



San José, martes 06 de agosto de 2012

AL-CSO-30

Licenciada

Olga Umaña Durán

Directora Ejecutiva

CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL

Señora Directora:

I.- Planteamiento de la consulta.

Con fecha 31 de julio de 2012, a las 09:47horas, recibo en esta Coordinación, vía correo electrónico, petición suscrita por su persona en la que me solicita brindar atención a la consulta, enviada a usted por el señor, Oficial de Tránsito, representante de la Organización Sindical “Unión Nacional de Técnicos Profesionales en tránsito, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, respecto de las siguientes interrogantes:

“1. ¿Existe además del Informe Técnico No.023-2010, algún otro documento o recomendación, respecto al tema de la imposición de una jornada de 72 horas semanales en la Policía de tránsito, por parte de su representada? De ser así, ruego se me remita copia.

2. En el Informe Técnico No.023-2010, Numeral 5, el Lic. Rudy González Madrigal, recomienda solicitar un análisis y criterio, al Coordinador del Área Legal del Consejo de Salud Ocupacional, en referencia al Dictamen C-031-2007 del la Procuraduría General de la República y la interpretación del artículo 143 del Código de Trabajo. ¿Existe tal análisis y criterio, por parte del Área Legal de su representada? De ser así, ruego se me remita copia.

3. ¿Corresponde a su representada fiscalizar el cumplimiento de las recomendaciones hechas en el Informe Técnico No.023-2010? De no ser así, ¿a quién corresponde fiscalizar lo mencionado?.”



II.- Preámbulo necesario.

A efecto de proceder a emitir el criterio solicitado, debemos realizar un análisis sobre los alcances de los dictámenes de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, revisaremos los alcances jurídicos del **Informe Técnico N° 023-2010**, emitido por el Lic. Rudy González Madrigal, funcionario del Departamento de Medicina, Higiene y Seguridad Ocupacionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en concatenación con el artículo 282 del Código de Trabajo reformado.

1. Naturaleza de los dictámenes de la Procuraduría General de la República. Ley Orgánica N°6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas.

La Procuraduría General de la República ha sido conteste con el tema de los criterios emitidos por ella, en cuanto ejerce la función consultiva de la Administración Pública, por cuanto la obligatoriedad de aplicar sus criterios devienen del artículo 2º de la Ley N°6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas, el cual establece:

“DICTAMENES:

Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública.”



Respecto del alcance jurídico de sus criterios, en el dictamen C- 221 - 89 del 20 de diciembre de 1989, el órgano superior consultivo técnico-jurídico ha dicho:

"1.-

LA FUNCION CONSULTIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA La Procuraduría General de la República ha tenido dos funciones esenciales desde su creación: **la función consultiva** y la de defensa del Estado en juicio. Respecto de la primera, el Decreto de creación N° 40 de 2 de junio de 1948, emitido por la Junta Fundadora de la Segunda República, atribuía esa función consultiva, la que se mantuvo luego en la primera ley que rigió la organización y funcionamiento de este Organó (Ley N° 3848 de 10 de enero de 1967).

En igual forma, la actual Ley Orgánica, N° 6815 de 27 de setiembre de 1982, prevé la indicada función, señalando además en su artículo 2°:

" **Dictámenes:**

Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública".

Se establece así la obligatoriedad de los dictámenes emitidos por la Procuraduría para la Administración Pública. Lo que obliga a precisar el concepto mismo de Administración Pública y los alcances de la propia función consultiva.

1.-

El concepto de la Administración Pública.

Los dictámenes de este Organó Consultivo son "obligatorios" para la Administración Pública. El punto es determinar qué se entiende por Administración Pública. En ausencia de un concepto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General, es preciso remitirse a la Ley General de la Administración Pública, que en su artículo 1° dispone:

" La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado."

Administración Pública, en sentido formal, es pues **todo ente público con personalidad jurídica propia**. Significa ello que los dictámenes de la Procuraduría son obligatorios para cada uno de los entes que constituyen Administración Pública?

Uno de los objetivos fundamentales que determinan la creación de la Procuraduría General de la República es la consecución de una unidad de criterios jurídicos en sede administrativa (véase: G. CERVANTES BARRANTES: La Procuraduría General de la República. Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1982, pp. 41-42). Ese objetivo estaba referido inicialmente a la Administración Central y así se estableció en la Ley N° 3848 de cita, artículo 10.-" (La letra en negrita es propia).



Como claramente puede verse, tanto los dictámenes como los pronunciamientos de la Procuraduría General son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública, por lo consiguiente, al decir la Procuraduría que: "*La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.*", cabe entonces comprender que al ser sus dictámenes vinculantes, necesariamente **cubren a todos los ministerios, en tanto que son administración pública.**

2. Alcances del Informe Técnico N° 023-2010.

De conformidad con lo establecido en el artículo 282 del Código de Trabajo, la naturaleza jurídica de los criterios emitidos por el Consejo de Salud Ocupacional, en cuanto recomendaciones técnicas, son de acatamiento obligatorio.

En tal sentido, el numeral infra transcrito establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 282.- Corre a cargo de todo patrono la obligación de adoptar, en los lugares de trabajo, las medidas para garantizar la salud ocupacional de los trabajadores, conforme a los términos de este Código, su reglamento, los reglamentos de salud ocupacional que se promulguen, y las recomendaciones que, en esta materia, formulen tanto el Consejo de Salud Ocupacional, como las autoridades de inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Seguros. (Así modificado por el artículo 1, de la Ley No. 6727 del 9 de marzo de 1982.)" (La letra en negrilla es propia).

Podemos observar, con meridiana claridad, que la norma transcrita supra del Código de Trabajo, establece que **los patronos tienen la obligación de adoptar, en todos los centros de trabajo**, las medidas que le garanticen la salud ocupacional a las personas trabajadoras, de conformidad con los alcances técnicos expuestos tanto en el referido Código de Rito, como en su reglamento, en los reglamentos propios de la materia salud ocupacional y, lo esencial para nuestro estudio, **en las recomendaciones que formule el Consejo de Salud Ocupacional**, entre otras instancias administrativas.



Ahora bien, cómo podrían ser vinculantes las recomendaciones técnicas en salud ocupacional formuladas por el Consejo, en su condición de órgano rector en esta materia?

De conformidad con el principio de legalidad establecido en el ordinal 11 de nuestra Constitución Política y desarrollado en el numeral 11, inciso 1° de la Ley General de la Administración Pública, las actuaciones de la Administración Pública están sometidas al ordenamiento jurídico, por lo consiguiente, sólo está facultada para realizar aquellos actos que le sean expresamente permitidos en el mismo y sus funcionarios no pueden arrogarse facultades que la Ley no les concede.

Por lo expuesto supra, debemos comprender que las recomendaciones técnicas en salud ocupacional formuladas por el Consejo, amén de tener su fundamento en la ley, para que tengan validez y eficacia, deben estar previamente aprobadas por su Junta Directiva, por ostentar la condición de órgano rector en esta materia.

Tal aprobación debe darse mediante acuerdo firme y debidamente notificadas, por medio de la Dirección Ejecutiva del Órgano técnico, a quien o quienes vayan dirigidas tales recomendaciones.

En caso contrario, serían simples recomendaciones emitidas por cualquiera de las Áreas Técnicas del Consejo de Salud Ocupacional, sin que tengan carácter vinculante para las personas empleadoras.

III.- Del fondo de la consulta.

Luego de realizado el análisis técnico-jurídico supra, sobre los alcances de los dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República, así como de los Informes Técnicos especializados en Salud Ocupacional, procedo a evacuar las consultas del caso.



- **Primera interrogante.**

1. *“¿Existe además del Informe Técnico No.023-2010, algún otro documento o recomendación, respecto al tema de la imposición de una jornada de 72 horas semanales en la Policía de tránsito, por parte de su representada?”*

Esta Coordinación desconoce sobre la existencia de otro documento o criterio que haya sido emitido en nuestra Institución, además del Informe Técnico No.023-2010, relacionado con la temática en consulta.

Sin embargo, dicho tema sobre la jornada de las 72 horas semanales para la Policía de Tránsito, ha sido tratado en el dictamen **C-031 del 7 de febrero de 2007**, emitido por la Procuraduría General de la República y ya conocido por el consultante.

En el precitado criterio, el órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública manifestó:

*“La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados. **Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados que determine la ley**”*

Esta disposición fue desarrollada por el artículo 143 del Código de Trabajo, que señala:

“Quedarán excluidos de la limitación de la jornada de trabajo los gerentes, administradores, apoderados y todos aquellos empleados que trabajen sin fiscalización superior inmediata; los trabajadores que ocupan puestos de confianza; los agentes comisionistas y empleados similares que no cumplen su cometido en el local del establecimiento; los que desempeñen funciones discontinuas o que requieran su sola presencia; y las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornadas de trabajo.



Sin embargo, estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esta jornada, a un descanso mínimo de hora y media.”

*En nuestro criterio, resulta innegable que **las labores de policía administrativa se encuentran contenidas en los presupuestos de excepción a la jornada ordinaria de trabajo tal y como lo establece el artículo transcrito anteriormente**, no sólo por el hecho de que el orden público debe ser resguardado las veinticuatro horas del día los trescientos sesenta y cinco días del año, sino además, porque los bienes jurídicos que se pretenden proteger con dicha actividad son de primerísimo orden.”. (Lo subrayado y en negrita es propio).*

Acá debemos estaros a lo dicho, renglones atrás, respecto del carácter vinculante de los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, comprendiendo que para la policía de tránsito, en cuanto policía administrativa, les es aplicable.

- **Segunda interrogante.**

*“2. En el Informe Técnico No.023-2010, Numeral 5, el Lic. Rudy González Madrigal, **recomienda solicitar un análisis y criterio, al Coordinador del Área Legal del Consejo de Salud Ocupacional**, en referencia al Dictamen C-031-2007 de la Procuraduría (sic) General de la República y la interpretación del artículo 143 del Código de Trabajo. **¿Existe tal análisis y criterio, por parte del Área Legal de su representada?** De ser así, ruego se me remita copia.”. (La letra en negrita no es del texto original).*

No existe solicitud anterior dirigida al Área Legal del Consejo, en la cual se aborde la temática del criterio C-031-2007 de la Procuraduría General de la República, ni sobre la interpretación del artículo 143 del Código de Trabajo.

En este punto cabe decir, que si bien los dictámenes de la Procuraduría General de la República tienen carácter vinculante y que su aplicación es de carácter inmediato, también lo es el hecho de que la Administración consultante, **en su momento**, tuvo la posibilidad de solicitar una **reconsideración del precitado criterio** ante la Procuraduría General de la República o, **también en su momento**, los representantes sindicales de las personas trabajadoras, bien pudieron acceder a la varias veces citada Procuraduría, mediante la interposición de una queja ante la Defensoría de los Habitantes con dicho fin.



En cuanto a la mencionada posibilidad para solicitar la reconsideración del dictamen aquí cuestionado, el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República reza:

“ARTÍCULO 6º.—DISPENSA EN EL ACATAMIENTO DE DICTÁMENES:

En asuntos excepcionales, en los que esté empeñado el interés público, el Consejo de Gobierno podrá dispensar de la obligatoriedad de los dictámenes emitidos por la Procuraduría, mediante resolución razonada que deberá publicarse en el diario oficial "La Gaceta". Cuando se trate de situaciones referentes a la seguridad pública y a las relaciones exteriores, la publicación previa no será requisito para ejecutar la resolución.

Como requisito previo, el órgano consultante deberá solicitar reconsideración a la Procuraduría dentro de los ocho días siguientes al recibo del dictamen, la cual habrá de ser resuelta por la mayoría de la Asamblea de Procuradores. Si la Procuraduría denegare la reconsideración, el órgano, dentro de los ocho días hábiles siguientes, podrá acudir ante el Consejo de Gobierno para efectos de la dispensa a que se refiere el párrafo anterior.”. (El exaltado en negrita es propio).

Queda claro que tanto la Administración consultante, como los representantes sindicales, tuvieron su momento para intervenir en el asunto cuestionado.

Los segundos, pudieron haber presentado la solicitud del estudio sobre las condiciones y medio ambiente de trabajo de los funcionarios de la policía de tránsito al Jera de del Ministerio, con el fin de que dicho jerarca gestionara, ante la Procuraduría General de la República, una dispensa.

Además, cabe decir que la Procuraduría General de la República ostenta su competencia por vía de ley

En tanto, lo establecido en el **artículo 143 del Código de Trabajo**, es una competencia constitucional de las y los señores diputados, por lo cual, mediante la presentación de una reforma legal, bien podrían intentar solucionar el tema que nos traen a consulta, por cuanto, esta Coordinación, legalmente, carece de competencia en el tema planteado.



- **Tercera interrogante.**

“3. ¿Corresponde a su representada fiscalizar el cumplimiento de las recomendaciones hechas en el Informe Técnico No.023-2010? De no ser así, ¿a quién corresponde fiscalizar lo mencionado?.”

En lo que se refiere a la fiscalización del cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras, tipificados tanto en las leyes como en los reglamentos propios de la materia salud ocupacional, le compete velar por su cumplimiento a las funcionarias y a los funcionarios de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin embargo, en este caso, al no ser leyes ni reglamentos en salud ocupacional que se pudieran estar violentando, y al ser el Informe Técnico N° 023-2010 solamente una recomendación técnica, por cuanto dicho estudio no ha sido ratificado por la Junta Directiva del Consejo de Salud Ocupacional, a efecto de que se cumpla con lo establecido en el supra citado artículo 282 del Código de Trabajo, referido a la obligación que tienen los patronos, sean de Derecho Público o de Derecho Privado, de adoptar en los lugares de trabajo las medidas para garantizar la salud ocupacional de los trabajadores, mediante la aplicación de las recomendaciones que, en materia de salud ocupacional, formule, entre otras instancias, el Consejo de Salud Ocupacional, no alcanza, represivamente, a la Administración Pública, en su condición de Persona Empleadora.

Distinto sería, que las personas trabajadoras interpongan una denuncia contra la persona empleadora, por considerar que la normativa en salud ocupacional no se les está cumplimiento, es decir, que la persona empleadora no cumple con los mandatos legales y también reglamentarios que, sobre la salud ocupacional, debe garantizarle a las personas trabajadoras, según lo establecido en el artículo 282 del Código de Trabajo, entre otros numerales del varias veces citado Código laboral.



IV.- En conclusión.

Con fundamento en lo expuesto supra, es criterio de nuestra Coordinación lo siguiente:

- 1.-** Que la competencia para refrendar las recomendaciones técnicas emitidas por los funcionarios de su dependencia, dirigidas tanto a los patronos de Derecho Público como de Derecho Privado, legalmente la ostenta la Junta Directiva del Consejo de Salud Ocupacional.
- 2.-** Que los dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República constituyen jurisprudencia administrativa y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública, como lo es la Dirección General de la Policía de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- 3.-** Que los criterios técnicos emitidos por el personal que conforman las diferentes Áreas del Consejo de Salud Ocupacional, en cuanto recomendaciones no vinculantes, pueden ser implementadas voluntariamente por las personas empleadoras a las que vayan dirigidas.
- 4.-** Que no existe impedimento legal para que las personas trabajadoras que consideren violentado su derecho a la salud ocupacional, puedan recurrir individual o colectivamente, ya sea ante el Superior Jerarca, por medio de las Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, o ante las Autoridades correspondientes, con la finalidad de hacer valer su derecho a la salud ocupacional.
- 5.-** Esta Coordinación desconoce sobre la existencia de otro documento o criterio relacionado con la temática en consulta, además del Informe Técnico No.023-2010, que haya sido emitido en nuestra Institución.
- 6.-** Que no existe solicitud anterior dirigida a la Coordinación del Área Legal del Consejo de Salud Ocupacional, en la cual se aborde la temática del criterio C-031-2007 de la Procuraduría General de la República, ni sobre la interpretación del artículo 143 del Código de Trabajo.



7.- Que la obligación legal para fiscalizar el cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras, tipificados tanto en las leyes como en los reglamentos propios de la materia salud ocupacional, la detenta las funcionarias y los funcionarios de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

8.- Si las personas trabajadoras interponen una denuncia contra la persona empleadora, en virtud de que no cumple con los mandatos legales y también reglamentarios que, sobre la salud ocupacional, debe garantizarle a las personas trabajadoras, según lo establecido en el artículo 282 del Código de Trabajo, entre otros numerales del varias veces citado Código laboral, si sería una obligación de las funcionarias y los funcionarios de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social velar por su cumplimiento.

9.- Que al ser el Informe N° 023-2010 solamente una recomendación técnica, por cuanto dicho estudio no ha sido ratificado por la Junta Directiva del Consejo de Salud Ocupacional, su contenido no es vinculante para la Dirección General de la Policía de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

10.- Que al no ser leyes ni reglamentos en salud ocupacional que se pudieran estar violentando, no es vinculante ni para las funcionarias ni para los funcionarios de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social velar por su cumplimiento.

Sin otro particular,

Lic. Alfonso Pacheco Gutiérrez

Coordinador del Área Legal

CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL

