



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021

Señor
Luis Renato Alvarado Rivera
Ministro
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Estimado señor:

Me refiero a su oficio DM-MAG-799-2021 del 20 de agosto del 2021, mediante el cual remite para análisis y resolución de MIDEPLAN, una propuesta de reorganización administrativa parcial fundamentada en ley.

Dicha propuesta se ha presentado con el propósito de modificar la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con la creación de la Oficina de Salud Ocupacional con dependencia jerárquica al Despacho Ministerial, en apego a la normativa establecida y vigente en esta materia.

En atención a su solicitud, los funcionarios de la Unidad de Reforma Institucional (URI) del Área de Modernización del Estado de este Ministerio, han realizado el análisis técnico de la propuesta y han determinado lo siguiente:

- 1) Toda propuesta de reorganización administrativa debe cumplir con lo dispuesto en los Lineamientos Generales de Reorganizaciones Administrativas (LGRA), propiamente con los siguientes incisos del Componente de Gestión que se citan de seguido:

“2. Todo proceso de reorganización, integral o parcial, deberá tener una orientación hacia procesos integrados de trabajo, con clara secuencia de la gestión y determinar la pertinencia de algunos subprocesos para la obtención de productos específicos, que la sociedad exige de la institución, y no hacia tareas y funciones aisladas, a fin de evitar la excesiva fragmentación y consecuentemente la inflexibilidad de la gestión.”

“4. Todo proceso de reorganización que se desarrolle deberá tener como objetivo final la efectiva prestación de los servicios, la orientación al ciudadano y al usuario, buscando la mejora en la calidad de los servicios y la potenciación del recurso humano.”



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 2

- 2) La actual estructura organizacional del MAG fue aprobada por MIDEPLAN mediante el oficio DM-800-17 del 6 de diciembre del 2017.
- 3) La presente propuesta se ampara en una reorganización administrativa parcial fundamentada en ley, la cual -según se establece en la Guía 3 emitida por MIDEPLAN- debe tramitarse mediante la presentación de un oficio indicando cual es el antecedente normativo que justifica y fundamenta dicha propuesta, tal y como ha sido presentado.
- 4) La información remitida indica que la modificación presentada no afecta el presupuesto institucional ya que no se crearán plazas adicionales, reasignaciones o nuevos gastos, esto conforme se establece en el oficio DM-MAG-799-2021 el cual indica "...con la creación de la Unidad de Salud Ocupacional del Ministerio de Agricultura y Ganadería se cumple con lo ordenado en el Decreto Ejecutivo N° 41162-H y específicamente con lo señalado en el artículo 1, ya que esta Unidad funcional actualmente dispone del recurso humano, espacio físico y demás elementos necesarios para su operación, por lo que no involucra nuevos gastos a la institución".

Lo anterior es concordante con las actuales regulaciones a nivel gubernamental en materia de contratación de personal y presupuesto, según lo establecido en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 41162-H, cuyo cumplimiento faculta a MIDEPLAN a realizar el análisis técnico respectivo al indicar:

“Artículo 1. Únicamente serán aprobadas las reestructuraciones dentro de ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, cuyo propósito sea hacer más eficiente la gestión del Estado, siempre que no implique la creación de plazas adicionales, reasignaciones de puestos, así como nuevos gastos.” (El subrayado no corresponde al original)

Sobre estas regulaciones, MIDEPLAN en el oficio DM-880-18 del 7 de agosto del 2018, suscrito por la señora María del Pilar Garrido Gonzalo, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, procedió a indicar:

“2. En el documento de la propuesta de reorganización administrativa y en el oficio de remisión de esta, el jerarca institucional deberá indicar expresamente si la propuesta en cuestión tendrá algún impacto presupuestario para su implementación, a este efecto, no sólo deberán considerarse los impactos en el tema de gestión de recursos humanos (reasignaciones, creación de plazas, entre



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 3

otros), sino que también aquellos gastos asociados a capacitación que se deberá brindar a las personas para asumir las funciones y procesos, gastos en viáticos, alimentación, transporte, realización de talleres, compra de materiales y equipos o mobiliario de oficina, pago de alquileres de nuevas instalaciones, posibles remodelaciones de oficina, compra de sistemas informáticos y cualquier otro gasto que sea necesario para poner en funcionamiento la dependencia respectiva. De este modo, si la implementación de la propuesta en cuestión va a implicar un gasto institucional adicional, en cualquiera de los rubros citados como ejemplo u otros, la misma no será analizada y se rechazará conforme a lo dispuesto en el decreto ejecutivo 41162-H.

Lo indicado por el jerarca institucional, respecto a las implicaciones en el gasto, se tomará como declaración jurada y fehaciente de si hay o no costos y gastos asociados de la reorganización planteada, y de lo manifestado por el jerarca se hará la indicación en las respuestas de resolución que emita MIDEPLAN, lo cual servirá de referencia para la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), el Ministerio de Hacienda (MH), la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), la Contraloría General de la República (CGR) u otra dependencia que autorice la aprobación o modificación de los presupuestos públicos, para los procesos que se desarrollen en dichas instancias. (Lo subrayado no corresponde al original).

- 5) La propuesta de reorganización administrativa presentada por el MAG tiene como propósito modificar la estructura organizacional para la creación de la **Oficina de Salud Ocupacional**.

Las funciones asignadas para esta Oficina se establecen en el oficio DAF-133-2021 del 27 de mayo del 2021, suscrito por el señor José Claudio Fallas Cortés, Oficial Mayor-Director Administrativo Financiero, las cuales guardan coherencia con lo establecido en el artículo 38 del Decreto Ejecutivo 39048-MTSS “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional”.

- 6) Esta propuesta ha sido presentada como una reorganización administrativa parcial **-fundamentada en ley-** por lo que el MAG ha indicado el antecedente normativo que justifica y fundamenta esta solicitud según se describe seguidamente:

- Constitución Política de Costa Rica
- Ley 2 “Código de trabajo”
- Ley 6727 “Ley sobre Riesgos del Trabajo”



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 4

- Decreto Ejecutivo 39048-MTSS “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional”
- Directriz 030-MTSS sobre cumplimiento de la legislación laboral especial en Salud Ocupacional

En concreto, esta normativa hace referencia a que el artículo 300 del Código de Trabajo establece lo siguiente:

“ARTICULO 300.- Toda empresa que ocupe, permanentemente, más de cincuenta trabajadores está obligada a mantener una oficina o departamento de salud ocupacional.

Reglamentariamente y en consulta con el Consejo de Salud Ocupacional, se establecerán los requisitos de formación profesional que deben tener las personas encargadas de tal oficina o departamento, para lo cual se tomará en cuenta el número de trabajadores de la empresa, la actividad a la cual se dedica y la existencia de recursos humanos especializados en salud ocupacional en el mercado de trabajo.” (El subrayado no corresponde al original)

Complementario a lo antes indicado, se hace referencia a lo establecido en el Decreto Ejecutivo 39048-MTSS, el cual establece:

“Artículo 2°- Siendo la persona empleadora el principal responsable de la Salud Ocupacional de la empresa, la oficina o departamento dependerá del nivel superior jerárquico o gerencial, sea en el sector público o en el sector privado.

(...) Artículo 7°- La persona empleadora, sea de derecho público o de derecho privado, que ocupe permanentemente más de cincuenta personas trabajadoras, está obligada a mantener en su empresa una Oficina o Departamento de Salud Ocupacional.

(...) Artículo 9°- Son obligaciones de la persona empleadora que ocupe permanentemente más de cincuenta personas trabajadoras, con relación a las oficinas o departamentos, las siguientes:

a) Formar y mantener una oficina o departamento, integrada por personal con formación profesional en salud ocupacional.

b) Aprobar los programas y planes de salud ocupacional en su empresa o institución, que sean sometidos a su conocimiento por la persona encargada de



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 5

la oficina, así como promover y crear, por todos los medios posibles, una cultura de salud ocupacional empresarial o institucional.

c) La persona empleadora pondrá a disposición de la oficina o departamento las instalaciones, medios materiales, tecnológicos, equipos y recursos financieros para su funcionamiento.

d) Atender las recomendaciones e informes, vinculantes para la persona empleadora, emitidos por la persona responsable de la oficina o departamento."
(El subrayado no corresponde al original)

Conforme lo antes indicado, se puede observar que la normativa vigente determina que en aquellas instituciones –públicas o privadas-, que cuenten con más de 50 personas trabajadoras deberán contar con una oficina o un departamento de salud ocupacional, el cual deberá depender de la jerarquía institucional.

- 7) Respecto al fondo de esta reorganización planteada “**por ley**” -dando como justificación la normativa señalada- hay que decir que obedece a una interpretación sesgada por parte del MAG, ya que dicha normativa no establece clara, ni contundentemente la “*obligación*” o mandato de instaurar una unidad organizacional encargada de la salud ocupacional, esto debido a que la propia normativa determina que puede ser una oficina o un departamento, siendo que la primera, en principio, no puede interpretarse como un nivel organizacional y la segunda sí, conforme los niveles organizacionales establecidos por MIDEPLAN. De esta forma, al no haber “*contundencia*” de lo dictado por normativa, no es factible aceptar la propuesta bajo este planteamiento y lo que procede en este caso es una modificación de la estructura que al no estar sustentada en ley debe presentarse como reorganización parcial siguiendo el proceso ordinario establecido en la Guía 2 para este tipo de solicitud.

El razonamiento técnico que fundamenta este criterio se procederá seguidamente a explicar y se asienta en la competencia que tiene MIDEPLAN como órgano rector en materia de reorganizaciones administrativas, función asignada en las Leyes 5525 y 7668 y Decretos Ejecutivos 26893-MP-PLAN, 23323-PLAN y 37735-PLAN, de donde dimana la potestad de analizar, revisar y aprobar los procesos de reorganización institucional en cuanto a su gestión, normativa, tecnología, infraestructura, recursos humanos y estructura. En este sentido, para cumplir con ese mandato, dicta directrices, lineamientos, manuales, instructivos y otros instrumentos en materia de reorganización administrativa que, de acuerdo con la Directriz presidencial 021, son de aplicación obligatoria para todos los órganos,



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 6

entes y empresas públicas, entre ellos, los Lineamientos Generales sobre Reorganizaciones Administrativas (LGRA).

Así entonces, para una mejor comprensión y contextualización del análisis de esta solicitud, es necesario referirse primeramente, a algunas disposiciones técnicas vinculadas con la estructura organizacional, que se encuentran establecidas en los instrumentos técnicos emitidos por MIDEPLAN, los cuales indican:

Guía de Nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas

El nivel político-estratégico es aquel del que emanan las políticas, objetivos, estrategias, planes, programas y normas de la entidad; y como tal exige el cumplimiento de ellas al mismo tiempo que ejerce la orientación y dirección de la organización. En este nivel, aparte las dependencias tomadoras de decisión, también se encuentran las unidades asesoras.

Estas unidades u órganos asesores tienen la función de apoyar, complementar, guiar o asesorar a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales. Entiéndase entonces, que los órganos de staff tendrán bajo su responsabilidad las funciones de consultoría o asesoría interna en una organización.

En el nivel operativo se agrupan las unidades organizacionales (técnicas y administrativas) de las instituciones públicas que ejecutan las decisiones o lineamientos del nivel superior, para cumplir los objetivos organizacionales y garantizando la presentación de los servicios públicos.

Este nivel es responsable directo ante el Nivel Político o Directivo de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar las actividades sustantivas dirigidas al logro de los objetivos institucionales. Su composición de desagrega en:

Área Funcional Administrativa. La Dirección Administrativa de una institución tiene a su cargo las funciones que sirven de soporte o apoyo para que las unidades del Área Funcional Técnica realicen sus labores de forma eficaz y eficiente.

Área Funcional Técnica. Estará constituida por todos aquellos departamentos/direcciones que tengan la responsabilidad de llevar a cabo las funciones sustantivas de la institución, es decir, todas aquellas actividades



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 7

destinadas a proveer de forma directa los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los administrados". (El subrayado no corresponde al original)

Como se puede observar, las disposiciones técnicas en materia organizacional establecen que todas las unidades organizacionales deben estar ubicadas en su respectivo nivel organizacional de acuerdo con la naturaleza, competencias y funciones que desarrollen.

Considerando estas disposiciones, en el oficio DM-MAG-799-2021 referido inicialmente, se propone indistintamente crear una "oficina" o una "unidad", siendo que la normativa se refiere al primer concepto (oficina). Esto hace necesario referirse al concepto de "oficina", el cual no obedece a una denominación técnica referida a unidad organizacional dentro de la estructura orgánica de una Institución.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (RAE), la definición de "oficina" es: "Local donde se hace, se ordena o trabaja algo." Por lo que el concepto de oficina se refiere a un sitio, local, lugar o estancia física para trabajar, es decir es un espacio físico dimensionable que no guarda relación con una denominación de estructura organizacional. Para complementar esta lógica, se puede ejemplificar que una dirección, departamento o unidad, podría contar con una determinada cantidad de "oficinas", en las cuales se ubican las personas funcionarias para desarrollar sus funciones, procesos y productos (bienes y servicios), pero cada una de estas oficinas no representa estructura organizacional, sino que es el espacio asignado a cada persona o grupo de personas, de igual manera, una institución se encuentra distribuida en una serie de oficinas, pero estas oficinas no se representan en la estructura organizacional, ya que como se indicó anteriormente, son espacios de trabajo. En síntesis, el concepto de "oficina" hace alusión a un recurso material para facilitar el trabajo, con dotación del mobiliario y equipo necesario para desarrollarlo.

Los términos utilizados para denominar a las unidades organizacionales de una estructura se indican en los LGRA en el Componente de Estructura 11.b), el cual establece:

"La unidad es el nivel organizacional mínimo que se representará en las estructuras institucionales. Una unidad es un conjunto de procesos desarrollados por un grupo de personas que buscan un mismo fin. Un Departamento es el conjunto de unidades y una Dirección es el conjunto de Departamentos. Cada uno



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 8

de estos niveles deberá contar con una jefatura". (El subrayado no pertenece al original)

Como puede verse de lo anterior, el concepto de oficina no es técnico, ni desde el punto de vista administrativo ni jurídico, sino de uso lingüístico genérico; es por esto que la normativa técnica dictada por MIDEPLAN, en materia de estructura, no hace alusión a este, sino a otras acepciones como dependencia, unidad, departamento u órgano. Para MIDEPLAN el uso del concepto "*oficina*" equivale a cualquier estructura ya existente o por crearse, pero que no está definida técnica ni sustancialmente, lo que implica realizar el análisis correspondiente, a efecto de determinar si un determinado conjunto de funciones y objetivos institucionales ameritan constituirse como una dependencia formal, ya sea una dirección, departamento, unidad u órgano, o bien como un proceso o simple grupo de tarea, o incluso atendido unipersonalmente.

De esta manera, el planteamiento para justificar la creación o representación de una "*oficina*" de salud ocupacional en la estructura organizacional del MAG, no es correcto técnicamente y por lo tanto no conlleva necesariamente a la formación de estructura organizacional. Lo que hace el numeral 300 del Código de Trabajo y demás normativa concomitante, es dar la opción a la corporación de que se trate, para constituir ya sea un departamento formal –que aquí sí sería estructural o un proceso de trabajo encargado a alguna "*oficina*", o incluso funcionario individual, a determinar por la institución. Así, pese a que la normativa atinente al tema de salud ocupacional menciona la existencia de una "*oficina*", no debe interpretarse que este término debe estar referido necesariamente a estructura organizacional. En todo caso, debe tomarse en cuenta que lo estatuido por el Código de Trabajo, por ser materia netamente laboral, debe respetar las particularidades del derecho público que rige para la Administración y por lo tanto deberá ser adaptado a las condiciones propias de la institucionalidad.

- 8) Otro aspecto a considerar es que, en lo que se refiere al recurso humano que se encargará del tema de salud ocupacional en el MAG, el oficio supra citado no indica claramente los funcionarios designados, haciendo suponer que este tema estará a cargo solamente de un profesional en salud ocupacional, es decir, se trataría de una oficina unipersonal, lo cual no guarda congruencia con lo dispuesto por los LGRA sobre el requerimiento de que toda unidad organizacional debe contar al menos con tres personas funcionarias, básicamente por un tema de funcionalidad y gestión según el Componente de Estructura 11.b) citado previamente. Una conformación en este sentido, no permitirá fortalecer e impulsar la materia a nivel organizacional y en colaboración a los órganos adscritos, tal y como se pretende, es más podría tener un efecto contrario al esperado.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 9

- 9) En referencia a la existencia y ubicación de esta oficina, los LGRA, en el Componente de Estructura, numeral 11, inciso v) indican:

“Toda institución pública que ocupe, permanentemente, más de cincuenta trabajadores podrá contar con una oficina de salud ocupacional. Estará ubicada en la unidad administrativa afín a su competencia, cuya finalidad es de promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en general”.

Esta ubicación se determina al considerar la finalidad de la unidad organizacional en cuestión, que en el caso de salud ocupacional, es la de promover y mantener el grado de bienestar óptimo de los funcionarios, en el ejercicio de su actividad laboral. Como puede observarse, se encuentra estrechamente vinculada con el Área Funcional Administrativa, que atiende la gestión del recurso humano y por ello se recomienda que esta instancia esté, en principio, adscrita a la Dirección o Departamento de Recursos Humanos.

Esta recomendación, no se basa en aspectos normativos, como se fundamenta en la propuesta, sino en aspectos técnicos, de gestión, pertinencia y funcionalidad, ya que lo que se está definiendo es materia administrativa y de funcionamiento y no jurídica y lo que se busca determinar no es a quien le compete la responsabilidad de la materia de salud ocupacional dentro de una determinada institución –sea pública o privada-, que dicho sea de paso, ya se encuentra definido expresamente en el propio Código de Trabajo, al indicarse que es responsabilidad del patrono (como máxima autoridad privada o pública), sino que se busca determinar, dentro de la estructura organizacional, de quién debe depender una unidad organizacional que desarrolla las citadas funciones.

De esta manera, siendo que la **responsabilidad nominal** del ejercicio de la función de salud ocupacional es de la jerarquía institucional, esto no impide que la ejecución concreta de las funciones, procesos y productos puedan ser desarrollados por otra dependencia distinta y afín, siendo que en un análisis organizacional se podría determinar que esa función pueda ser desarrollada por otra unidad organizacional, debido a temas de funcionalidad, oportunidad y conveniencia, sin que la jerarquía institucional pierda su responsabilidad inicial en el proceso.

Tan así es, que parece pertinente que el proceso de Salud Ocupacional pueda continuar dentro del Departamento de Gestión de Recursos Humanos, tal como está establecido en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 40863-MAG “Reglamento



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 10

Orgánico del Ministerio de Agricultura y Ganadería". En dicho Decreto se guarda congruencia con lo establecido en los LGRA, sobre la afinidad de recursos humanos con la materia de salud ocupacional.

Así las cosas y para una mejor comprensión sobre este aspecto, es necesario referirse al artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 39408-MTSS "*Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional*", donde se establece la dependencia de estas oficinas, indicando que "*Siendo la persona empleadora el principal responsable de la Salud Ocupacional de la empresa, la oficina o departamento dependerá del nivel superior jerárquico o gerencial, sea en el sector público o en el sector privado.*" (El subrayado no pertenece al original)

Al mencionarse que la persona empleadora es la "*principal responsable*", esto no implica necesariamente que la unidad organizacional asociada a salud ocupacional -en el caso que exista-, debe tener dependencia directa de la máxima jerarquía institucional, ya que la *responsabilidad nominal* sigue recayendo en la jerarquía, independientemente de la línea jerárquica que prime para esta Oficina, al menos en términos de su creación, potestades en eligiendo de su personal y en materia de su tutela, coordinación, planificación y presupuestación, siendo que los tópicos correspondientes al propio ejercicio material de sus competencias, en cuanto a la responsabilidad sobre el desempeño, uso y administración de los bienes y servicios de todas las unidades organizacionales y el cumplimiento de metas y objetivos, recae sobre la eventual jefatura y cada uno de sus funcionarios de la oficina o dependencia concernida, de acuerdo con el puesto que desempeñen y según el marco normativo en vigor.

- 10) Complementario a lo antes indicado, considerablemente importante es tomar en cuenta los criterios emitidos por el Consejo de Salud Ocupacional (CSO) en materia propia de su exclusivo dominio como lo es la salud ocupacional, al ser una instancia adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), institución rectora en materia laboral. Como tal, es útil mencionar el criterio técnico-jurídico vertido por el CSO en el oficio AL-CSO-22 del 22 de setiembre de 2009, donde se dio respuesta al Ministerio de Salud, respecto a la interpretación de lo establecido en la Ley 6727 y en el Decreto Ejecutivo 27434-MTSS - actualmente derogado por el Decreto 39408-MTSS- del cual se rescata lo siguiente:

"Del Artículo 300 de la Ley N°6727 Ley de Riesgos del Trabajo y sus reformas.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 11

“ARTÍCULO 300.- Toda empresa que ocupe, permanentemente, más de cincuenta trabajadores esta obligada a mantener una oficina o departamento de salud ocupacional. Reglamentariamente y en consulta con el Consejo de Salud Ocupacional, se establecerán los requisitos de formación profesional que deben tener las personas encargadas de tal oficina o departamento, para lo cual se tomará en cuenta el número de trabajadores de la empresa, la actividad a la cual se dedica y la existencia de recursos humanos especializados en salud ocupacional en el mercado de trabajo.

(Así ampliado por el artículo 1, de la Ley No. 6727 del 9 de marzo de 1982.)

De la transcripción normativa supra expuesta podemos determinar, con meridiana claridad, que **la finalidad de la Ley es mantener, siempre que exista** y en tanto hayan cincuenta o más trabajadores laborando en forma permanente en la empresa de la que se trate, un departamento u oficina.

(...)

Del Reglamento de las Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional (Decreto N°27434 –actualmente derogado- por el Decreto No. 39408-MTSS “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional”).

a.- **El numeral 1º** establece lo siguiente:

“El presente reglamento normará el funcionamiento de las Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional que deben existir obligatoriamente en todas aquellas empresas que ocupen permanentemente más de cincuenta trabajadores y establecerá los requisitos de formación profesional de sus funcionarios.”. (La letra cursiva es propia).

“Como claramente se puede (sic) ver de la transcripción anterior, se dan dos supuestos de hecho, a saber: uno, que la empresa que ocupe cincuenta o más trabajadores en forma permanente, tiene la obligación de mantener, si existiere, la Oficina de Salud Ocupacional y, dos, establecer los requisitos de formación profesional de la persona que ocupe la jefatura de tal oficina o departamento de salud ocupacional, sea en el sector privado como en el público.

*De lo antes transcrito **queda establecida la obligación de hacer que lleva en sí misma la palabra deber, es un imperativo legal de acatamiento obligatorio para quien vaya dirigida la orden, sea de hacer o de no hacer**, esto, aplicado al tema en consulta, quiere decir que al darse los supuestos de hecho regulados*



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 12

en la norma, el empleador deberá, **si la oficina existiere**, mantener una Oficina o Departamento de Salud Ocupacional, amén, de que deberá establecer, reglamentariamente y en consulta con el Consejo de Salud Ocupacional, los requisitos de formación profesional que deberá cumplir la persona que ocupe una plaza como encargado o jefe de una oficina de salud ocupacional, siendo, por lo consiguiente, que tal persona está en la ineludible obligación de someterse a las pruebas de idoneidad a las que le someta el patrono, sea público o privado, con el fin de probar su capacidad para ejercer el puesto”.

Pese a que el Decreto Ejecutivo 27434 se encuentra derogado, la interpretación de la CSO es aplicable para el artículo 2 y el artículo 7 del decreto vigente, en lo que se refiere a la dependencia jerárquica y a la obligatoriedad correspondientemente:

“Artículo 2°—Siendo la persona empleadora el principal responsable de la Salud Ocupacional de la empresa, la oficina o departamento dependerá del nivel superior jerárquico o gerencial, sea en el sector público o en el sector privado”.

(...) **“Artículo 7°**—La persona empleadora, sea de derecho público o de derecho privado, que ocupe permanentemente más de cincuenta personas trabajadoras, está obligada a mantener en su empresa una Oficina o Departamento de Salud Ocupacional”.

De esta forma y resumiendo lo indicado por el CSO, “...la palabra deber es un imperativo legal de acatamiento obligatorio para quien vaya dirigida la orden...”, se desprende que el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 39408-MTSS vigente actualmente, se refiere **únicamente** a que dicha instancia “...dependerá del nivel superior jerárquico o gerencial...” es decir, en principio no establece la “obligatoriedad” de que sea a esa dependencia. Y en lo que se refiere al artículo 7, el empleador deberá mantener **-si la oficina existiere-** una Oficina o Departamento de Salud Ocupacional.

De manera que, este Ministerio coincide con el criterio legal del CSO y por ello concluye que el planteamiento “*por ley*” de la solicitud del MAG es incorrecto bajo esta modalidad.

Siguiendo la normativa, el criterio dado por el CSO continúa indicando otro aspecto sobre la dependencia de estas unidades, veamos:

“En este mismo orden de ideas el artículo 3º, del Reglamento en cuestión, establece que:



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 13

Siendo el patrono el principal responsable de la salud ocupacional dentro de la empresa, la Oficina o Departamento dependerá del nivel gerencial. **En las entidades del sector público dependerá de la más alta línea jerárquica.**” (La letra en negro es propia).

Como se puede observar de lo regulado en el Reglamento en estudio, las personas que ocupen una plaza de encargado o jefe de la Oficina de Salud Ocupacional, dentro del Sector Público, **estarán subordinadas a la más alta jerarquía**, es decir, como tesis de principio, dependerá del Ministro del Ramo en el Sector Público centralizado, al efecto, para el caso de la Oficina de Salud Ocupacional del Ministerio de Salud, la persona encargada será un subordinado del máximo jerarca, **salvo, cuando se haya dado la delegación de competencias, mediante una resolución administrativa debidamente fundamentada y que haya delegado tal competencia en la figura de un Viceministro o del oficial Mayor o Director General Administrativo, de conformidad con el artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública**”.

Por lo anterior cabe agregar, que la persona encargada de una oficina o Departamento de Salud Ocupacional de cualquier institución pública, **salvo que una Ley establezca lo contrario**, deberá estar subordinada al Ministro del Ramo y, en caso de que se haya dado una delegación, de conformidad con lo regulado en el artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública, la misma deberá recaer, administrativamente, en la figura del inmediato inferior, que bien podría ser un Viceministro o un Oficial Mayor o Director General Administrativo, por lo cual, si no existe fundamento legal para delegar la dependencia de una oficina o Departamento de Salud Ocupacional en una figura jerárquica distinta a lo antes dicho, podría estarse frente a una violación del Principio de Legalidad al que se debe someter toda la Administración Pública.” (El subrayado y resaltado no corresponde al original)

En este orden de cosas, siguiendo lo descrito en el criterio dado por el CSO, en lo que se refiere a la delegación de competencias, la normativa permite dicha delegación a una instancia afín, pero con algún grado de jerarquía, esto según la Ley 6227, Ley General de Administración Pública, en sus artículos 89, 90 y 91.

De esta forma, es de suma importancia destacar que la competencia se podrá delegar en unidades organizacionales afines aunque no se encuentren en el nivel superior o también ser desarrolladas como un proceso de unidades existentes, tal el caso del MAG al establecerse este proceso como parte de la Gestión de Recursos Humanos, según el Decreto Ejecutivo 40863-MAG por delegación de



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 14

“**competencias**” no así “**responsabilidades**” ya que la ley permite solo la delegación de “**competencias**” siendo que las responsabilidades siempre serán de competencia de las jerarquías institucionales.

Así, desde el punto de vista técnico y normativo, la delegación de la competencia es permitida siempre y cuando se realice mediante un acto administrativo y sea a una dependencia oportuna y conveniente que tenga funciones atinentes como lo es la actual Gestión de Recursos Humanos a la cual se le delegó dicha competencia en salud ocupacional mediante un acto administrativo -como lo es una reorganización administrativa-, que fue presentada mediante los oficios DM-MAG-443-2017 del 21 de junio del 2017, DM-MAG-569-2017 del 4 de agosto del 2017 y DM-MAG-779-2017 del 8 de noviembre de 2017, todos suscritos por el señor Luis Felipe Aráuz Cavallini, Ministro del MAG en ese entonces. Esa reorganización fue aprobada por MIDEPLAN mediante el oficio DM-800-17 del 6 de diciembre del 2017 y es la estructura organizacional que actualmente se encuentra vigente y que se establece en el Decreto Ejecutivo 40863-MAG.

Por otro lado, por su investidura y el índole de sus funciones y compromisos, tanto internos como externos, no conviene que la jerarquía institucional, en este caso el Ministro, se sature asumiendo la responsabilidad directa de temas que son de resorte administrativo y especializado, como es el caso de salud ocupacional, lo cual, desde el punto de vista técnico, podría ser hasta contraproducente, ya que al tratarse de un tema de considerable importancia para el desarrollo y seguridad de las personas funcionarias de la institución, podría no tener el necesario involucramiento y experiencia para la toma de decisiones que el proceso de salud ocupacional demanda, afectando así su desarrollo.

Haciendo uso de su línea jerárquica y sin prescindir de ser el responsable final de la Salud Ocupacional que le asigna el Decreto Ejecutivo 39408-MTSS, el máximo jerarca bien puede dirigir su accionar y delegar en otro nivel jerárquico la ejecución de los procesos de salud ocupacional en una unidad organizacional afín a la materia, como lo es el caso de un Viceministro Administrativo, la Oficialía Mayor o el Departamento de Gestión de Recursos Humanos del MAG, el cual tiene dependencia con la Dirección Administrativo Financiera.

Debe indicarse que, pese a que una determinada unidad organizacional, no dependa directamente de la jerarquía institucional, esto no implica que a esta no se le deba rendir cuentas de su gestión, o que dicha jerarquía no pueda conocer acerca del asunto, avocar la toma de decisiones y girar órdenes o lineamientos al respecto, ya que como jerarca máximo es responsable –en último término- de todo el accionar institucional.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 15

Ante ello, MIDEPLAN en el ejercicio de sus potestades como órgano rector en materia de reorganizaciones administrativas, ha dispuesto en los LGRA que la ubicación de la unidad organizacional en cuestión, debe guardar relación con su finalidad y funciones, que en el caso de salud ocupacional es la de promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador en el ejercicio de su actividad laboral, de manera que, dicha finalidad se encuentra estrechamente vinculada con el Área Funcional Administrativa que atiende la gestión del recurso humano, siendo aceptable y oportuno que su ubicación organizacional sea, indistintamente a la máxima autoridad administrativa, o bien al Departamento de Gestión del Recurso Humano, dada la afinidad de sus competencias con la materia de salud ocupacional, considerando que, de darse este último caso, no se impide que la jerarquía pueda girar órdenes, directrices, instrucciones y lineamientos en este sentido, si es necesario.

- 11) Otro aspecto a considerar es que la citada Oficina, existe y opera en la actualidad dentro del MAG, lo cual se demuestra en el oficio OFSO-19-21 del 6 de julio del 2021, en el cual se indica:

“Actualmente la institución cuenta con el debido registro al Consejo de Salud Ocupacional la oficina por parte del señor ministro (sic) y como encargado un licenciado en Salud Ocupacional cumpliendo así lo establecido en el Reglamento de comisiones oficinas o departamento de Salud Ocupacional (Decreto N°39408-MTSS), establecido en el Capítulo V Sección I artículos 34 35, por otra parte, la administración esta aprovechado recursos de contenido presupuestario de plazas actuales.”

De esta manera, se puede observar que la Oficina como tal, esta oficializada y cumpliendo sus funciones conforme con lo establecido en la normativa aplicable, ya que como lo determina el artículo 300 del Código de Trabajo, está constituida, cuenta con su debido registro ante el CSO y posee además un profesional en la materia.

Ahora bien, tal y como ha sido expuesto, el tema de la representación en la estructura organizacional, no es técnicamente posible, ya que la denominación de “oficina” no es una nomenclatura propia de organigramas, sino que refiere a simple espacio físico de trabajo, siendo que bajo esta lógica técnica, no es pertinente que se refleje en la estructura organizacional, ya que la normativa no establece como forzoso que su existencia dependa de una representación en la estructura organizacional, siendo que se trata de una oficina que coadyuva con la institución, en cuanto al desarrollo de las funciones y competencias asignadas, así como con el nombramiento del personal atinente, lo cual ya sucede en la



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 16

actualidad.

Por otra parte, si la intención es que dicha Oficina le responda directamente al despacho ministerial, esto se puede hacer sin modificar la estructura organizacional, ya que esto puede ser definido por el del propio MAG, en simple consulta con este Ministerio a efecto de actualizar el expediente respectivo, sin embargo, como se indicó anteriormente, lo establecido en la normativa se puede cumplir sin necesidad de realizar este ajuste, ya que la responsabilidad dada a la jerarquía, no se pierde por no tener una dependencia jerárquica directa, siendo que se podría analizar lo indicado en párrafos anteriores, para una mejor toma de decisiones.

De esta manera, atendiendo las razones de índole jurídicas presentadas por el MAG, para justificar la creación como dependencia estructural de la Oficina de Salud Ocupacional con fundamento en ley; considerando aspectos de responsabilidad, ubicación y delegación de funciones relacionados con el tema de salud ocupacional, contemplados en la normativa vigente; en atención al criterio técnico-jurídico de la CSO sobre la “*dependencia jerárquica*” y “*obligatoriedad*” estipulada en el Reglamento de Oficinas y Departamentos de Salud Ocupacional; en atención a la decisión institucional de la delegación de esta competencia en la DGRH y finalmente atendiendo lo que disponen los instrumentos técnicos sobre reorganización administrativa como lo es la Guía citada y los LGRA, se llega a determinar que los argumentos presentados no logran demostrar la necesidad de representar la Oficina de Salud Ocupacional en la estructura organizacional, más bien, reafirman la pertinencia en cuanto a gestión y funcionalidad, para que el proceso de salud ocupacional -sin necesidad de crear estructura- se mantenga dentro del Departamento de Gestión de Recursos Humanos del MAG, cuya dependencia jerárquica es a la Dirección Administrativa Financiera, tal y como está establecido actualmente en el Decreto Ejecutivo 40863-MAG, por lo que, se da cumplimiento a la normativa y la Directriz 030-MTSS, en la materia laboral y en lo que atañe a la Salud Ocupacional.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, este Ministerio resuelve **no aprobar la propuesta** presentada por el MAG para la representación (creación) de la Oficina de Salud Ocupacional en la estructura organizacional. De esta forma, la estructura organizacional del MAG se mantiene conforme fue aprobada en el oficio DM-800-17 del 6 de diciembre del 2017.

La presente resolución puede ser recurrida ante este Despacho de conformidad con los procedimientos y plazos establecidos en la Ley General de Administración Pública, propiamente lo preceptuado en el artículo 342 siguientes y concordantes,



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

27 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0917-2021
Pág. 17

respecto al recurso de revocatoria o reposición por un plazo de tres días hábiles, el cual rige a partir del día siguiente de recibida esta resolución.

Este Ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525, 7668, Decretos Ejecutivos 26893-MTSS-PLAN, 23323-PLAN, 37735-PLAN y sus reformas, así como en la Directriz 021 PLAN.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

GGA/JOV/ASC/LRH/RHR

Cc: Sra. Laura Pacheco Ovaras, Viceministra, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sr. Marlon Monge Castro, Viceministro, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sra. Marta Eugenia Acosta Zúñiga, Contraloría General de la República
Sra. Ana Miriam Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
Sr. Alfredo Hasbum Camacho, Dirección General de Servicio Civil
Sr. Fred Montoya Rodríguez, Dirección de Leyes y Decretos, Presidencia de la República
Sr. José Claudio Fallas Cortés, Dirección Administrativa Financiera, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sr. Adrián Gómez Díaz, Unidad de Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sr. Olman Solórzano Arrollo, Salud Ocupacional, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN
Archivo