
**“INFORME SOBRE ESTUDIO DE CONTROL INTERNO EN EL CONSEJO DE
SALUD OCUPACIONAL”**

INFORME AU-IF-TOA-CI-00004-2013

1. INTRODUCCION

1.1 Origen

Este estudio se efectuó como parte del Programa Anual de Trabajo de la Dirección General de Auditoría para el año 2012.

1.2 Recordatorio para el Jerarca y titulares subordinados

En atención a recomendación de la Contraloría General de la República, se citan los artículos 37, 38 y el primer párrafo del artículo 39 de la Ley General de Control Interno:

“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones.

Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38: Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de septiembre de 1994.

Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.

1.3 Objetivo General

Evaluar el sistema de control interno en el Consejo de Salud Ocupacional (en adelante CSO), en lo que se refiere a:

- a. Verificar el cumplimiento de metas y objetivos del año 2011,
- b. Verificar la ejecución de presupuesto del año 2011,
- c. Verificar la veracidad de las certificaciones emitidas por la Dirección de Seguros Solidarios del Instituto Nacional de Seguros (en adelante INS), “DSS 00374-12 del 17 de febrero 2012, DSS-00738-2012 del 20 de abril 2012, DE-089-2012 del 13 de abril 2012”.

1.4 Alcance

El estudio abarca el año 2011 y se amplió en aquellos casos que se consideró necesario.

1.5 Metodología

Se utilizó lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, el Código de Trabajo, la Ley de Administración

Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el Decreto 16620-TSS, el Oficio FOE-FEC-0115; así como otra normativa adicional aplicable al estudio.

Se realizó un análisis del cumplimiento de metas y objetivos conforme al Plan Operativo Institucional del CSO, mediante cédula de trabajo, también se analizó la ejecución presupuestaria mediante cédula de trabajo, ambos para el año 2011.

También se analizó la información suministrada por el INS referente al 50% de la reserva de reparto de los excedentes generados de las pólizas de riesgos del trabajo.

1.6 Antecedentes

➤ Creación del CSO

El artículo N° 273 de la Ley N° 6727 "Ley de Riesgos del Trabajo" modifica el Título Cuarto del Código de Trabajo **"De la protección a los trabajadores durante el ejercicio del trabajo"** y establece que:

"Declárese de interés público todo lo referente a salud ocupacional, que tiene como finalidad promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador en general; prevenir todo daño causado a la salud de éste por las condiciones del trabajo; protegerlo en su empleo contra los riesgos resultantes de la existencia de agentes nocivos a la salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo con sus aptitudes fisiológicas y psicológicas y, en síntesis, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su tarea."

Es así como el artículo N° 274 de la precitada Ley, crea el CSO como un **Órgano Técnico** adscrito al MTSS.

El CSO tiene como máximo jerarca a su Junta Directiva.

Según el Manual Normas de Control Interno para el Sector Público, define en su glosario al jerarca como:

"Superior jerárquico supremo del órgano o ente y quien ejerce la máxima autoridad dentro del órgano o ente; puede ser unipersonal o colegiado."

➤ **Fuentes de ingreso**

Las fuentes de ingreso del CSO, según el artículo 278 del Código de Trabajo son:

- a. La suma global asignada en el presupuesto del MTSS, por medio de transferencia de recursos del Programa 729 "Administración Central".
- b. El aporte del INS (en adelante INS)¹.
- c. Las donaciones que hagan las personas físicas y jurídicas. Todas las Instituciones del Estado quedan autorizadas para hacer donaciones al CSO.
- ch. Las sumas que, en virtud de convenios con Organismos Nacionales e Internacionales, se destinen a programas específicos para engrosar sus recursos de cualquier ejercicio.

Al año 2011, el CSO contaba con recursos provenientes de la reserva de reparto de la liquidación de Seguros de Riesgos del Trabajo, en el INS, por una cantidad de ¢923.000.710.15 (novecientos veinte y tres millones setecientos diez colones con quince céntimos)².

• **Administración financiera de los recursos del CSO**

El artículo 280 de la Ley de Riesgos del Trabajo N. 6727 establece:

"La administración financiera de los recursos del CSO, estará a cargo del MTSS, por medio de sus dependencias, conforme a las normas de la Ley de la Administración Financiera de la República, sin que pueda destinarse suma alguna a fines diferentes del trabajo que compete al consejo expresado".

¹ Artículo 205, Código de Trabajo: "... Si se presentaren excedentes, éstos pasarán a ser parte de una reserva de reparto, que se destinará, en un 50 % a financiar programas que desarrolla el CSO".

² Esta cantidad continúa incrementándose año con año debido al cálculo de los intereses ganados, aunque no se presenten incrementos en la reserva producto de la liquidación anual de Seguros de Riesgos del Trabajo, correspondiente.

Por ende, la ley define al CSO como un órgano técnico y además, le asigna un grado mínimo de desconcentración. En cuanto a la administración financiera, el artículo 30 del Decreto N°. 16620-TSS del 4 de noviembre de 1985, establece que:

"La Jefatura del Departamento Financiero del MTSS solo adquiere responsabilidades para con el Consejo, por lo tanto está en la obligación de..."

El artículo 301 de la Ley 6727 establece que:

"Todas las dependencias públicas o instituciones del Estado están obligadas a prestar la colaboración que solicite el CSO, para el mejor cumplimiento de sus funciones"

Nótese que el precitado artículo no exime, ni mucho menos, la participación obligatoria y directa del MTSS, para prestar colaboración al CSO.

2. COMENTARIOS

A continuación se exponen las debilidades de control interno identificados en el estudio:

2.1 Funciones del CSO

Se evidenció conforme el análisis realizado, que durante el año 2011, el CSO, no cumplió con algunas de las funciones establecidas en el Código de Trabajo en el Título Cuarto. Lo anterior por cuanto dentro de su Plan Operativo Institucional incluyó como metas, únicamente las siguientes:

1. Presentar un Proyecto de la Ley Marco en Salud Ocupacional,
2. Promover las mejores condiciones de las personas trabajadoras por medio de la capacitación en temas de salud ocupacional, dirigidas a las comisiones de salud ocupacional inscritas en el CSO durante el período anterior, y
3. Promover las mejores condiciones de las personas trabajadoras por medio de la preparación técnica y seguimiento de conocimientos en temas de salud ocupacional dirigida a las jefaturas, coordinadores, supervisores (mandos medios) de empresas dedicadas a actividades con mayor incidencia de accidentes y enfermedades laborales.

Mediante el Oficio TOA-00092-2012, del 12 de julio del 2012, esta Auditoría solicitó que indicaran cuáles fueron los proyectos llevados a cabo por las Áreas de Construcción, Administrativa, Legal, Agricultura e Industrial en el año 2011.

En respuesta se recibió Oficio DE-179-2012, del 14 de agosto del 2012, suscrito por la Licda. Olga Umaña Durán; Directora Ejecutiva del CSO, donde detalla algunas de las funciones llevadas a cabo por dichas áreas, sin embargo no indica el desarrollo de proyectos identificados plenamente con lo establecido en el artículo 274 del Código de Trabajo.

En este sentido se observó que no se realizaron algunas funciones, tales como:

- ✓ Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia.
- ✓ Promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional.
- ✓ Promover, por todos los medios posibles, la formación de personal técnico subprofesional, especializado en las diversas ramas de la salud ocupacional y la capacitación de patronos y trabajadores, en cuanto a salud ocupacional.
- ✓ Llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo.
- ✓ Preparar manuales, catálogos y listas de dispositivos de seguridad y de equipo de protección personal de los trabajadores, para las diferentes actividades.
- ✓ Preparar proyectos de ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las leyes que se tramiten relativas a salud ocupacional.
- ✓ Proponer al Poder Ejecutivo la lista del equipo y enseres de protección personal de los trabajadores, que puedan ser importados e internados del país con exención de impuestos, tasas y sobretasas.
- ✓ Efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia.

La Ley General de Control Interno establece en su artículo 8º:

“Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

-
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.**
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”**

El Título Cuarto del Código de Trabajo, establece en su artículo 274, las funciones asignadas al CSO, de la siguiente manera:

“Créase el CSO como organismo técnico adscrito al MTSS, con las siguientes funciones:

- a) Promover las mejores condiciones de salud ocupacional, en todos los centros de trabajo del país;**
- b) Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia**
- c) Promover las reglamentaciones necesarias para garantizar, en todo centro de trabajo, condiciones óptimas de salud ocupacional**
- ch) Promover, por todos los medios posibles, la formación de personal técnico subprofesional, especializado en las diversas ramas de la salud ocupacional y la capacitación de patronos y trabajadores, en cuanto a salud ocupacional;**
- d) Llevar a cabo la difusión de todos los métodos y sistemas técnicos de prevención de riesgos del trabajo**
- e) Preparar manuales, catálogos y listas de dispositivos de seguridad y de equipo de protección personal de los trabajadores, para las diferentes actividades**
- f) Preparar proyectos de ley y de reglamentos sobre su especialidad orgánica, así como emitir criterios indispensables sobre las leyes que se tramiten relativas a salud ocupacional**
- g) Proponer al Poder Ejecutivo la lista del equipo y enseres de protección personal de los trabajadores, que puedan ser importados e internados del país con exención de impuestos, tasas y sobretasas,**
- h) Llevar a cabo o coordinar campañas nacionales o locales de salud ocupacional por iniciativa propia o en colaboración con entidades públicas o privadas**
- i) Efectuar toda clase de estudios estadísticos y económicos relacionados con la materia de su competencia, y**
- j) Cualesquiera otras actividades propias de la materia.”**

Mediante el oficio AU-00299-2012, del 26 de septiembre del 2012, suscrito por el Lic. Norman Araya Alpízar, Subauditor General, se le solicitó a la Licda. Olga Umaña Durán las razones por las cuales se presentó esta situación, al no recibir respuesta en tiempo

oportuno se le envió el oficio AU-00338-2012 del 23 de octubre del 2012, suscrito por el Lic. Norman Araya Alpízar, como un recordatorio, sin embargo a esta fecha no se ha recibido respuesta; se volvió a enviar oficio de recordatorio AU-00349-2012 del 31 de octubre del 2012.

Se recibió el 13 de noviembre del 2012, el oficio DE-281-2012, del 7 de noviembre del 2012 y en dicho oficio se indicó que la falta de cumplimiento de algunas de las funciones asignadas al CSO por el Código de Trabajo se debió a la falta de presupuesto suficiente para llevarlas a cabo, sin embargo considera esta Auditoría que el CSO cuenta con los recursos suficientes, los cuales se encuentran en la liquidación de la Póliza de Riesgos del Trabajo en el INS.

La falta de cumplimiento de algunas de las funciones establecidas en el Código de Trabajo durante el año 2011 y que son responsabilidad del CSO como órgano rector de la materia de Salud Ocupacional a nivel nacional, **debilita en forma sustancial** la finalidad de dicho Consejo, la cual es promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador en general, prevenir todo daño causado a la salud por condiciones de trabajo y protegerlo en su empleo contra los riesgos resultantes de la existencia de agentes nocivos a la salud.

2.2 Cumplimiento del Plan Operativo Institucional del año 2011

El CSO incluyó en el Plan Operativo Institucional para el año 2011, como objetivos estratégicos del programa:

1. Presentar un Proyecto de la Ley Marco en Salud Ocupacional,
2. Promover las mejores condiciones de las personas trabajadoras por medio de la capacitación en temas de salud ocupacional, dirigidas a las comisiones de salud ocupacional inscritas en el CSO durante el período anterior, y
3. Promover las mejores condiciones de las personas trabajadoras por medio de la preparación técnica y seguimiento de conocimientos en temas de salud ocupacional dirigida a las jefaturas, coordinadores, supervisores (mandos

medios) de empresas dedicadas a actividades con mayor incidencia de accidentes y enfermedades laborales.

Se evidenció, mediante la información obtenida en varios oficios confeccionados por la Dirección Ejecutiva y los Coordinadores de Áreas, que los puntos 1 y 3 no se llevaron a cabo.

Mediante el oficio TOA-0103-2012, del 23 de julio del 2012, dirigido al Lic. Alfonso Pacheco Gutiérrez, Coordinador del Área Legal del CSO, se le solicitó los proyectos realizados por el Área Legal, durante el año 2011, y el Licenciado Pacheco Gutiérrez contestó en el Oficio AL-CSO-28, del 26 de julio del 2012, que los ante proyectos, tanto legales como reglamentarios desarrollados durante el año 2011 fueron los siguientes:

- a. El referido a la reforma del artículo 300 del Código de Trabajo,
- b. Reforma del artículo 290 del Código de Trabajo,
- c. Reglamento para desarrollar el artículo 205 del Código de Trabajo,
- d. Revisión de los ante proyectos de reglamento sobre las Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, Reglamento de las Actividades Insalubres y Peligrosas.

Esta información se corroboró mediante el Oficio DE-179-2012, del 14 de agosto del 2012, suscrito por la Licda. Olga Umaña Durán, Directora Ejecutiva del CSO, y en respuesta al Oficio TOA-00092-2012, del 12 de julio del 2012 y suscrito por el Lic. Jorge Flores Díaz.

En este oficio se le solicitó a la Licda. Umaña Durán acerca de las labores realizadas por todas las áreas del CSO y la información suministrada por la Directora Ejecutiva coincidió con la información suministrada por los encargados de las diferentes áreas.

Por lo que claramente se evidenció que si bien se realizaron algunas actividades dentro del Área Legal del CSO, no se cumplió con lo establecido en el Plan Operativo Institucional, en cuanto a la presentación de un Proyecto de la Ley Marco en Salud Ocupacional.

Para la capacitación en materia de salud ocupacional, se asignó al Área de Formación, Divulgación y Promoción, capacitar a treinta y nueve (39) comisiones de salud ocupacional, durante el año 2011.

Mediante Oficio FDP-52-2012, del 24 de julio del 2012, las Licdas. Virginia Chavarría Rodríguez y Nury Sánchez Aragonés, indicaron que se capacitaron, durante el año 2011, cincuenta y una (51) comisiones de Salud Ocupacional.

Para el objetivo de promover las mejores condiciones de las personas trabajadoras por medio de la preparación técnica y seguimiento de conocimientos en temas de salud ocupacional dirigida a las jefaturas, coordinadores, supervisores (mandos medios) de empresas dedicadas a actividades con mayor incidencia de accidentes y enfermedades laborales, se decidió en el Plan Operativo Institucional para el año 2011, realizarlo a través de encuestas aplicadas a los participantes de las capacitaciones realizadas por el Área de Formación, Divulgación y Promoción; sin embargo, dentro de las funciones realizadas por dicha Área durante el año 2011 no se incluye esta actividad, por lo que se evidenció que no se realizó.

La Ley General de Control Interno establece en su artículo 8º:

“Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.***
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.***
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.***
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”***

La norma 3.3 Vinculación con la planificación institucional, del Manual de Normas para el Sector Público, establece que:

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo, deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.”

Mediante el oficio AU-00299-2012, del 26 de septiembre del 2012, suscrito por el Lic. Norman Araya Alpízar, Subauditor General, se le solicitó a la Licda. Olga Umaña Durán las razones por las cuales se presentó esta situación, al no recibir respuesta en tiempo oportuno se le envió el oficio AU-00338-2012 del 23 de octubre del 2012, suscrito por el Lic. Norman Araya Alpízar, como un recordatorio, sin embargo a esta fecha no se ha recibido respuesta; se volvió a enviar oficio de recordatorio AU-00349-2012 del 31 de octubre del 2012.

Se recibió el 13 de noviembre del 2012, el oficio DE-281-2012, del 7 de noviembre del 2012 y en dicho oficio se indicó que no sólo se cumplió con los objetivos incluidos en el POI sino que se sobrepasó la cuota porcentual propuesta, aunque esto es cierto, cuestiona esta Auditoría la falta de cumplimiento en el punto correspondiente a: ***Promover las mejores condiciones de las personas trabajadoras por medio de la preparación técnica y seguimiento de conocimientos en temas de salud ocupacional dirigida a las jefaturas, coordinadores, supervisores (mandos medios) de empresas dedicadas a actividades con mayor incidencia de accidentes y enfermedades laborales*** la cual no se llevó a cabo; y prueba de esto es que no existió una forma de medición para poderse la aplicar a su cumplimiento.

No se planificó la forma mediante la cual se mediría el cumplimiento de este punto, al no confeccionar un documento específico para valorar cuantitativamente el cumplimiento de este objetivo.

La falta de cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Operativo Institucional del CSO, para el año 2011, evidencia debilidad en los procesos de control interno y de planificación administrativa y además no se le dio seguimiento a los objetivos establecidos en el Plan Operativo Institucional.

2.3 Liquidación presupuestaria del CSO para el año 2011

Para el año 2011 el MTSS aprobó una transferencia para el CSO por la suma de ¢174,659,099.00 (ciento setenta y cuatro millones seiscientos cincuenta y nueve mil noventa y nueve colones), para planilla y gastos de operación, se realizaron modificaciones por incremento al presupuesto original por ¢20.000.967.80 (veinte millones novecientos sesenta y siete colones con ochenta céntimos) y una disminución por ¢2.565.967.80 (dos millones quinientos sesenta y cinco mil novecientos sesenta y siete colones con ochenta céntimos) para que al final quedara un presupuesto de ¢192.094.099.00 (ciento noventa y dos millones noventa y cuatro mil noventa y nueve colones).

De este presupuesto final se ejecutó ¢145.141.773.94 (ciento cuarenta y cinco millones ciento cuarenta y uno mil setecientos setenta y tres colones con noventa y cuatro colones) que corresponden a un 75,55%, quedando sin ejecutar el 24,45%, ¢46.952.325.06 (cuarenta millones novecientos cincuenta y dos mil trescientos veinte y cinco colones con seis céntimos).

En el presupuesto de egresos del año 2011 del CSO algunas sub partidas se sub ejecutaron el 23% o más.

A continuación se presenta un detalle de dichas partidas:

| Cod. | Descripción | Presupuesto | | Disponible | % |
|---------|---|----------------------|---------------------|----------------------|---------------|
| | | Actual | Ejecutado | Presupuestario | SUB-EJECUCION |
| 0.02.05 | Dietas | 14.502.348,00 | 11.231.769,24 | 3.270.578,76 | 23% |
| 0.04.02 | Contrib.Patronal al Instituto Mixto de Ayuda Social | 676.524,00 | 510.170,40 | 166.353,60 | 25% |
| 0.04.05 | Contribución Patronal al B.P. | 676.524,00 | 450.854,76 | 225.669,24 | 33% |
| 0.05.03 | Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral | 4.059.141,00 | 2.871.276,54 | 1.187.864,46 | 29% |
| 1.02.03 | Servicio de correo | 35.000,00 | 4.800,00 | 30.200,00 | 86% |
| 1.02.04 | Servicio de telecomunicaciones | 1.300.000,00 | 922.113,00 | 377.887,00 | 29% |
| 1.03.03 | Impresión, encuadernación y otros | 3.380.000,00 | 0,00 | 3.380.000,00 | 100% |
| 1.03.05 | Servicios Aduaneros | 150.000,00 | 85.669,92 | 64.330,08 | 43% |
| 1.05.01 | Transporte dentro del país | 59.800,80 | 0,00 | 59.800,80 | 100% |
| 1.06.01 | Seguros (Riesgos, Equipo, Incendio) | 2.964.270,40 | 985.271,00 | 1.978.999,40 | 67% |
| 2.01.01 | Combustibles y lubricantes | 200.000,00 | 118.791,00 | 81.209,00 | 41% |
| 2.99.03 | Productos de papel, cartón e impresos(periodicos, papel) | 235.000,00 | 63.000,00 | 172.000,00 | 73% |
| 2.99.04 | Textiles y vestuario | 1.340.000,00 | 0,00 | 1.340.000,00 | 100% |
| 5.01.05 | Equipo y Programas de Computo | 2.980.000,00 | 0,00 | 2.980.000,00 | 100% |
| 6.01.02 | Transferencia corrientes a Organos Desconcentrados | 1.000.000,00 | 668.754,75 | 331.245,25 | 33% |
| 6.03.99 | Otras Prestaciones a Terceras Personas | 7.100.000,00 | 3.692.588,82 | 3.407.411,18 | 48% |
| 9.02.01 | Sumas sin asignación presupuestaria | 21.190.629,80 | 0,00 | 21.190.629,80 | 100% |
| | TOTAL | 40.599.701,00 | 5.614.075,49 | 34.985.625,51 | |

La Ley General de Control Interno establece en su artículo 8º:

“Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.**
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.**
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.**
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”**

Mediante el Oficio AU-000254-2012, del 20 de agosto del 2012, suscrito por el Lic. Norman Araya y dirigido a la Licda. Olga Umaña Durán, se solicitó las razones por las cuales se dieron estas sub ejecuciones presupuestarias.

Al respecto se recibe el oficio DE-25-2012, del 20 de agosto del 2012, suscrito por la Licda. Olga Umaña Durán y recibido el 16 de octubre del 2012, en el cual se indica que la razón para que se diera esta situación fue debido a un pronunciamiento de la señora Dunia Ramos de la Proveeduría Institucional, del 15 de noviembre del 2011, en el cual indica que no se reciben solicitudes nuevas para tramitar, quedando sin concluir las solicitudes realizadas en las diferentes partidas. Al respecto la señora Dunia Ramos comentó que:

“Buenas noches, doña Olga, entiendo su malestar por la situación presentada, la cual refuerza el panorama expuesto en el oficio PI-1238-11 del día de ayer, dirigido a usted. Efectivamente por parte del CSO se intentó presentar inicios de trámites, pero enviando vía correo electrónico algunos borradores, no así los documentos en físico (acción que marca el inicio formal de la revisión) pero estos trámites implicaban concurso, lo cual es imposible de atender en este momento del año. Así lo indiqué a la señora Soledad Morera en correo del día 15, en el cual le sugerí valorar aquellos viable realizar mediante la aplicación de los artículos 130, 131, 200 y 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (materia decepcionada).

Ayer por la tarde, vía telefónica, le expuse ampliamente al señor Viceministro de Trabajo, licenciado Eugenio Solano Calderón, las razones que nos obligan a tomar estas medidas, pese a nuestra total disposición de colaborar con todos los programas. Fue hoy en horas de la mañana que se le comunicó por parte de la Dirección Financiera de este Ministerio a la señora Proveedora Institucional la decisión de recibir facturas hasta el día 12 de diciembre, lo cual motivó el correo anterior.

En relación con su comentario de que habrían tenido tiempo para realizar sus trámites de saber que el plazo vencía hoy, debo ser enfática en recordarle que la fecha límite para la recepción de solicitudes de pedido para este período presupuestario era el día 7 de noviembre, según se comunicó mediante Circular PI-015-2011 fechado 2 de los corrientes, entregado a ustedes el día jueves 3. Le aseguro que si en nuestras manos

estuviera solventar estos inconvenientes no dudaríamos en actuar, pero lamentablemente en este caso no es así.”

Por lo anteriormente descrito la responsabilidad de la poca ejecución presupuestaria recae en forma directa en la Dirección Ejecutiva del CSO.

La falta de ejecución de algunas partidas presupuestarias denotan claramente la falta de planificación, en la elaboración del presupuesto y evidencia que se presupuestan partidas que prácticamente no se utilizan, por mala planificación o por falta de gestión lo que incide directamente en el cumplimiento de metas y objetivos propuestos en el Plan Operativo Institucional del CSO, para el año 2011.

2.4 Disponibilidad de fondos a favor del CSO en Seguro de Riesgos del Trabajo del INS

Se evidenció, mediante la certificación DSS-01340-2012 del tres de julio del dos mil doce, emitida por la Dirección de Seguros Solidarios del INS, que el CSO posee fondos a favor por la liquidación del régimen de Seguros de Riesgos del Trabajo por un monto de ¢ 998.318.466.42 (novecientos noventa y ocho millones trescientos diez y ocho mil cuatrocientos sesenta y seis colones con cuarenta y dos céntimos) al 30 de junio del 2012, éstos recursos se pueden utilizar, según lo establece la normativa respectiva³, para financiar programas desarrollados por el CSO.

La certificación detalla saldos a favor del CSO desde el año 2006, sin embargo sólo se observó giros parciales realizados en los años 2007 (¢19.500.000.00), 2008 (¢1.500.000.00) y 2010 (¢90.000.000.00); no se observó giros para los años 2009, 2011 y 2012.

El oficio FOE-FEC-0115 del 16 de febrero del 2006 y suscrito por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Financieros, Economía y

³ Artículo 205 del Código de Trabajo

Comercio de la CGR, establece el procedimiento que debe realizar el CSO para justificar los programas desarrollados y financiados con estos recursos.

No se evidenció que el CSO desarrollara proyectos que fueran financiados por los recursos de la liquidación de Seguros de Riesgo del Trabajo, aún y cuando el INS está obligado a transferir recursos al CSO, siempre y cuando éste ejecute programas.

Se solicitó la causa al presidente de la Junta Directiva del CSO, Lic. Eugenio Solano Calderón, mediante oficio AU-00339-2012, del 23 de octubre del 2012, suscrito por el Lic. Norman Araya Alpízar.

Al respecto el Lic. Solano Calderón emite el oficio DVM-0261-10-2012, del 26 de octubre del 2012, recibido por esta Auditoría el 30 de octubre del 2012, e indicó que actualmente existen los siguientes proyectos en proceso, que serán financiados con los fondos de la Reserva de Seguros de Riesgo del Trabajo del INS:

| Proyecto | Detalle | Monto |
|----------|---|----------------|
| 1 | Implementación de página web | ¢16.800.000,00 |
| 2 | Promoción y divulgación de la salud ocupacional | ¢23.140.000,00 |
| 3 | Seguimiento y evaluación de la entrega técnica de las "estrategias pedagógicas para abordar los temas de salud ocupacional" | ¢39.000.000,00 |
| 4 | Capacitación "Aspectos básicos de salud ocupacional y seguridad del trabajo en la agricultura para inspectores de trabajo" | ¢9.800.000,00 |
| | TOTAL | ¢88.740.000,00 |

Indica además, que de los cuatro proyectos dos se encuentran en proceso de contratación en la Proveduría Institucional para su ejecución y dos se ejecutarán en el año 2013.

Es relevante señalar que el monto de los proyectos propuestos (¢88.740.000.00) corresponde a un 8,89% de los recursos en custodia en el INS al 30 de junio del 2012, que ascienden a ¢998.318.466.42.

El CSO cuenta con recursos en la reserva de reparto de Seguros de Riesgos del Trabajo, desde el año 2006, cuando dicha reserva ascendía a ¢242.259.150.34 (doscientos cuarenta y dos millones doscientos cincuenta y nueve mil ciento cincuenta colones con treinta y cuatro céntimos); sin embargo de esa fecha a la fecha de este estudio (año 2011) no se evidenciaron proyectos realizados por el CSO.

La Ley General de Control Interno establece en su artículo 8º:

“Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

La existencia de recursos en la liquidación del Seguro de Riesgos del Trabajo en el INS a favor del CSO, casi mil millones de colones, y su falta de uso demuestra una gestión administrativa y directiva débil.

El CSO es el ente rector en materia de Salud Ocupacional en Costa Rica y cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos que generen impacto a nivel nacional; sin embargo, no existen razones de peso que justifiquen el hecho de no utilizar los recursos de la reserva de Seguros de Riesgos del Trabajo.

La falta de uso de los recursos demuestra que el CSO no ha aprovechado estos recursos para el desarrollo de proyectos o programas que refuercen el papel del CSO a nivel nacional desmejorando en gran medida su imagen y labor como rector de la Salud Ocupacional en Costa Rica.

3. CONCLUSIÓN

El sistema de control interno, según el examen efectuado presenta múltiples debilidades lo que denota una falta de acciones que se contraponen con el artículo 8 de la Ley N° 8292 Ley General de Control Interno, que define al control interno como una serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de varios objetivos. Dentro de estos objetivos podemos citar exigir confiabilidad y oportunidad de la información, así como garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

El Plan Operativo Institucional del año 2011, no representa lo que realmente fue el accionar del CSO durante el año 2011 y se evidenció que se confeccionó únicamente para cumplir con un requisito institucional.

La falta de ejecución, en algunas partidas, del presupuesto del año 2011, evidenció una falla en la administración financiera de los recursos trasladados por el MTSS al CSO y determinó que no se ejecutaran partidas importantes dentro del presupuesto, tales como Equipo y Programas de Cómputo, Textiles y Vestuario, Productos de papel, cartón e impresión, Impresión, encuadernación y otros; lo que dificulta el accionar diario del CSO y no permite siquiera cumplir con los objetivos incluidos en el Plan Operativo Institucional.

Según se comprobó, mediante solicitud realizada al Lic. Eduardo Fernández Figueroa, Jefe de la Dirección de Seguros Solidarios del INS y con la información suministrada por el Lic. Leonel Fernández Chaves, Auditor Interno del INS; que la información suministrada acerca de los montos incluidos en la liquidación de Seguros de Riesgo del Trabajo entregada al CSO es correcta.

Existen, actualmente, casi mil millones de colones en la reserva de reparto de Seguros de Riesgos del Trabajo, a favor del CSO; sin embargo no ha existido planificación, por parte de la Dirección Ejecutiva ni por parte de la Junta Directiva, para poder utilizar

dichos recursos y realizar proyectos que refuercen el papel del CSO como órgano rector de la Salud Ocupacional en Costa Rica, y así poder utilizar estos recursos disponibles.

El debilitamiento progresivo de la participación del CSO, en la planificación de la materia de Salud Ocupacional, a nivel nacional, no es el resultado de la falta de presupuesto, ya que actualmente el CSO cuenta con recursos suficientes para poder realizar cualquier proyecto y lograr con ello impacto a nivel nacional y la recuperación de su credibilidad como órgano rector de la materia de Salud Ocupacional.

Esta planificación y ejecución de proyectos debe ser una tarea directa y una responsabilidad asignada a la Junta Directiva y a la Dirección Ejecutiva del CSO, ya que según pudo evidenciar esta Auditoría existen los recursos necesarios para el desarrollo de proyectos de Salud Ocupacional.

4. RECOMENDACIONES

4.1 AL SEÑOR MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

4.1.1 Girar las directrices necesarias, por escrito y en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe, con el fin de que se cumpla con todas las recomendaciones contenidas en este Informe.

4.1.2 Coordinar con la Junta Directiva y Dirección Ejecutiva del CSO, por escrito y en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe, para proceder a la confección de un cronograma de actividades para darle cumplimiento a las recomendaciones contenidas en este informe, y remitirlo a esta DGA, en el plazo de un mes.

4.1.3 Informar a esta DGA, por escrito y en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe de las acciones realizadas, para dar cumplimiento a las recomendaciones expuestas en este estudio.

4.2 A LA JUNTA DIRECTIVA DEL CSO

4.2.1 Girar las directrices necesarias a la Dirección Ejecutiva del CSO, por escrito y en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe, con el fin de que se cumpla con las recomendaciones contenidas en este Informe.

4.2.2 Informar a esta DGA por escrito y en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe, de las acciones realizadas, para dar cumplimiento a las recomendaciones expuestas en este estudio.

4.2.3 Elaborar, en un plazo de un mes, a partir de la recepción de este informe, un cronograma de proyectos a realizar, que serán respaldados por los recursos de la reserva de reparto del Seguro de Riesgos del Trabajo, en custodia en el INS,

con el objetivo de poder justificar el uso de dichos recursos, y evitar lo descrito en el **Comentario 2.4.**

4.3 A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL CSO

4.3.1 Elaborar un cronograma, por escrito y en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe, con el propósito de dar cumplimiento a las funciones establecidas en el artículo 274 del Código de Trabajo, y así evitar lo descrito en el **Comentario 2.1.**

4.3.2 Cumplir en lo sucesivo en forma estricta con los objetivos estratégicos que se incluyan en los Planes Operativos Institucionales, para posteriores períodos, lo anterior para evitar lo descrito en el **Comentario 2.2.**

4.3.3 Proceder a ejecutar en períodos posteriores en la medida de lo posible la totalidad del presupuesto asignado para cumplir con los objetivos propuestos en el Plan Operativo Institucional y definir la forma como se trataran las desviaciones presupuestales respectivas y evitar lo descrito en el **Comentario 2.3**