



San José, 24 de setiembre de 2012

A.L.-CSO-35

Licenciada

Olga Umaña Durán

Directora Ejecutiva

CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL

Señora Directora:

De conformidad con su solicitud enviada vía correo electrónico a esta Coordinación el 10 de septiembre de 2012, en el cual solicita nuestro criterio técnico-jurídico "*...con relación a los requisitos que se piden a las Universidades que solicitan el trámite del artículo 34 del Reglamento del CONESUP, le ruego realizar estudio e informe en relación con quién es la persona idónea para presentar la solicitud, de acuerdo al trámite que se realiza en este Consejo de Salud Ocupacional.*", me permito informarle lo siguiente:

De previo, cabe informar que antes de la presente consulta ya nos habíamos pronunciado al respecto, por lo que tomaremos como base la información recaba en años recientes sobre mismo tema.

I.- DE LA LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL N°6727.

La precitada Ley N°6727, ley de creación del Consejo de Salud Ocupacional N°6727 del 24 de marzo de 1982 y sus reformas, en su artículo 274 le otorgó una serie de funciones que debe cumplir dicho Consejo, por lo cual y, para los efectos pertinentes, transcribo el numeral de cita:

" **artículo 274.** Créase el Consejo de Salud Ocupacional como organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con las siguientes funciones:

a) Promover las mejores condiciones de salud ocupacional, en todos los centros de trabajo del país;



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

Siempre, dentro del análisis que sobre el marco jurídico competencial del Consejo de Salud Ocupacional se ha venido realizando en este criterio, a efecto de dar respuesta a la consulta, tenemos los ordinales 289, 290 y 299, todos de la precitada Ley constitutiva del Consejo de Salud Ocupacional, mismos que se transcriben para un mejor comprender el asunto en cuestión.

“ARTÍCULO 289.- Todo centro de trabajo que se instale, amplíe, modifique, traslade o varíe instalaciones, con posteridad a la vigencia de la presente ley, deberá ajustarse a sus disposiciones, en cuanto a salud ocupacional.

Los centros de trabajo que ya estuvieran operando deberán conformarse a la ley, de acuerdo con lo que se establezca en el reglamento respectivo.

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



ARTÍCULO 290.- La licencia de construcción, reforma, traslado, o ampliación de un centro de trabajo deberá contar con la aprobación del Consejo de Salud Ocupacional.
(Así modificado por el artículo 1, de la Ley No. 6727 del 9 de marzo de 1982.)”

Después de analizar las normas transcritas supra y como tesis de principio, podríamos decir que para el Consejo de Salud Ocupacional no existe obligación legal y mucho menos reglamentaria, de realizar algún tipo de acción a la que hace referencia el artículo 34 del Reglamento General del CONESUP.

Así pues, con el estudio jurídico concatenado y con lo establecido por el Principio de Legalidad en el ordinal 11 de nuestra Constitución Política, es improcedente que se le otorguen funciones por vía reglamento al Consejo de Salud Ocupacional, por cuanto las competencias deben ser otorgadas por Ley, más nunca por un reglamento que, además, no deviene del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En este orden de ideas, no cabe la menor duda de que los órganos y entes públicos están sometidos al principio de legalidad. Con base en él, los entes y los órganos públicos sólo pueden realizar los actos que están previamente autorizados por el ordenamiento jurídico (todo lo que no está permitido está prohibido). En efecto, señala el artículo 11 Ley General de la Administración Pública, que la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Además, la Sala Constitucional, en el voto N° 440-98, ha sostenido la tesis de que, en el Estado de Derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e institución públicas al ordenamiento jurídico.



Desde esta perspectiva, *"...toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso –para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que este constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto."*

En otra importante resolución, la N° 897-98, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente: "Este principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídicos – reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el 'principio de juridicidad de la Administración'.

En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación." (Dictamen de la Procuraduría General de la República C-032-2003 de fecha 10 de febrero del 2003).

Dentro del marco de referencia dicho, la potestad reglamentaria de la Administración tiene como asidero jurídico lo dispuesto en el artículo 140, incisos 3 y 18 de la Constitución Política, como un deber y atribución que le corresponde conjuntamente al Presidente de la República y al Ministro del ramo.

Esta norma constitucional, faculta y limita al Poder Ejecutivo a sancionar y promulgar las leyes, a reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento; así como darse el reglamento que le convenga para el régimen interior de sus despachos.



En este mismo sentido la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que: *"Dentro de los reglamentos que puede dictar la Administración, se encuentra el que se denomina "Reglamento Ejecutivo", mediante el cual ese Poder en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, el cual se utiliza para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador, fines que nunca pueden ser alterados por esa vía. Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador."*

Esta tesis ha sido confirmada por este alto Tribunal, al considerar "En opinión de esta Sala, al hacerlo así, el Poder Ejecutivo violó el numeral 140-3 de la Constitución Política, ya que la competencia reglamentaria está condicionada, en esencia, al desarrollo de aquellos principios que de manera general dispuso el legislador". (Ver Voto 1130-90).

A mayor abundamiento, esta Sala en el voto 3550-92, señaló que **"...sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial" "**. (Voto No. 243-93 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993). (Tomado de **Exp.No. 2809-M-97 No. 5825-97, de las** catorce horas seis minutos del diecinueve de setiembre de mil novecientos noventa y siete). (La negrita es propia).

Como claramente ha quedado dicho por la Sala Constitucional, los reglamentos ejecutivos no pueden aumentar las restricciones a los administrados establecidas por la ley, por lo consiguiente, cuando el numeral 34 del Reglamento General del Conesup obliga a los administrados a presentar como requisito, entre otros, **"...la aprobación por el Consejo de Salud Ocupacional."**, sin precisar qué tipo de aprobación debe otorgar el Consejo, estamos ante una inseguridad jurídica que violenta los derechos de los administrados por cuanto de ello depende si se autoriza o no el funcionamiento de una universidad privada. (La negrita no corresponde al texto original).



Para un mejor proveer, se transcribe dicho artículo 34:

“Artículo 34.—En todo lo que sea pertinente se aplicarán a las instalaciones de las universidades privadas, las normas relativas a planta física que señala el Reglamento de Seguridad e Higiene Ocupacional, con el fin de asegurar las condiciones mínimas en las que han de iniciar éstas su funcionamiento, por lo que, deberá aportarse el respectivo permiso de funcionamiento extendido por el Ministerio de Salud y la aprobación por el Consejo de Salud Ocupacional. El aporte de las autorizaciones y permisos antes referidos, relativos a la infraestructura de la universidad, es indispensable para que sea autorizado el funcionamiento de la misma.”. (El exaltado es propio).

Cabe decir, que no existe obligación de quienes pretendan instalar una universidad privada de presentar ante el Conesup ningún tipo de aprobación emitida por el Consejo de Salud Ocupacional, en virtud que la Ley constitutiva del mencionado Consejo, no le otorga tal competencia, según lo establecido en el artículo 34 del Reglamento General varias veces aquí citado.

Ahora bien, en cuanto a lo establecido en el artículo 34 citado supra, quienes pretendan instalar una universidad privada solo están obligados a cumplir con los demás requisitos y, quienes deben velar por el cumplimiento de las normas relativas a planta física que señala el Reglamento de Seguridad e Higiene Ocupacional, son los funcionarios autorizados por ley o reglamento de la Dirección Nacional de la Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y no el Consejo de Salud Ocupacional, tal y como queda establecido en el varias veces citado Reglamento General de Seguridad é Higiene de Trabajo.

Así las cosas, el precitado Reglamento General de Seguridad é Higiene prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 103°- La Inspección General de Trabajo velará por el fiel cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento, y contará para ello, cuando fuere procedente y necesario, con la colaboración de las autoridades de policía, fiscales y sanitarias, así como con la colaboración de los órganos del Estado en alguna forma relacionados con los problemas de seguridad e higiene de trabajo.” (La letra en negro es propia).



Visto desde una óptica distinta y con la finalidad de ilustrar el punto de vista esgrimido, si el artículo 34 del antes citado **Reglamento General del CONESUP** estableciera que lo que deberá aportar el administrado es: *“...la aprobación que debe dar el Consejo de Salud Ocupacional con fundamento en lo establecido por los ordinales 289 y 290 en relación con el 299, todos de la Ley constitutiva del Consejo de Salud Ocupacional,.”*, referido a la aprobación de la licencia de construcción, reforma, traslado o ampliación de un centro de trabajo, siempre dentro del tema de la salud ocupacional, posiblemente diríamos que por el mandato legalmente dado en las normas precitadas, si existiría obligación de hacer de parte del Consejo de Salud Ocupacional.

Dicho lo anterior, y partiendo de un supuesto de hecho no demostrado, si el Consejo de Salud Ocupacional estuviera facultado, legalmente, para otorgar algún tipo de aprobación al amparo del artículo 34 del Reglamento General del Conesup, deberían estarse a lo establecido en la norma en cuestión, cuando dice que las autorizaciones y permisos se refieren a la infraestructura de la universidad.

Ahora bien, revisando el “Protocolo Institucional” que se utiliza en esta Institución para tramitar las solicitudes de las universidades que se encuentren en el supuesto de hecho regulado en el ordinal 34 del Reglamento General del Conesup, considero que la persona que ostente la representación judicial y extrajudicial de la empresa (universidad) solicitante, es quien debe suscribir la solicitud correspondiente, debiendo acreditar su potestad de actuar mediante una declaración jurada debidamente autenticada por un profesional en derecho.



EN CONCLUSIÓN:

Con fundamento en los argumentos de hecho y derecho supra expuestos, esta Coordinación concluye lo siguiente:

1. Que sólo por medio de los reglamentos ejecutivos de las leyes respectivas se pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementarse las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su contenido esencial, así como los fines que se propuso el legislador al crear la Ley.
2. Que la Institución emisora del Reglamento General del CONESUP, es decir, el Ministerio de Educación Pública, por ser ese Ministerio el que ostenta la competencia reglamentaria del caso en estudio, es quien debe presentar una reforma al artículo 34 del antes citado cuerpo normativo, a efecto de ajustarse a lo dicho por la Sala Constitucional en lo que le corresponda.
3. Que para dicha reforma reglamentaria aquí sugerida, se debe tomar en consideración lo establecido en los artículos 289 y 290, todos del Código de Trabajo reformado por el numeral 1º de la Ley N°6727 del 24 de marzo de 1982 y sus reformas, Ley de creación del Consejo de Salud Ocupacional, a efecto de fundamentar legalmente las acciones que por conducto de su ley constitutiva le ha otorgado el legislador a dicho Consejo.
4. Que hasta tanto el Ministerio de Educación Pública no llegue a emitir esa reforma reglamentaria, en los términos antes dichos, el Consejo de Salud Ocupacional no tiene competencia para realizar ningún tipo de aprobación que se salga del marco legal establecido en los artículos 289 y 290 supra citados.
5. Que si al Consejo le mantienen la “obligación” de realizar la aprobación a la infraestructura de la universidad de la que se trate, al amparo del artículo 34 del Reglamento General del Conesup, quien debe presentar la solicitud en esta Institución es la persona que detenta la representación judicial y extrajudicial de la empresa (universidad), debidamente acreditada mediante una declaración jurada autenticada por un profesional en derecho.



Sin otro particular,

Lic. Alfonso Pacheco Gutiérrez
Coordinador Área legal



c. Archivo/apg/2012