas o animal, el resguardo de los bienes y la extinción de fuego. Su intervención en situaciones de emergencia demanda, además, capacidad para trabajar bajo estrés y bajo condiciones físicas extremas, razón por la que son indispensables buenas condiciones físicas y psíquicas.

⁹⁰ Tomoda, S. Guidelines on Social Dialogue in Public Emergency Services in a Changing Environment (Sofia, 14-15 April 2005) - <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/jmpes03/jmpes-r.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2007)

Con la edad, al igual que todo trabajador, el bombero va perdiendo su capacidad física con lo que puede poner en riesgo la vida de quienes trata de auxiliar y la suya propia.

Investigaciones realizadas en los Estados Unidos por la National Fire Association indican que la mortalidad media por 10.000 bomberos, por rango de edad confirma que los bomberos mayores (especialmente los de más de 60 años) están más sometidos a padecer accidentes de trabajo mortales que los jóvenes.

Mortalidad media por 10.000 bomberos en Estados Unidos, por edad, durante el periodo 1985-1989

Grupos de edad	Número de muertes por 10.000 bomberos
Menos de 20 años	0,92
20-29	0,66
30-39	0,67
40-49	1,30
50-59	2,58
60 años y más	4,70
Media	1,18

Fuente: National Fire Association. Tomado de Tomoda, S OIT.

En estos estudios se relacionó la cantidad y calidad de accidentes con la edad y se concluye que el incremento de la edad está relacionado con un aumento de los días de ausencia y de mortalidad debida a accidentes y se subrayan las dificultades para hacer frente a determinadas tareas, especialmente exigentes en el caso de los bomberos, en relación con los procesos de envejecimiento.

Una investigación de Esther Cloutier y Danièle Champoux, denominado Injury risk profile and aging among Quebec firefighters, reveló una clara relación entre la

edad de los bomberos y los accidentes laborales. En este estudio, que incluía 1.041 bomberos, se detectó que los bomberos con edades de los 45 y los 49 años sufrían lesiones de cuello y hombros, así como caídas con más frecuencia que los grupos de edad entre los 25 y 29 años y de 40 y 44 años.⁹¹

El Estudio epidemiológico descriptivo del abstencionismo laboral entre los bomberos de la Comunidad Autónoma de Madrid, realizado por la especialista Carmen Calderón Soto, para optar al grado de Máster en Salud y Seguridad en el Trabajo, en 1999, reveló que el abstencionismo laboral producido por causas médicas se dio mayormente por afecciones del aparato locomotor y por las enfermedades respiratorias, siendo los bomberos entre los 40 y los 49 años de edad los que más se ausentaron.⁹²

Alguna investigación de Stefanos Kales y Richard Freyman⁹³, quienes realizaron un estudio comparativo de la audición de los bomberos en relación con la población en general, indica que los bomberos mayores presentaban un nivel de audición menor que la población de su edad.

⁹¹ Cloutier, Esther y Champoux Danièle. Injury risk profile and aging among Quebec firefighters. <http://www.irsst.qc.ca> (Consultado el 10 de enero de 2007)

⁹² Abad, María de los Ángeles. Análisis bibliográfico de la profesión de bombero. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo. Pág. 8

⁹³ Kales, Stefanos, Freyman, Richard. A comparison with population databases from the International standards organization. En Journal of Occupational & Environmental Medicine, July 2001. Pág. 34.

Stefanos Kales también realizó estudios sobre los aspectos ergonómicos con grupos de bomberos de Massachussets, entre 1996 y 1997. La investigación reveló que las alteraciones de salud son significativas a medida que aumenta la edad de los bomberos, principalmente a partir de los 50 años. “A partir de esta edad existe una menor función respiratoria, menos volumen de oxígeno, aumenta el colesterol y el IMC y existe un mayor riesgo de padecer enfermedades coronarias”.⁹⁴

Dalsu Baris y Thomas Garrity, en el estudio denominado Cohort mortality study of Philadelphia firefighters, indican que los bomberos con 20 años o más de servicio tienen mayores posibilidades de muerte por cáncer de colon, de riñones, mielomas múltiples y neoplasmas benignos.⁹⁵

Otros autores, como Kurt Saupe, Mark Sothmann y Deborah Jasenof, en el estudio Aging and the Fitness of Fire Fighters: the complex issues involved in abolishing mandatory retirement ages, observaron un empeoramiento de la salud de los trabajadores a medida que aumentaban en edad. “A medida que aumenta la edad, también lo hacen el sobrepeso y los casos de hipertensión y disminuye la función respiratoria y cardiovascular”.⁹⁶

⁹⁴ Abad, María de los Ángeles. Análisis bibliográfico de la profesión de bombero. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo. Pág. 34

⁹⁵ Op. Cit. Pág. 42

⁹⁶ Op. Cit. Pág. 45

Por su parte Tee L. Guidotti ⁹⁷, observó que la franja de edad donde más bajas laborales o ausencias se producen es entre los 51 y los 55 años y de los 56 a los 60. Señala que las edades con más ausencias dentro de este grupo son la de los bomberos entre los 54 y 57 años de edad. Las causas del ausentismo se dan por resfriados y trastornos musculoesqueléticos.

Guidotti indica, además, que las patologías cardiopulmonares fueron la causa más frecuente de baja en los grupos de edad de 51 a 55 años. Los resfríos no fueron tan comunes antes de los 50 años.

María de los Ángeles Abad, en las conclusiones de su documento Análisis bibliográfico de la profesión de bombero concluye: “El envejecimiento natural de la población a partir de una determinada edad también lo sufre el profesional bombero. La cuestión es si ese envejecimiento se produce antes de lo habitual”. ⁹⁸

En general y luego de una revisión de estudios realizados en Estados Unidos y algunos países europeos, es posible concluir que los bomberos mayores, al ir perdiendo con el paso del tiempo destrezas, tienen más probabilidades de sufrir accidentes.

⁹⁷ Guidotti, Tee L. Enciclopedia de Seguridad e Higiene del Trabajo. OIT

⁹⁸ Abad, María de los Ángeles. Análisis bibliográfico de la profesión de bombero. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo. Pág. 52

En cuanto a la mortalidad entre los bomberos es posible asegurar que existen causas más frecuentes de mortalidad, entre ellas los estudios señalan diversos tipos de cáncer, enfermedades cardiovasculares, enfermedades del sistema digestivo y caídas accidentales.

Es llamativo que a pesar de la exposición constante a al humo y gases tóxicos, los estudios no muestran mortalidad por patologías respiratorias, sean cancerígenas o no cancerígenas, según los diversos estudios analizados esto se deba probablemente al uso de equipos de protección respiratoria.

Capítulo VI

6.1. La Discriminación Inversa o Acción Positiva necesaria para los bomberos

Como se vio anteriormente, el Principio de Igualdad consagra la igualdad de derechos y oportunidades entre los seres humanos, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad, religión y condición social.

Este Principio de Igualdad no excluye las desigualdades naturales, sociales y culturales que hay entre los seres humanos y se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a idénticas circunstancias.

La igualdad o la no discriminación es una de las normas declaradas con más frecuencia en

Derecho en Internacional de los Derechos Humanos. En los últimos 45 años, organismos internacionales, han trabajado en forma continua en el desarrollo y la promulgación del Derecho de Igualdad en distintos contextos: en relación con derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; en empleo, remuneraciones y educación; y en tortura, raza, sexo e infancia. Actualmente, también se está considerando en diversos contextos adicionales, incluyendo la religión, las personas con enfermedades mentales, las poblaciones indígenas y las personas migrantes, entre otros.

El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que:

*“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de...”*⁹⁹

La Constitución Política de Costa Rica señala, en el artículo 33:

*“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.*¹⁰⁰

El Magistrado Rodolfo Piza Escalante sistematizó, en un voto separado, algunos criterios empleados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que el concepto de discriminación está caracterizado en función de tres criterios básicos: de racionalidad, de proporcionalidad y la adecuación a las circunstancias. Cito a continuación lo expuesto entonces:

“...parece claro que los conceptos de igualdad y de no discriminación se corresponden mutuamente, como las dos caras de una misma

⁹⁹ Res. A.G. 220(XXI), 21 ONU, GAOR. Supp. (Nº 16) 52. Doc. ONU A 63(6) (1966).

¹⁰⁰ Constitución Política de Costa Rica

institución: la igualdad es la cara positiva de la no discriminación, la discriminación es la cara negativa de la igualdad...”¹⁰¹

Entiéndase la racionalidad como la existencia de razones suficientemente argumentadas para hacer o no hacer discriminaciones y que de alguna manera traten de evitar las actuaciones arbitrarias. La proporcionalidad, como razonamiento construido a partir de criterios lógicos y racionales que otorgan a la ley o norma coherencia y legitimidad.

En este mismo sentido, la Sala Constitucional, en varios votos, ha reiterado el respeto al Principio de Igualdad y de Igualdad ante la ley:

“... el artículo 33 constitucional no contiene un postulado de igualdad absoluta y la Sala Constitucional ha establecido que el principio de igualdad no implica que se deba dar un tratamiento igual, prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica y que la igualdad sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable.”¹⁰²

¹⁰¹ Piza Escalante Rodolfo. Voto separado en Opinión Consultiva número 4. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1984

¹⁰² Sala Constitucional. Res: 2001-03419. 2 de mayo 2001. Acción de inconstitucionalidad promovida por Omar Obando Suárez.

La Sala Constitucional ha sido contundente al señalar que el Principio de Igualdad, tal y como lo señaló Aristóteles, establece trato *igual para los iguales y desigual para los desiguales*.

El Principio de Igualdad en el derecho al trabajo parte, indiscutiblemente, de esa igualdad que procura, ante todo, el respeto a la Dignidad Humana. Es este respeto a la dignidad y el derecho a ser tratado igual en el que se deben enmarcarse las relaciones laborales, desde la misma contratación, trato en el trabajo, hasta en materia de pensiones y jubilaciones. Tal como sostenía Ernesto Katz, "el tratamiento igual de los iguales en iguales circunstancias constituye un principio fundamental y general del derecho del trabajo."¹⁰³

Es a partir de la necesidad de dar este trato diferenciado que se ha venido hablando de la Discriminación positiva o Acción Positiva, figura en el Derecho pretende corregir las consecuencias de la falta de equidad que se plantea no solo en asuntos labores, sino también en la participación de grupos minoritarios o tradicionalmente excluidos de la participación, en especial en la política.

6.2. La Acción Positiva

¹⁰³ Katz, Ernesto. "El principio del tratamiento igual de los iguales en iguales circunstancias". En <http://www.eldial.com.ar/eldialexpress>. (Consultada el 15 de febrero de 2007)

La Acción positiva (affirmative action) “es una ampliación de la noción de igualdad de oportunidades y ausencia de discriminación.”¹⁰⁴ Tiene por finalidad corregir las consecuencias de la discriminación habilitando a la persona o al colectivo perjudicado para robustecerse, afirmarse y competir en pie de igualdad con el colectivo favorecido o alcanzar la equiparación de inmediato.

La Sala Constitucional se ha manifestado en torno al concepto “Discriminación Positiva”, en el según la Sala, consiste en dar un tratamiento especial a aquellas personas o grupos, que se encuentren en una situación de desventaja con respecto a los demás. Este tratamiento diferenciado busca compensar esa situación de desigualdad original, y se orienta al logro de una ‘igualdad real’ entre los sujetos. Debe resaltarse que, esa diferencia de trato no quebranta el principio de igualdad, más bien, resulta de la aplicación del mismo y de una adecuada interpretación del Derecho de la Constitución”.¹⁰⁵

Llamada también Discriminación positiva, Igualdad en el empleo, Diversidad en el lugar de trabajo, Maximización o Inclusión, lo que busca es la aplicación de políticas realistas, que reconozcan las diferencias entre los trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo, organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas, ya había adoptado años antes diversos textos acerca de

¹⁰⁴ Hodges-Aeberhard, Jane, La acción positiva en el empleo, un concepto espinoso para los tribunales. La acción positiva en el empleo, ante los tribunales. Revista Internacional del Trabajo, vol. 118 (1999), núm. 3 Organización Internacional del Trabajo. 1999.

¹⁰⁵ Sala Constitucional. Sentencia número 00716-98

la supresión de la discriminación en materia laboral En 1958, en la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, junto a una serie de Recomendaciones. Este Convenio impone a los Estados que lo ratifiquen que adopten y apliquen, en cooperación con los interlocutores sociales, una política nacional orientada a eliminar la discriminación en el empleo.

La OIT, nunca ha entrado en el debate relacionado con los términos utilizados en distintas constituciones y países. Lo que si ha hecho es motivar a los países ratificantes a que ejecuten acciones positivas y de equidad en el empleo en sus una política nacional, con el fin de acabar con la discriminación tradicional y actual en el lugar de trabajo.

6.3. Acción Positiva para el Cuerpo de Bomberos

La inclusión de los bomberos profesionales de Costa Rica en la Ley Marco de Pensiones sin duda viola el Derecho a la Igualdad, pues se esta aplicando una ley igual para los desiguales. Es en este caso necesario establecer lo que los juristas han llamado Discriminación Positiva, Discriminación Inversa o Acción Positiva.

Como hemos visto a lo largo de la presente investigación, los bomberos, por la naturaleza de su trabajo y las condiciones físicas y psicológicas que requieren no

puede en lo absoluto mantenerse laborando como tales hasta los 65 años de edad.

La Organización Internacional de Trabajo viene proponiendo estrategias globales, nacionales y locales para lograr el progreso económico y social. Sin embargo, Costa Rica no pareciera comulgar con estos esfuerzos destinados a la protección social, la promoción de las normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo y al fortalecimiento del diálogo social, que procura, en definitiva fomentar el trabajo decente.

Tal y como lo establece el Convenio 171, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre El Trabajo Nocturno, a los trabajadores que desempeñan labores de extinción de incendio y que laboran en horarios nocturnos se le debe proteger la salud y garantizar la seguridad, mediante el reconocimiento de la naturaleza del trabajo nocturno en el marco de la compensación concedida a esos trabajadores en materia de duración del trabajo, remuneración o beneficios similares. Estos beneficios se desprenden de la recomendación 178, que señala:

“...A los trabajadores que durante un número considerable de años hubiesen estado empleados como trabajadores nocturnos, se les debería tener particularmente en cuenta en lo que respecta a las

posibilidades de jubilación anticipada voluntaria o progresiva, cuando existiesen tales posibilidades.”¹⁰⁶

El país, cumpliendo con el Convenio 155, de la OIT, en el que se indica que “Todo Estado que ratifique el Protocolo deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, debería revisar la legislación de pensiones y jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y aplicar de una vez por todas una Acción positiva que respete no solo el Principio de Igualdad y de Igualdad ante la ley, sino el Principio de Seguridad y Dignidad Humana.

La OIT es clara en la necesidad de revisar aspectos como:

- los accidentes del trabajo;
- las enfermedades profesionales;
- cuando sea procedente, de los sucesos peligrosos, de los accidentes de trayecto y de los casos de enfermedad que se sospeche tengan un origen profesional”.¹⁰⁷

Igualmente, el país esta evadiendo las responsabilidades establecidas en el Convenio 161 referente a servicios de salud en el trabajo, que indica la necesidad de:

¹⁰⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Guía, Normas Internacionales del Trabajo. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo • 2006. Ginebra. Capítulo 11. Pág. 107.

¹⁰⁷ Op. Cit. Pág. 118

- Vigilar los factores del medio ambiente de trabajo y de las prácticas de trabajo que puedan afectar la salud de los trabajadores;
- Participar en el análisis de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales”.¹⁰⁸

En este sentido, la OIT recomienda a los Estados a crear una lista de enfermedades profesionales que debería mantener actualizada; asimismo, realizar estudios sobre los que debería informar a empleados, empleadores y a la misma OIT.

¹⁰⁸ Op. Cit. Pág. 120

Capítulo VII

7.1. Ley Marco de Pensiones y la situación del Cuerpo de Bomberos

La ley Marco de Pensiones, que crea el Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, de otros regímenes especiales y Reforma a la Ley 7092, del 21 de abril de 1988, establece en el artículo I:

“Créase el Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, al cual se ajustará, en lo sucesivo, el otorgamiento de todas las jubilaciones y pensiones de los regímenes contributivos que tengan como base la prestación de servicio al Estado, originada con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley y cuyo pago esté a cargo del Presupuesto Nacional. Para los funcionarios que ingresen a servir al Estado con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, se aplicará lo que dispone el artículo 38.”¹⁰⁹

Artículo 2:

“Este régimen no será aplicable a las personas cubiertas por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, ni a los Regímenes de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional ni al del Poder Judicial. Sin embargo, en lo que se

¹⁰⁹ Asamblea Legislativa. Ley Marco de Pensiones 7302

*refiere a la edad, los servidores acogidos a este último régimen estarán afectos a lo establecido en el artículo 4 de esta Ley. Así reformado por el artículo 1 de la Ley No.7359, del 20 de setiembre de 1993)*¹¹⁰

Artículo 4:

“Tendrán derecho a acogerse a la jubilación:

a) Los servidores que tengan al menos sesenta años de edad, que hayan servido al Estado y cotizado para el régimen especial al que pertenezcan al menos por treinta años.

*b) Los servidores que tengan más de sesenta y cinco años de edad y que hayan servido y cotizado para el régimen especial al que pertenezcan por más de veinte años”.*¹¹¹

En días los miembros del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, que ingresaron en el año 1992 quedaron excluidos del régimen especial que los cubrió desde 1977, y que les permitía, en virtud de su labor y las condiciones distintas que ello implicaba, debía acogerse a un régimen en el que tenían la obligación de laborar hasta los 65 años de edad.

Lo que es peor aún quedan incluidos en un régimen en el que por principio no debía, pues, tal y como lo señaló el diputado José Miguel Corrales, en el Proyecto de Ley denominado Reforma de la Ley de Creación del Régimen General de

¹¹⁰ Ibidem

¹¹¹ Ibidem

Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, de otros regímenes especiales y reforma de Ley 7092, del 21 de abril de 1988:

“Cuando se sancionó la Ley que creó el Régimen General de Pensiones, se estableció que cubriría a los trabajadores y jubilados cuyo pago estuviese a cargo del presupuesto nacional. Merced a su artículo 2, ciertos grupos de funcionarios que estaban sujetos a disposiciones especiales en la materia, como el Magisterio, o que no generaban cargos al presupuesto público por este concepto durante su vida laboral ni luego de finalizada esta, como el Poder Judicial, fueron exceptuados de la aplicación de esta Ley.”¹¹²

El diputado Corrales argumentó en ese momento que *“los integrantes del Cuerpo de Bomberos estaban incluidos en ambas categorías las especiales condiciones de su trabajo hacen recomendable una jubilación temprana, y por ello, su régimen de pensiones tenía carácter privado, por medio del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos, creado e interpretado auténticamente por las Leyes N° 6170, de 29 de noviembre de 1977, N° 6284, de 3 de noviembre de 1978, respectivamente.”¹¹³*

¹¹² Asamblea Legislativa. Expediente 15235. Proyecto de Ley denominado Reforma de la Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, de otros regímenes especiales y reforma de Ley 7092, del 21 de abril de 1988

¹¹³ Ibidem

Durante el trámite de la Ley de Pensiones el Cuerpo de Bomberos consultó a la Comisión de Asuntos Hacendarios, Subcomisión de Pensiones, si aquella afectaría su régimen, lo que fue respondido negativamente. Textualmente, la respuesta dice: “

[...] “el proyecto de ley marco de pensiones en nada afecta al Régimen de pensiones del Cuerpo de Bomberos”.

La intención, al menos expresa, era mantener el Régimen de los Bomberos fuera del alcance de la Ley Marco de pensiones y que permaneciera como régimen aparte. Sin embargo, la inclusión del artículo 38 a ese proyecto de ley afectó la situación de todos los bomberos que entraron a trabajar después de la promulgación de la Ley Marco de pensiones, pues que varió, entre otras cosas, la edad y el tiempo de servicio requeridos para pensionarse.

Con el fin de de restituir al Cuerpo de Bomberos su autonomía en este campo, debido a sus condiciones especiales y manteniendo el régimen privado que les cobijó hasta 1992, José Miguel Corrales presenta una reforma que aún espera por una respuesta.

La reforma establece:

“Artículo único:

“Refórmese el primer párrafo del artículo 2 de la Ley N° 7302, Reforma de la Ley de Creación del Régimen General de Pensiones con cargo al presupuesto nacional, de otros regímenes especiales y reforma de la ley N° 7092, de 21 de abril de 1988 y sus reformas, Ley del Impuesto sobre la Renta, para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Este régimen no será aplicable a las personas cubiertas por los siguientes regímenes:

- a) El Régimen de invalidez, vejez y muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social.*
- b) Los Regímenes de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional.*
- c) El Régimen del Poder Judicial.*
- d) El Régimen del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos.”*

Transitorio I: Nuevos funcionarios. Los miembros permanentes del Cuerpo de Bomberos que ingresaron a partir del 15 de julio de 1992, podrán acogerse al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos, regulado por las Leyes N° 6170 y 6284, manifestándolo por escrito ante la Caja Costarricense de Seguro Social, para lo cual tendrán tres meses naturales a partir de la entrada en vigencia de esta Ley. La Caja Costarricense de Seguro Social deberá dar todas las facilidades para este trámite.

Hace cerca de seis meses, y por iniciativa del diputado Guyón Massey, del Partido Renovación Nacional, se presentó un nuevo proyecto, el que busca una pensión para los bomberos profesionales en condiciones similares a las de 1977: 25 años de servicio y 50 años de edad. Esta iniciativa sigue esperando.

¿Por qué hace 30 años las mismas condiciones que justificaron un régimen especial para el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica no son válidas para los diputados?

Las condiciones de trabajo y de salud de los bomberos no han cambiado; por el contrario, hoy, debido a una serie de condiciones propias del desarrollo de las ciudades, el aumento de la población, una mayor cantidad de accidentes e incidentes, los bomberos deben atender miles de emergencias, con lo que aumenta la peligrosidad en su trabajo, el desgaste y las enfermedades.

Hoy más que antes los bomberos son sometidos a riesgos adicionales debidos a la creciente utilización de sustancias peligrosas y la frecuencia de enfermedades vírales tales como la infección Sida, y la hepatitis, así como al aumento vertiginoso de los accidentes de tránsito y el rescate de víctimas.

Pese a los esfuerzos del Cuerpo de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros por encontrar respuesta en los legisladores, la realidad es que hoy, 15 años después, los bomberos de Costa Rica no cuentan con los principales activos de un

trabajo decente, en tanto no cuentan con protección social adecuada a las funciones que realizan, a la peligrosidad de su trabajo y a las horas laboradas anualmente.

Medidas como las adoptadas por la Asamblea Legislativa en el año 1992, en la que fue derogada la ley 6170, muestran como se está desprotegiendo a un conglomerado de trabajadores que cumplen con creces su trabajo y que no están recibiendo del Estado un trato justo ni amplia protección social.

Pretender incluir a los bomberos en un régimen unificado de pensiones, en el que deban pensionarse a los 65 años de edad, no es solo condenarlos a realizar trabajos extenuantes y peligrosos a una edad tan avanzada, sino someter a la sociedad al riesgo de no contar con el mejor y más seguro servicio de extinción de incendios.

No es posible que por políticas presupuestarias gubernamentales que se aplican en coyunturas políticas en proceso de cambio, los bomberos profesionales de Costa Rica se vean cada vez más expuestos a accidentes, enfermedades generadas por su labor y, por que no, a sentirse obligados a cumplir funciones a una edad en la que no tienen la suficiente capacidad física ni anímica para realizar.

El problema del desempeño de los cuerpos de bomberos no es un problema solo nuestro. Los países desarrollados, tanto en Europa como en Norteamérica, conocen de los efectos que viven sus bomberos.

¿Es posible que un bombero de 55 años sea capaz de soportar las condiciones antes descritas? ¿No estará en juego su vida y el futuro de quienes dependen económicamente de él? ¿En caso de soportarlo, estará la institución en condiciones de sostener incapacidades de hasta un año o más? ¿Podrá el sistema costarricense y el cuerpo de bomberos sobrevivir en un mar de incapacidades y una planilla de bomberos reducida? La respuesta es contundente: no es posible. ¿Es digno, decente y seguro luchar contra el fuego en condiciones de salud o fortaleza física disminuidas? Definitivamente no.

7.2. Necesidad de una jubilación temprana

Debido al carácter peligroso y estresante de la labor de los bomberos, en el que se requiere fuerza física, resistencia y agilidad, los trabajadores de los Servicios de Emergencias (bomberos, emergencistas, policías) de muchos países tienen derecho a una pensión mucho antes que los trabajadores de otras profesiones.

Los bomberos profesionales de Costa Rica, al incluirse en la Ley Marco de Pensiones, se les trató de una forma igualitaria, cuando, desde todo punto de vista laboral, no lo son.

El Plan de Pensiones anterior les permitía pensionarse a los 50 años de edad o 25 de servicio. Esta “diferencia” fue criticada por varios sectores.

El sistema de pensiones anterior, si se visualizan desde la perspectiva de la edad de pensión si era distinto, pero no lo es si se ve desde el punto de vista de periodos de trabajo, u horas trabajadas.

Si tomamos como parámetros los 25 años de edad para pensionarse, bajo el horario actual de 24 horas día por medio, tendremos 4032 al año, es decir 100 800 horas durante 25 años de labor continua. Un trabajador con una jornada diurna labora solamente 2304 horas al año y un empleado público solo 1920 horas al año.

En cuanto a las cuotas para jubilación, presento el siguiente cuadro:

Planes de pensión	Tiempo de jubilación (años)	Horas trabajadas	Horas por año	Años trabajados
C.C.S.S.	61 años 11 meses	88 704	2 304	38.5
C.C.S.S.	65 años	46 080	2 304	20
Bomberos	25	100 800	4 032	43.75

Fuente: Documento Defensa de la Pensión/ Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

Datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT¹¹⁴, indican que la jubilación de los bomberos en Irlanda está establecida a los 55 años, y la edad normal de jubilación de los funcionarios de policía en el Reino Unido es a los 50 años.

¹¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, OIT, Servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución. Págs. 60-62

En los Países Bajos, los pueden retirarse a los 55 o a los 60 años de edad, mientras que la edad de jubilación obligatoria en todos los sectores es a los 65 años.

En Estados Unidos, los bomberos reciben normalmente una pensión después de 20 años de servicio, lo que les permite emprender una segunda carrera antes de cumplir los 50 años. A pesar de su derecho a jubilarse mucho antes que quienes ejercen otras profesiones, estos trabajadores pueden continuar trabajando hasta la edad de la jubilación obligatoria. Los trabajadores de los Sistemas Públicos de Emergencia de los Estados Unidos están acogidos a un plan de pensiones en virtud del Sistema de jubilación de los funcionarios públicos (*Public Employees Retirement System (PERS)*), además de percibir las prestaciones de la seguridad social a los 65 años de edad.

Como vemos, en el mundo son muchos los trabajadores que tienen derecho a una jubilación temprana; en la mayoría de los países europeos los bomberos se pensionan a una edad promedio de 55 años.

Los datos de mortalidad por estrés y ataques cardíacos entre bomberos mayores de 50 años, en los Estados Unidos y Canadá podría confirmar la necesidad de adelantar la edad de jubilación. Igualmente debería ser tomado en cuenta los datos aportados por el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

Esta medida es avalada por la OIT en su informe sobre las condiciones de empleo y trabajo del personal de extinción de incendios, Ginebra, mayo de 1990, "...habida cuenta de la índole especialmente ardua de su ocupación, se debería considerar, de conformidad con las condiciones y práctica nacionales, que los bomberos deberían tener derecho a pensión completa a una edad sensiblemente inferior a la de los demás empleados. Ningún bombero dedicado a la extinción de incendios debería trabajar más allá de esta edad".

Debido a que el personal de servicios públicos de urgencias comparte las mismas condiciones y posibilidades de desarrollar patologías, el Estado costarricense debería plantearse la necesidad de establecer un régimen de pensiones distinto para quienes prestan servicios de urgencias.

En países como Reino Unido y Francia, pese a la oposición de algunos sectores, se admite una jubilación temprana.

"En Reino Unido, existe un sistema de pensiones, criticado en el recientemente publicado Libro Blanco (Our Fire and Rescue Service White Paper) de la oficina del primer ministro al que los bomberos contribuyen con un 11% y les asegura, tras 30 años de servicio, la totalidad de sus derechos de pensión. Existe un gran debate nacional sobre el cuerpo de bomberos que incluye la evaluación y adecuación de su sistema de pensiones."¹¹⁵

¹¹⁵ Ibidem

La ley Federal de los Estados Unidos, de 1994 relativa a la discriminación por razones de edad en materia de empleo, exceptúa a los bomberos, los policías y los trabajadores de los servicios médicos de urgencia de la prohibición de establecer límites de edad y autoriza a los gobiernos de los estados y las autoridades locales a establecer edad obligatoria de jubilación a los 55 años.

Por su parte, según indica la OIT, el Estado español, las diferentes organizaciones sindicales elaboran propuestas y establecen objetivos dirigidos a reducir la edad de jubilación en los bomberos.

Capítulo VIII

Conclusiones y recomendaciones

A través de este estudio, se determinó el papel social que juega el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, no solo en la mitigación de incendios, sino en una serie de labores que hacen de su trabajo fundamental e indispensable.

Se pudo constatar, además, las condiciones en las que laboran los bomberos profesionales del Cuerpo de Bomberos, tanto en término de peligrosidad como de jornadas laborales.

Luego de esta investigación, se concluye lo siguiente:

El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica por más de 140 años ha cumplido un papel trascendente en el desarrollo de nuestro país. Gracias a su labor ha sido posible aplacar incendios y resguardar la vida de decenas de personas, sin importar condición social y económica. Esta labor se ha llevado a cabo gracias a la disposición y capacitación de sus miembros, los que han contado con entrenamiento y equipo de primera línea, similar al de los países más desarrollados.

Pese a los altos niveles de capacitación, comparables a países como Estados Unidos y Canadá, y a la eficiencia en el servicio que prestan, en materia de legislación laboral el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica es uno de los más desprotegidos del mundo. Hemos visto como, mientras otros países avanzan en la promulgación de leyes que los protejan, debido a la condición especial de su labor, en Costa Rica se vienen tomando una serie de medidas que van en detrimento de la igualdad, la seguridad, la salud y la dignidad de este conglomerado tan emblemático.

Las condiciones laborales en las que trabajan los bomberos costarricenses distan mucho de las del resto de trabajadores del sector público o privado –a excepción de policías, paramédicos y, en general, personal de emergencias-. Si se observa solo el rubro de cantidad de horas laboradas al año, en las que los bomberos trabajan 12 horas diurnas y 13 nocturnas, se concluye que, prácticamente, estas son el doble de las que labora un trabajador en el horario diurno o un empleado público.

En la presente investigación se pudo constatar también que, a diferencia de los que sucede con los trabajadores regulares de los sectores público y privado, en los que las horas nocturnas son pagadas dobles o bien se les reduce la jornada a 36 semanales, en el Cuerpo de Bomberos no hay diferenciación entre horas nocturnas y horas diurnas, sino solamente un conjunto de horas que incluyen la mitad de horas nocturnas y la mitad de horas diurnas. Las horas nocturnas no

son canceladas como horas extraordinarias, pues, según el Instituto Nacional de Seguros, su labor corresponde a una jornada especial de trabajo definida, por el tipo de labor que realizan. Esto, sin duda, crea y mantiene una discriminación sustancial que viola el derecho a la Igualdad ante la ley.

En cuanto a las diferencias de su labor con el resto de los trabajadores, es posible determinar que existen diferencias sustanciales en la responsabilidad del cargo, la toma de decisiones y el tipo de labores realizadas. Pese a esas diferencias, no se hace ninguna discriminación en cuanto a salarios, que favorezca a los bomberos profesionales.

Al no estar en igualdad de condiciones es de esperar que exista algún método por medio de cual se pueda lograr esa paridad y ese método es el fondo de pensiones.

La pensión para cualquiera de los trabajadores debe corresponder a periodos de trabajo y a una igualdad en montos y edades de pensión. El Cuerpo de Bomberos de Costa Rica sobrepasa en mucho a cualquier empleado público. Bajo el Sistema de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, un bombero, labora un promedio de 43.75 años de su vida. En este cálculo se están presentando las horas reales trabajadas, que son las que en última instancia causaran el desgaste del trabajador y, por ende, definirán su calidad de vida en el futuro

Es indiscutible, según se demuestra a lo largo de esta investigación, que existe una inadecuada interpretación de la Ley Marco de Pensiones, por lo que se hace urgente revisar, a la luz de la ley Marco de pensiones, el caso del Fondo de Bomberos, el cual, por ser un fondo especial, acordado entre el patrono y los funcionarios, no implica un gasto directo para el presupuesto nacional.

Cabe recordar que antes de 1990 el Fondo de Jubilación de Cuerpo de Bomberos de Costa Rica era un fondo solvente, en el que cotizaban todos los bomberos permanentes.

Luego del este estudio se comprueba que los funcionarios del Cuerpo de Bomberos se encuentran en una desigualdad real respecto a otros trabajadores costarricenses, por lo que el país requiere corregir las inequidades bajo las que hasta ahora trabajan y la forma más digna es mediante un plan de pensiones, que de alguna manera solvente la desigualdad.

Como conclusión final y, a manera de proyección, cabe señalar que de mantenerse este Régimen de Pensiones para el Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, no solo se estará violando el Derecho a la Igualdad, sino el de la Seguridad y la Dignidad Humana, pues a estos servidores públicos se les condena a trabajar en labores de alta peligrosidad, en la que se requiere fortaleza y agilidad, que no tendrán a edades avanzadas, más allá de los 50 años.

Exigir a bomberos mayores de 50 años a realizar labores para las que no están ya aptos, pone en riesgo no solo su vida y su seguridad, sino la vida y la seguridad de las víctimas de un siniestro.

Recomendaciones

Para solventar la inequidad y de alguna manera compensar las desigualdades que existen, se recomienda regresar a un plan de pensiones tal y como existió en 1977, en la que los bomberos tenían la posibilidad de pensionarse a los 50 años, o bien con 25 años de servicio, o bien crear un régimen que tomen en cuenta las condiciones de trabajo propias de los bomberos.

Tal y como lo indica la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en su informe sobre las condiciones de empleo y trabajo del personal de extinción de incendios, mayo de 1990, por la índole especialmente ardua de su ocupación de bombero, "se debería considerar, de conformidad con las condiciones y práctica nacionales, que los bomberos deberían tener derecho a pensión completa a una edad sensiblemente inferior a la de los demás empleados. Ningún bombero dedicado a la extinción de incendios debería trabajar más allá de esta edad".

Como última recomendación, pero no menos importante, la sociedad costarricenses, su Gobierno y sus legisladores deberían reflexionar y tomar medidas para crear un sistema que cobije, no solo a los bomberos profesionales,

sino también a la policía y a los trabajadores de los servicios médicos de urgencia, pues todos comparten las mismas condiciones: situaciones de emergencia que entrañan peligro para la vida humana y que provocan un agudo estrés psicológico.

Tal y como lo sostiene la OIT, “debido a la naturaleza inusual de su misión, estos trabajadores están organizados y dirigidos de forma similar a los militares con códigos rígidos de comportamiento para asegurar un trabajo en equipo eficaz. El volumen de su trabajo está en aumento como resultado del incremento de los índices de delincuencia, del número creciente de accidentes de tráfico, de factores demográficos....”.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR GUTIERREZ, Róger. (1992) Universalización del Seguro Social en Costa Rica: constitucionalidad, autonomía y técnicas actuariales. Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social. Primera Edición.

ALEXY, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales, trad. de E. Garzón Valdés, Centro de Estudios. Constitucionales, Madrid.

ARIAS VALVERDE, Óscar. (1993) Teoría y Practica de la Seguridad Social: Evolución y tendencias de la Seguridad Social. Caja Costarricense de Seguro Social.

BOBBIO, NORBERTO. (1993) Igualdad y libertad, Barcelona: Editorial Paidós.

CABANELLAS, Guillermo. (1986) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliastapas SRL. 20ª Edición, Tomo VII.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. (1994) Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II. Buenos Aires.

FERRAJOLI, Luigi. (2006) Derechos y Garantías de la Ley del más débil. Editorial Trotta. Quinta edición. Madrid, España.

LLOBET RODRÍGUEZ, Javier. (2005) Cesare Beccaria y el Derecho Pena de hoy. Editorial Jurídica Continental. Costa Rica

VALERA ÁLAMO, Santiago. (2002) Psicología de las emergencias y desastres. Editorial Marcos. Primera Edición, Lima, Perú.

NORMATIVA

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Federico Malavassi Calvo, Ronaldo Alfaro García, Peter Guevara Guth, Carlos Herrera Calvo y Carlos Salazar Ramírez, contra la Ley 6170 de Jubilación de los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica y del Reglamento del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Miembros del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Expediente 04-001651-0007-co

Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Ley 7013, Régimen de pensiones de Hacienda.

Ley 7302, Régimen General de Pensiones.

Ley 61, Régimen de Pensiones de Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. 1977.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social.

Organización Internacional del Trabajo. Guía sobre Normas Internacionales del Trabajo. 2005.

Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Jurisprudencia Constitucional

Sala Constitucional, Voto No. 6432000 de las 14:30 horas del 20 de enero del 2000.

Sala Constitucional, Voto No. 468296 de las 11:15 hrs. del 06 de setiembre de 1996.

Dictámenes administrativos

Dictamen afirmativo de Minoría, 29 de octubre de 2003, Reforma de la Ley de Creación de Régimen General de Pensiones, con cargo al Presupuesto Nacional, de otros regímenes especiales y Reforma de Ley N° 7092, del 21 de abril de 1988 y sus Reformas, Ley de Impuesto sobre la Renta, Expediente N° 15.235

Oficio AL0152002 del 19 de febrero del 2002, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Pensiones.

Oficio DELE 6298 del 28 de mayo de 1998, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Pensiones.

Documentos

Asociación Costarricense de Bomberos (ACOBO). Estudios y correspondencia. Estudio que se presenta como sustento para la aprobación de la Ley 6170, de creación del Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Miembros Permanentes del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

Instituto Sindical del Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS). Estudio sobre enfermedades profesionales en el colectivo de bomberos. 2004. Instituto Nacional de Seguros. Informes, cartas y estudios.

Instituto Nacional de Seguros, Informe de Puestos del Cuerpo Nacional de Bomberos, sus características que sustentan la pensión.

Instituto Nacional de Seguros. 135 años de fundación del Cuerpo de Bomberos y 75 años de pertenecer al INS.

Department of Occupational Health and Safety, International Association of Fire Fighters, AFL-CIO, CLC. A Guide to the Recognition and Prevention of Occupational Heart Diseases for the Fire and emergency Medical Services. 2001.

Estudio y justificación para la solicitud de una Ley de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos de Costa Rica. Junta de Gobierno, Colegio de Médicos, 29 de enero de 1974.

Nuwayhid IA, Stewart W, Johnson JV. Work activities and the onset of first-time low back pain among New York City fire fighters. The Johns Hopkins University School of Hygiene and Public Health 1993.

Organización Internacional del Trabajo. Los servicios públicos de urgencias: el diálogo social en un medio en constante evolución. 2003.

Reinhardt, T.; Ottmar R. Baseline Measurement of Smoke Exposure Among wildland Firefighters. Journal of Occupational and Environmental Medicine, vol 1. 2004.

Sánchez González, Juan Manuel. Análisis de los efectos de la nocturnabilidad laboral permanente y de la rotación de turnos en el bienestar, la satisfacción familiar y el rendimiento perceptivo visual de los trabajadores. Facultad de Psicología de las Islas Baleares.

Sindicato de Empleados del Instituto Nacional de Seguros (UPINS). Cartas y comunicados.

Periódicos

La Gaceta N ° 237, del 15 de diciembre de 1977.

La Gaceta N ° 217 del 14 de noviembre de 1978.

En internet

Belloso Martín, Nuria. Igualdades Injustas o Igualdades Justas: Breves Apuntes sobre el Post-Liberalismo. Revista Juris Poiesis:

<http://www.estacio.br/graduacao/direito/revista/revista3/artigo1.htm>

Carrillo Prieto Ignacio. Derecho a la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm>

Fire Department Safety Officers Association. Shiftwork fatigue among Firefighters. Health and Safety for Fire and Emergency Personnel:

<http://www.fdsoa.org/news8.htm>.

Giguère, D; Marchand, D. Lombalgies et accidents chez les pompiers. Identification en analyse lors de l'accès aux véhicules et de la manutention IRSST. Montreal, Québec: www.irsst.qc.ca

Tomoda, S. Guidelines on Social Dialogue in Public Emergency Services in a Changing Environment (Sofia, 14-15 April 2005):

<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/jmpes03/jmpes-r.pdf>

Wagner D, Heinrichs M, Ehlert U. Prevalence of symptoms of posttraumatic stress disorder in German professional firefighters:

<http://ajp.psychiatryonline.org/cgi/content/full/155/12/1727>