



**MINISTERIO DE
TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL**

**GOBIERNO
DE COSTA RICA**

**DIRECCIÓN GENERAL
DE AUDITORÍA**

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría MTSS

DGA-ATOA-IESP-6-2023

Auditoría de Carácter Especial del proceso de cierre del CSO, en el proceso de convertirse en Programa 735 del MTSS

Diciembre, 2023



CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen del Estudio	4
1.2 Recordatorio.....	4
1.3 Objetivo General	5
1.3.1 Objetivos específicos.....	5
1.4 Alcance	5
1.5 Normas Técnicas	5
1.6 Metodología Aplicada.....	5
1.7 Limitaciones	5
1.8 Antecedentes	5
1.9 Comunicación de Resultados.....	7
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	8
2.1 Debilidad en la formalización de acuerdos en la documentación que respalde la suplencia de la secretaria del CSO	8
2.2. Ausencia de consentimiento para el uso de imagen en publicidad.....	9
2.3. Desactualización al Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional y manuales de procedimientos.	11
2.4. Inatención de aspectos jurídicos relacionados con la naturaleza del CSO y su traslado como programa del MTSS.....	13
3. CONCLUSIONES.....	15
4. RECOMENDACIONES	16
4.1 Al Despacho del Ministro.....	16
4.2 Al Consejo de Salud Ocupacional	16
4.3 A la Directora Ejecutiva del Consejo de Salud Ocupacional	16



RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría, en cumplimiento con el plan de trabajo, 2023, y con fundamento en lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR), N.º7428, realizó el estudio de auditoría de carácter especial sobre el proceso de cierre del CSO, en el proceso de convertirse en Programa 735 del MTSS, que va desde el primer semestre del 2020 hasta la fecha.

Esta DGA realizó el análisis de la normativa que regula el quehacer del CSO junto con los pronunciamientos de la Procuraduría General de República y los que MIDEPLAN ha expuesto para la reorganización administrativa.

Así mismo, se examinó lo relacionado a las funciones, competencias, estructura que permitieran determinar la realidad del CSO, ahora que es una dependencia más del Ministerio de Trabajo, sin embargo, se determinó que carece de algunos aspectos y elementos necesarios para lograr cumplir con lo establecido por la normativa correspondiente, mismos que serán evaluados en este informe.

Por consiguiente, es importante realizar esta evaluación con el fin de que el CSO opere en total apego y respeto al Principio de Legalidad que aplica en la Administración Pública, además de proporcionar claridad jurídica en su quehacer.

Por lo cual, el estudio permitió determinar aspectos de mejora en el Control Interno relacionados a la ejecución de las labores diarias que ejecuta el Consejo entre estos:

- Debilidad en la formalización de acuerdos en la documentación que respalde la suplencia de la secretaria del CSO.
- Ausencia de consentimiento para el uso de imagen en publicidad
- Desactualización al Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional y manuales de procedimientos.
- Inatención de aspectos jurídicos relacionados con la naturaleza del CSO y su traslado como programa del MTSS.

Por tanto, esta Dirección General de Auditoría, en aras de contribuir con el fortalecimiento del Sistema de Control Interno del Consejo de Salud Ocupacional, emite las recomendaciones para corregir los aspectos de mejora incluidos en el presente estudio, las cuales con su implementación coadyuvarán al Ministerio y al CSO a minimizar los riesgos asociados.



1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

El plan anual de trabajo de la Departamento Auditoría Transferencias y Órganos Adscritos - TOA para el periodo 2023, contempla la ejecución del estudio especial Auditoría de Carácter Especial de la administración del Sistema SIP de la DNP, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio determinada en la Actividad Planificación.

1.2 Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N°37, N°38 y primer párrafo del N°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 se 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 setiembre 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 proceso de cierre del CSO, en el proceso de convertirse en Programa 735 del MTSS 2020.

1.3.1 Objetivos específicos

Determinar si la Administración Superior del MTSS analizó, identificó y atendió aspectos legales administrativos necesarios para realizar el traslado del CSO de órgano desconcentrado a programa presupuestario del MTSS.

1.4 Alcance

Actividades ejecutadas por la Administración desde el primer semestre del 2020 hasta la fecha, ampliándose en caso de ser necesario.

1.5 Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.6 Metodología Aplicada

Para la elaboración de esta auditoría, se utilizaron las técnicas y procedimientos establecidos en las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-DC-119-2009, y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014).

Además, se realizó la revisión de la siguiente normativa: Actual Código de trabajo, La Ley N° 6727 de Riesgos del Trabajo, del 9 de marzo de 1982, Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional, criterios y pronunciamiento de la Procuraduría General de la Republica relacionados con el tema, oficios e informes técnicos de MIDEPLAN, Manual Organizacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Informe final de gestión 2018-2022, entre otros.

Se aplicaron instrumentos de recolección de información, como lo son los cuestionarios, gestionados mediante el sistema Argos, correo electrónico, así como entrevistas al personal clave de los procesos.

Adicionalmente, se realizó consulta a la Dirección Jurídica por medio del oficio MTSS-DGA-OF-80-2023 y esta Dirección responde con número de oficio DAJ-AIR-OF- 170-2023.

1.7 Limitaciones

No se tuvieron

1.8 Antecedentes

Mediante el artículo 68 del Decreto Ejecutivo N° 1508 del 16 de febrero de 1971, denominado "Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social" crea el Departamento de Medicina, Higiene y Seguridad Ocupacionales dentro de la Dirección



Nacional de Seguridad Social, este reglamento aún está vigente pero tampoco esta oficina aparece en el “Manual Organizacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, ya citado.

El artículo 274 del Código de Trabajo, introducido por la que se llamó, Ley de Riesgos del Trabajo, Ley N° 6272 del 9 de marzo de 1982, creó el Consejo de Salud Ocupacional integrando la normativa al Código de Trabajo y le otorgó 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 sub profesional, 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 al país con exención de impuestos, tasa 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.

Así, en atención a las observaciones de MIDEPLAN en el informe antes citado, el Ministerio de Trabajo se da a la tarea de reorganizar administrativamente de forma parcial al Ministerio, y mediante oficio MTSS-DMT-OF-1101-2020 del 07 de setiembre de 2020, presenta a MIDEPLAN la propuesta de reubicación del CSO. Propuesta que es aceptada por medio del oficio MIDEPLAN-DMOF-1523-2020 de fecha 4 de noviembre del año 2020.

Actualmente, el Consejo de Salud Ocupacional es un órgano técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cuenta con representación tripartita en su Junta Directiva, conformada por miembros de las cámaras patronales, organizaciones sindicales, el Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y el MTSS quien lo preside.

Su principal función es contribuir con el mejoramiento de las condiciones laborales y ambientales de los centros de trabajo y por tanto de la calidad de vida de la población trabajadora.

Desarrolla diversos programas de promoción de proyectos de salud ocupacional, prevención y control de riesgos de trabajo. A la vez que actualiza y fiscaliza el cumplimiento de la normativa en este campo.

El Consejo de Salud Ocupacional fue creado como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desempeñándose hasta el año 2020 como un órgano con desconcentración mínima cuyos presupuestos tanto ordinarios como extraordinarios, así como las modificaciones presupuestarias estaban sujetas a los procedimientos establecidos por la



Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y los cuales debían ser presentados a la Contraloría General de la República (CGR) mediante el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Sin embargo, mediante oficio DM-1141-2019 de fecha 29 de julio del año 2019, remitido por la Sra. María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica y dirigido al Sr. Steven Núñez Rímola, Ministro de Trabajo y Seguridad Social se nos informa que conforme a análisis realizados a dictámenes de la Procuraduría General de la República (PCG) se encuentra que en el Dictamen C-484 del 7 de diciembre de 2006 se reconsidera su posición señalando que el CSO no tiene desconcentración y que debe ser considerado como un simple órgano técnico; eliminándose la representación del CSO como un órgano desconcentrado del MTSS y se nos instruye a ubicarlo en la estructura del propio ministerio según análisis técnico.

Es así como mediante oficios MTSS-DMT-OF-1166-2019 del 23 de agosto del año 2019 y MTSS-DMT-OF-1101-2020 del 07 de setiembre de 2020, se emiten propuestas de reubicación del CSO, aprobándose según oficio MIDEPLAN-DMOF- 1523-2020 de fecha 4 de noviembre del año 2020.

De esa forma el Consejo de Salud Ocupacional pasa a formar parte de la estructura programática del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como programa presupuestario 735, sujeto en adelante a los lineamientos establecidos para la ejecución.

1.9 Comunicación de Resultados

El presente informe se expuso a la administración el día 18 de diciembre del 2023 a las 10:00am, de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de video conferencia, en presencia de la Auditoría Javier González Castro, Andrea Umaña Salazar y Margarita Sánchez Vizcaíno, por parte del Despacho del Ministro, Ralph Corella Abarca, por el Despacho del Viceministro del Área Laboral, Tatiana Ramírez Chavarría y por parte del Consejo de Salud Ocupacional se contó con la presencia de Alejandra Chaves Fernández.



2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1 Debilidad en la formalización de acuerdos en la documentación que respalde la suplencia de la secretaria del CSO.

Esta DGA detectó que en la sesión ordinaria N°002-2022 del 26 de enero del 2022, presidida por el Viceministro del Área Laboral en ese entonces, se encuentra firmada por una funcionaria del CSO en calidad de secretaria a.i, misma que no cuenta con el nombramiento para este acto.

Al respecto la ley General de Administración Pública en su artículo 51 indica:

“En caso de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justa, el Presidente y el Secretario de los órganos colegiados serán **sustituídos por el Vicepresidente, o un Presidente ad-hoc y un Secretario suplente, respectivamente**” (La negrita no es del original)

Así mismo, esta norma indica en el inciso 1 del artículo 95:

“Las ausencias temporales o definitivas del servidor podrán ser suplidas por el superior jerárquico inmediato o **por el suplente que se nombre**”. (La negrita no es del original)

Adicionalmente, el artículo 96 inciso 1 expresa:

“El suplente sustituirá al titular para todo efecto legal, sin subordinación ninguna, y **ejercerá las competencias del órgano con la plenitud de los poderes y deberes que las mismas contienen**.” (La negrita no es del original)

Adicionalmente, la procuraduría General de la República en su criterio C-272-2010 del 23 de diciembre de 2010 menciona:

“Artículo 54.-

1. Las sesiones del órgano serán siempre privadas, pero el órgano podrá **disponer, acordándolo así por unanimidad de sus miembros presentes, que tenga acceso a ella el público en general o bien ciertas personas**, concediéndoles o no el derecho de participar en las deliberaciones con voz pero sin voto. (La negrita no es del original)

2. Tendrán derecho a asistir con voz pero sin voto los representantes ejecutivos del ente, a que pertenezca el órgano colegiado, salvo que éste disponga lo contrario...

La interpretación de la norma anterior ha sido objeto de reiterados pronunciamientos por parte de esta Procuraduría, en los que se ha sostenido que **corresponde a los miembros del órgano colegiado, determinar o autorizar, para una sesión o para todas las sesiones, la asistencia de otras personas que no sean miembros del colegio**. (La negrita no es del original)”



Para determinar por qué se efectuó esta participación de un miembro en una sesión de Junta Directiva sin la autorización correspondiente se consultó a la directora ejecutiva Doña Alejandra Chávez Fernández, la cual manifestó lo siguiente:

“No existe acuerdo, ni documento formal de delegación”

Al respecto, esta Dirección General de Auditoría (DGA) no obtuvo evidencia de autorización formal por parte de la Dirección Ejecutiva del CSO para que se realizara dicha suplencia.

En consecuencia, al sustituir a la secretaria del Consejo implicaría un efecto legal donde esta ejerce las competencias del órgano con plenitud de los deberes de cada una de las sesiones, por lo tanto, es un acto que debe de ser ejercido con la legalidad e investidura correspondiente, debido a que los actos ejecutados pueden verse invalidados.

2.2. Ausencia de consentimiento para el uso de imagen en publicidad

Esta DGA identificó que se realizan campañas con el uso de la imagen de funcionarios públicos, sin ningún tipo de documento que proporcione la seguridad jurídica del consentimiento para el uso de los Derechos de imagen.

En relación al punto anterior, se realiza consulta a la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el fin de determinar la viabilidad que funcionarios del régimen del Servicio civil utilicen su imagen en campañas publicitarias, se recibe respuesta con número de oficio DAJ-AIR-OF-170-2023 que indica lo siguiente:

“Tal y como se ha indicado a lo largo de este oficio, dentro de las competencias claras del CSO está la promoción de la salud ocupacional. Por lo que, en atención a su razón de ser, realizar campañas publicitarias es parte de sus labores. Ergo, siendo el Departamento de Seguridad y Salud Laboral parte integral del Consejo, apoyar las campañas que promueva el Consejo resulta pertinente. **Solamente será necesario su consentimiento para el uso de su imagen en publicidad, si así fuera el caso en virtud del derecho de imagen.** Al respecto, la Procuraduría, en un amplio criterio sobre el tema, expuso:

El derecho fundamental a la imagen se inscribe en el ámbito de los **Derechos de la personalidad, regulados en el Capítulo I del Título II del Libro I del Código Civil** (Ley n.º63 del 28 de setiembre de 1887), y que la **Sala Constitucional lo ha definido desde sus primeras sentencias, “como uno de los derechos supremos del hombre que le garantizan el goce de uno de sus bienes personales”** (sentencia n.º1620-93 de las 10:00 horas del 2 de abril de 1993).

De manera que el Derecho a la propia imagen forma parte – junto con lo Derechos del honor y la intimidad personal – de los Derechos de la personalidad, que tutelan la privacidad del ser humano, y como tal garantiza el ámbito de libertad de una persona respecto de sus atributos más característicos, propios e inmediatos, como son la imagen física, la voz o el nombre, cualidades definitorias del ser propio y atribuidas como posesión inherente e irreductible a toda persona... **(La negrita no es del original)**



Adicionalmente el artículo 47 y 48 del código civil indican lo siguiente:

“ARTÍCULO 47.- La fotografía o la imagen de una persona no puede ser publicada, reproducida, expuesta ni vendida en forma alguna si no es con su consentimiento, a menos que la reproducción esté justificada por la notoriedad de aquélla, la función pública que desempeñe, las necesidades de justicia o de policía, o cuando tal reproducción se relacione con hechos, acontecimientos o ceremonias de interés público o que tengan lugar en público. Las imágenes y fotografías con roles estereotipados que refuercen actitudes discriminantes hacia sectores sociales no pueden ser publicadas, reproducidas, expuestas ni vendidas en forma alguna.

ARTÍCULO 48.- Si la imagen o fotografía de una persona se publica sin su consentimiento y no se encuentra dentro de alguno de los casos de excepción previstos en el artículo anterior, aquella puede solicitarle al Juez como medida cautelar sin recursos, suspender la publicación, exposición o venta de las fotografías o de las imágenes, sin perjuicio de lo que resuelva en definitiva. Igual medida podrán solicitar la persona directamente afectada, sus representantes o grupos de interés acreditados, en el caso de imagen o fotografías que estereotipen actitudes discriminantes.”

La directora del CSO responde mediante sistema argos la consulta referente a si existe consentimiento para el uso de la imagen de los funcionarios, indicando:

“No se tiene consentimiento por escrito sobre la imagen la que se ha utilizado en campañas es la señora Alexa

Campaña balancear la vida es un arte junio 2020
Estrés Térmico por calor: Marzo 2021”

Además, por medio del correo electrónico expresa:

“Ya cuando me habla de otros funcionarios es difícil tener las fechas ya que han sido en el caso de Eyrrol, en casi todas las campañas, ya que el modera los Facebook Live y los otros funcionarios hay algunas fotos que se sacaron en el 2018 que se utilizan en todas las campañas hasta la fecha.

En esas fotos aparecen Rudy González, Alexa Palacios, Mónica Monney, Tatiana Diaz y Alcides León.”

Al respecto, esta dirección no obtuvo evidencia de documentación que respaldará la autorización de los funcionarios para el uso de su imagen personal.

En consecuencia, la omisión del consentimiento, que se le debe de solicitar al funcionario para el uso de su imagen personal, causaría procesos judiciales, reclamos de indemnización o suspensiones de publicaciones importantes para la administración.



2.3. Desactualización al Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional y manuales de procedimientos.

La DGA evidencia que Consejo de Salud Ocupacional cuentan con un Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional que data desde el año 1985, además el mismo no cuenta con las modificaciones y actualizaciones según lo establecido por MIDEPLAN en el informe MIDEPLAN-DMOF- 1523-2020.

Así mismo, la revisión anual y actualización periódica que se debe de ejecutar en los manuales de procedimientos.

Al respecto el oficio DAJ-AIR-OF- 170-2023 de la Dirección Jurídica menciona:

“De lo anterior se podría concluir que en caso de realizarse una reforma al Decreto Ejecutivo 16620, denominado Reglamento para el Régimen Interno del Consejo de Salud Ocupacional, **esta labor estaría a cargo del Departamento de Seguridad y Salud Laboral, posteriormente con la revisión y aval de la Dirección Ejecutiva, será esa Dependencia quien presente la propuesta al CSO para que finalmente, se apruebe la propuesta** y eleve a su superior jerárquico para realizar el trámite formal que corresponde, (...)

Por su parte la consulta hace indicación expresa a la reforma al Reglamento para el Régimen Interno del Consejo, el cual como se ha venido indicando a lo largo de este oficio, por todos los cambios **suscitados en su normativa y estructura, además de ser una normativa que data del año 1985, es decir, con 38 años de existencia, cuenta con un Reglamento que no se ajusta en un todo a la realidad de su organización.** Sin embargo, no hay disposición expresa que obligue a realizar una reforma, más que una necesidad de ajustar el Reglamento ya que como lo establece el Código de Trabajo (art 277), **todo lo referente a la parte de la estructura administrativa estará determinado en dicho Reglamento.**

Por lo que se debe hacer la sugerencia para que se tomen cartas en el asunto, **a fin de dar trámite a la reforma respectiva.**

Finalmente, no se omite reiterar que, el Consejo de Salud Ocupacional se rige con una normativa que está obsoleta, el Reglamento para el Régimen Interno del Consejo de Salud Ocupacional fue creado desde 1985, es decir, hace 38 años, con una única reforma en el 2001. Sin embargo, luego de todo el cambio estructural y de competencias inclusive, es claro que hay una necesidad inminente de reformar la normativa, máxime que la normativa principal que es el Código de Trabajo, dispone que todo lo referente a el funcionamiento interno de la estructura estará regido por el Reglamento interno.

Bajo el principio constitucional que rige a la función pública, siendo que sólo se pueden hacer los actos que están debidamente normados, resulta imposible poder guiarse en la literalidad de la regulación dicha, por esta razón las respuestas a muchas de las consultas planteadas tienen fundamento en criterios de la Procuraduría General de la República, ya que sólo ahí se pudo encontrar claridad o sustento jurídico para atender las interrogantes”.

El artículo 21 del Reglamento Interno del Consejo establece todas las unidades con conforman el Consejo. Sin embargo, la realidad no aplica en la literalidad del mismo, ya que esas unidades no existen en la estructura organizativa actual. Como se observa, por debajo del CSO, solo se encuentra el Departamento de Seguridad y Salud Laboral

Con respecto a la actualización de manuales de procedimientos, la CIRCULAR MTSS-DMT-CIR-15-2018, con fecha del 8 de octubre de 2018 indica:



“SEGUNDO: Toda organización administrativa hasta el rango de unidades, está en la obligación de levantar y mantener actualizados sus manuales y procedimientos, por lo que deberán anualmente realizar una revisión de los mismos, así como de identificar eventuales nuevos procedimientos para la elaboración de su respectivo manual, para ello, deberá nombrar un enlace técnico encargado, y en caso de requerir asesoría, podrá coordinar con la Dirección General de Planificación del Trabajo”.

Así mismo, el oficio DAJ-AIR-OF- 170-2023 de la Dirección Jurídica manifiesta con respecto a este tema:

“Ahora bien, no se omite indicar que el Departamento de Seguridad y Salud Laboral si debe mantener actualizado su manual de procedimientos, a efectos de que a nivel interno si se tenga detalle de las labores propias que realiza dicha dependencia”.

En entrevista a la Directora Ejecutiva del Consejo de Salud Ocupación sobre, si a ser parte de los programas del MTSS, ¿bajo qué normativa han trabajado? ¿Sobre el mismo Reglamento para el régimen interno del CSO? ¿Se tiene planificado actualizar el reglamento?

“Se sigue utilizando el Reglamento para el Régimen Interno, hay una propuesta para realizar una reforma, ya que, se quiere quitar una parte financiera que ya no se está manejando. No se tiene planificado un reglamento nuevo, solo realizar la propuesta de reforma”.

En cuanto a la actualización de procedimientos, se realiza consulta a la Dirección de Planificación Institucional que menciona lo siguiente:

“El CSO tiene identificados 15 procedimientos, de los cuales 14 están documentados, lo que equivale a un 93,75%.

Sin embargo, de esos 14, solo 7 están dentro del rango ">18 meses" por lo cual, los otros 7 (50%) no se han revisado para ser actualizados desde el 2014 (en promedio)”

Según lo expuesto, no se obtuvo evidencia respecto a que el CSO mantenga un plan de acción para la actualización de su reglamento interno, así como de los procedimientos.

Si no se ejecuta la actualización del reglamento como parte del cumplimiento de buenas prácticas reglamentarias con el propósito de ajustar la normativa vigente y procedimientos institucionales que requieran la actualización periódica, podría ocasionar una falta a la efectividad del Consejo de Salud Ocupacional y todo lo que compone esta estructura.

De modo que, a raíz de los cambios organizacionales, así como jurisprudenciales y normativos se deben de establecer normas claras y precisas para una adecuada ejecución de funciones que no afecte la función del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



2.4. Inatención de aspectos jurídicos relacionados con la naturaleza del CSO y su traslado como programa del MTSS.

Esta DGA verifico que la Administración no ha ejecutado acciones para cumplir con las valoraciones realizadas en los oficios DAJ-AIR-OF- 170-2023 y MIDEPLAN-AME-URI-OF-0025-2023 en los cuales se evidencio una falta de claridad en cuanto a la composición del CSO, relacionado con su estructura organizacional, debido a que no se ajusta la realidad del CSO, además de su naturaleza jurídica, la cual según lo expuesto por MIDEPLAN requiere que se analice lo establecido en el Código de Trabajo con el fin de determinar si esta Ley requiere una reforma como parte de buenas prácticas en control Interno.

Al respecto el oficio DAJ-AIR-OF- 170-2023 de la Dirección Jurídica menciona:

No resulta sencillo entender la figura del consejo dentro de la estructura del Ministerio, máxime que existen evidentes lagunas normativas(...).

“Por otro lado, tal y como se indicó, MIDEPLAN realizó una aprobación de la estructura organizativa del Ministerio, la cual tampoco se ajusta la realidad del CSO, empezando por que físicamente en dicha estructura no quedan claro la composición del consejo respecto al Órgano directivo, y se invisibilizó a la Dirección Ejecutiva quien es la superior del Departamento de Seguridad y Salud Laboral.”

Por otra parte, mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-1523-2020, indica:

“El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica aprobó la reubicación del Consejo de Salud Ocupacional como una Dirección dentro de la estructura organizacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y con dependencia jerárquica directa al Despacho Ministerial, así como el cambio de denominación del Departamento de Medicina, Seguridad e Higiene Ocupacional para que se denomine Departamento de Seguridad y Salud Laboral.”

Adicionalmente, el oficio de MIDEPLAN-AME-URI-OF-0025-2023 expresa lo siguiente:

“Así, de conformidad con lo expuesto y a modo de conclusión, esta unidad considera que la naturaleza jurídica del CSO, ciertamente es confusa y causa distorsiones a la hora de ubicarla en el organigrama del MTSS, merced a las normas de origen que lo crearon -en una época en que no se había desarrollado con precisión la figura de la desconcentración administrativa- y a la interpretación -con carácter vinculante- que la PGR le ha dado a este órgano. En realidad, si de esta unidad dependiera, el CSO debería ser un órgano desconcentrado o uno de coordinación interinstitucional, siendo que, en ambos casos, debería estar ubicado fuera de la estructura funcional del Ministerio de Trabajo, no obstante, debe acatarse la situación jurídica imperante.

Finalmente, es recomendable que desde el MTSS -en coordinación con el CSO-, se analice si lo establecido en el Código de Trabajo debe ser reformado, ya que la existencia de esta distorsión jurídica podría llegar a limitar el accionar en la materia, a la luz de los pronunciamientos de la PGR.”



Por consiguiente, en base a los criterios mencionado se le realizo consulta a la Directora Ejecutiva del CSO la cual indico:

“1. De conformidad con el proceso en que el CSO pasa a ser un órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en su función como Directora Ejecutiva y secretaria del CSO, considera que se deben de ajustar o modificar aspectos para mejorar la organización y atribuciones encomendadas por el ordenamiento jurídico al CSO.

Si. Como se ha venido analizando y así expósito por MIDEPLAN las normas difieren, por lo que lo ideal sería realizar una reforma para ajustarlas.

Tenemos un departamento creado que ha venido arrastrándose en los años con cambios que no se modificaron en la ley, y que actualmente hace muy complicado el manejo del mismo y un choque de funciones de la secretaria con la junta directiva.

2. Considera que la realidad del CSO se ajusta a lo indicado por MIDEPLAN y el código de Trabajo en cuanto a la ejecución de funciones y estructura.

Técnicamente si se ajusta y no hay inconveniente de trabajar de dicha forma, siempre y cuando se aclare el alcance de la Junta Directiva y el alcance del area técnica.”

Si bien en su respuesta la Directora Ejecutiva menciona la importancia de ejecutar la revisión de estos aspecto, no se obtuvo evidencia formal y suficiente que respalde un plan de acción a ejecutar en este punto por parte del CSO

De no analizarse los aspectos jurídicos que regulan el quehacer del CSO como la estructura y su naturaleza jurídica, como consecuencia se verá afectado su traslado organizacional al MTSS y la ejecución de funciones a nivel interno, de modo que debe de existir un marco legal que ofrezca seguridad jurídica.



3. CONCLUSIONES

Esta DGA verificó si la Administración Superior del MTSS analizó, identificó y atendió aspectos legales administrativos necesarios para realizar el traslado del CSO de órgano desconcentrado a programa presupuestario del MTSS en la etapa preliminar el proceso de cierre del CSO, en el proceso de convertirse en Programa 735 del MTSS 2020, concluyendo lo siguiente:

- El CSO ejecutó la suplencia de una funcionaria del CSO en calidad de secretaria a.i, sin un acuerdo en sesión de Consejo que permitiera identificar que se autorizó esta la suplencia según lo establece la LGAP, acto que debe de ser ejercido con la legalidad e investidura correspondiente. **(Comentario 2.1)**
- El CSO realiza campañas con la imagen de funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sin el consentimiento para el uso de su imagen personal, lo que causaría procesos legales en contra de la administración y eliminación de publicidad importante en campañas **(Comentario 2.2)**
- El CSO no cuenta con el Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional actualizado de conformidad con los cambios normativos y estructurales dispuestos por MIDEPLAN, lo que causaría un debilitamiento al Control Interno. **(Comentario 2.3)**
- Inatención de la Administración y el CSO en revisión y modificación de aspectos jurídicos a la realidad actual del CSO, relacionado con su estructura organizacional y su naturaleza jurídica, lo que en consecuencia de no realizar una revisión de lo expuesto por MIDEPLAN y la Dirección Jurídica del MTSS se verá afectado el quehacer institucional del CSO. **(Comentario 2.4)**



RECOMENDACIONES

3.1 Al Despacho del Ministro

4.1.1 Dar seguimiento oportuno para que en un plazo de 30 días calendario, una vez en firme el presente informe, se proceda con lo siguiente:

- Se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Se cree un Plan de Acción en el Sistema ARGOS, con las actividades requeridas para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, que detalle los plazos establecidos y responsables de su ejecución.
- Se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS en el módulo de Control de Cumplimiento, para su seguimiento correspondiente. (Ver apartado 2.1 al 2.4)

4.1.2 Realizar e informar a esta DGA, un plan de acción estableciendo plazos, responsables, objetivos, acciones inmediatas y a plazo, posibles fechas de ejecución y conclusión, donde el Ministerio en coordinación con la Dirección Ejecutiva y el Departamento de Seguridad y Salud Laboral, analicen y concluyan si lo establecido en el Código de Trabajo debe ser reformado, en un plazo 2 meses calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver apartado 2.4)**

4.1.3 Evaluar e informar a esta DGA si la estructura del CSO es la adecuada de conformidad con los análisis de los criterios MIDEPLAN-AME-URI-OF-0025-2023 y DAJ-AIR-OF-170-2023, en un plazo de 2 meses calendario, una vez en firme el presente informe. **(Ver apartado 2.4)**

3.2 Al Consejo de Salud Ocupacional

3.2.1 Girar Instrucciones para que toda suplencia del secretario del CSO se ejecute acordándolo por unanimidad de sus miembros en la sesión correspondiente, autorizando el acceso en el acta de la sesión de conformidad con la LGAP. Lo anterior en un plazo de 20 días hábiles una vez en firme el presente informe. **(Ver apartado 2.1)**

3.3 A la Directora Ejecutiva del Consejo de Salud Ocupacional

3.3.1 Elaborar un documento físico o digital en el cual los funcionarios proporcionen el consentimiento legal para el uso de su imagen en publicidad, autorizando su reproducción y publicación en medios públicos. Lo anterior en un plazo de 20 días hábiles una vez en firme el presente informe. **(Ver apartado 2.2)**



- 3.3.2 Realizar un plan de acción y un cronograma para iniciar la reforma al Reglamento del régimen interno del Consejo de Salud Ocupacional y proceder a programar las actualizaciones de los manuales de procedimientos. Lo anterior en un plazo de 20 días hábiles una vez en firme el presente informe. **(Ver apartado 2.3)**

Oficializado por medio del oficio **MTSS-DGA-OFI-46-2023** _____