



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 1 de 11

ASESORÍA
CSV-AI-ASE-2024-02

Lic. Cindy Coto Calvo
Directora Ejecutiva
Consejo de Seguridad Vial

Asunto: Se comunica el servicio preventivo de asesoría sobre el tratamiento de las denuncias presentadas a la Administración Activa relacionada con acoso laboral.

Estimada señora:

De conformidad con la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI), en sus artículos N°21 y 22 inciso d), que señalan como una competencia de las auditorías internas el “...**Asesorar, en materia de su competencia...**”, para proporcionar seguridad al órgano, se indica lo siguiente:

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Auditoría Interna fiscaliza que la actuación de la Administración Activa se ejecute conforme al marco técnico, legal y a las sanas prácticas administrativas, gestión que se realiza a través de la realización de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia.

El quehacer de la Auditoría Interna se desarrolla con posterioridad a los actos de la Administración Activa; sin embargo, en asuntos que sean de su conocimiento o a solicitud del jerarca y/o titulares subordinados, también emite en forma previa, concomitante o posterior a dichos actos, criterio en aspectos de su competencia y en cumplimiento de su labor de **asesoría y advertencia**. Esto sin que se menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en la ejecución de acciones subsiguientes.

El servicio de asesoría, corresponde a una función preventiva orientada a fortalecer el sistema de control interno institucional, y consiste en asesorar oportunamente (en materia de competencia) al jerarca; sin perjuicio de las asesorías que, en esa materia, a criterio del Auditor Interno, correspondan dirigir a otros niveles de la organización.



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 2 de 11

II. NORMATIVA QUE FACULTA LA EMISIÓN DEL SERVICIO DE ASESORÍA

De acuerdo con el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno N° 8292, y el artículo 81 (inciso c-) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna (Decreto Ejecutivo N° 37285-MOPT), se estableció como una competencia de la Auditoría Interna, la de Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende. Además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

El anexo 1 (glosario) de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público N°R-DC-119-2009, definen el servicio preventivo de asesoría, como:

“servicio dirigido al jerarca (...) consiste en el suministro de criterios, observaciones y demás elementos de juicio para la toma de decisiones con respecto a los temas que son competencia de la auditoría interna. También puede ser brindado a otras instancias institucionales, si la auditoría interna lo considera pertinente”.

De conformidad con los Oficios N° 10939 (DI-CR-425) del 2 de octubre de 2003 y N° 6703 –FOE-SOC-0570 del 22 de junio de 2007, ambos de la Contraloría General de la República (CGR), la asesoría que brinda la Auditoría Interna consiste en proponer criterios, opiniones u observaciones que coadyuven a la toma de decisiones, cuya orden y ejecución son **competencia exclusiva de la Administración Activa**, de conformidad con el artículo 2 inciso a) de la Ley General de Control Interno N°8292 (LGCI), consecuentemente, la asesoría del auditor **no tiene carácter vinculante**.

Adicionalmente, la CGR ha sido clara en señalar que las asesorías deben darse sin **que se comprometa la independencia y objetividad** de acuerdo con los artículos 21 y 25 de la LGCI, le otorgan a la Auditoría Interna para el desarrollo de las labores propias de su actividad.

A través del Criterio No. DFOE-DL-0199 (02743) del 22 de febrero de 2018, la Contraloría General de la República, señala:

“1. Qué es asesoría/ El servicio preventivo de asesoría consiste en proveer a la Administración Activa (fundamentalmente al jerarca, aunque no de manera exclusiva, según determine el Auditor) criterios, opiniones, sugerencias, consejos u observaciones en asuntos estrictamente de la competencia de la Auditoría Interna, con la intención de que se conviertan en insumos para la Administración Activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio

Página 3 de 11

*ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias. **El servicio se suministra a solicitud de parte o por iniciativa del Auditor Interno.** Una vez brindada, las manifestaciones que el Auditor realice mediante ella no tienen carácter vinculante, puesto que es un insumo entre varios para la toma de decisiones.”*

III. ORIGEN DEL SERVICIO DE ASESORÍA

3.1. Normativa interna para el tratamiento de las denuncias sobre acoso laboral presentadas en el COSEVI

Como parte de las labores de fiscalización que realiza esta Auditoría Interna el 14 de junio del 2024, la suscrita consultó al Lic. Carlos Rivas Fernández, Encargado de la Asesoría Legal del Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), sobre la existencia de algún **reglamento interno o procedimiento institucional para el tratamiento de las denuncias por “acoso laboral”, el cual respondió lo siguiente:**

“No existe ningún reglamento interno o procedimiento para el tratamiento de las denuncias por hostigamiento laboral. Por ende, en casos previos de tales tipos de conductas, se ha seguido el procedimiento administrativo ordinario disciplinario de la Ley General de la Administración Pública, por ser el que más garantías otorga a las partes en conflicto, en armonía con lo establecido por la jurisprudencia judicial nacional.” (El resaltado no es del original).

Ante lo descrito se analizó la normativa relacionada con la materia para conocer el escenario requerido para proteger los intereses institucionales y de los funcionarios del COSEVI, según se describe en los puntos subsiguientes.

3.2. Revisión del marco regulatorio

- **La Constitución Política**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política¹, toda persona es igual ante la ley y no se puede practicar discriminación alguna en contra de

1

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=101782&nValor5=4881



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 4 de 11

su dignidad, por ende, ningún trabajador puede ser objeto de acoso laboral pues esto atenta en contra de su derecho a la igualdad y al respeto de su dignidad. La misma Constitución establece en el artículo 56², el derecho de todo individuo al trabajo y establece que el mismo es una obligación con la sociedad.

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos**

El Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el artículo 6 del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos, preservan el derecho que tiene toda persona al trabajo y poseer condiciones equitativas y satisfactorias, considerando las relativas a su remuneración.

También el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que toda persona tiene el derecho a ser respetado en su integridad física, psíquica y moral; tomando en cuenta que el acoso laboral incide directamente en todas esas esferas, es importante la prevención y sanción del acoso laboral a nivel institucional. Garantizándose así el derecho a laborar en un ambiente libre de acoso laboral.

- **Convenio 111, Sobre la Discriminación (empleo y ocupación) de la OIT**

En este documento se establece para los estados miembros que deben promulgar leyes cuyo objeto sea eliminar cualquier discriminación en el empleo, en este momento no existe legislación específica en nuestro país. Prueba de ello es que en el seno de la Asamblea Legislativa está el Proyecto de Ley N°20.873 denominado “Ley para prevenir y sancionar el acoso laboral en el sector público y privado”.

- **Código de Trabajo**

En el Artículo 19 del Código de Trabajo costarricense³ se estipula el “**Principio de la Buena Fe**”, mismo que debe regir en toda relación laboral; por lo tanto hay que prevenir el acoso laboral y resolver los casos que eventualmente se presenten. De igual forma el

2

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=74424&nValor5=4904&nValor6=07/11/1949&strTipM=FA

3

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=101952&strTipM=TC



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 5 de 11

inciso c) del artículo 69 de esta normativa⁴, se dicta que el patrono tiene la obligación de guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de maltratarlos de palabra o de obra. Considerando que el acoso laboral conlleva un maltrato a los trabajadores, es importante garantizar en todo momento esta seguridad a los funcionarios de la institución.

También el **inciso l) del artículo 81 del Código de Trabajo**⁵, dispone que es una causa justa que faculta al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo, cuando el trabajador incurra en cualquier otra falta grave a las obligaciones que el mismo le impone. En donde el ejercicio del acoso laboral es una falta grave que ocasiona menoscabo físico y emocional en la víctima, además de perjudicar el entorno laboral.

De igual forma el **artículo 197 de este mismo cuerpo normativo**⁶ describe que una enfermedad del trabajo será todo aquel estado patológico que sea resultado de la acción continuada de una causa, originada en las condiciones laborales a las que se expone el trabajador. Por ende, el funcionario que sufra acoso laboral podrá, eventualmente, padecer una enfermedad laboral.

- **Ley General de Salud N°5395**

El artículo 9 de la Ley General de Salud⁷, incorpora como parte de los derechos y deberes concernientes a la salud física y mental de las personas, lo relativo al acoso laboral.

4

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=8628&nValor5=47095&strTipM=FA

5

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=50838&nValor3=71582&nValor5=31#:~:text=%22Art%C3%ADculo%2081..de%20hecho%20contra%20su%20patrono.

6

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=109068&nValor5=47224#:~:text=ARTICULO%20197.%2D,la%20causa%20de%20la%20enfermedad.

7

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=130900&strTipM=TC



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 6 de 11

- **Ley N° 10437, Ley de protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales⁸**

Esta ley empezó a regir a partir del 08 de febrero 2024, misma que aplica para el tema de acoso laboral, ya que el denunciante y los testigos tienen un rol muy importante, para evitar la impunidad, según se detalla a continuación:

“ARTÍCULO 5- Fuero especial de protección de la persona denunciante. Toda persona denunciante tendrá derecho a ser protegida contra las represalias laborales motivadas en la interposición de la denuncia, en virtud de lo dispuesto en la presente ley. Este derecho se garantizará con independencia de los motivos personales que tuvo la persona denunciante para denunciar, si sufre de las represalias indicadas en el artículo 4.”

“ARTÍCULO 7- Denunciantes protegidos. El derecho a ser protegido por represalias laborales lo tendrán las siguientes personas:

- a) El servidor público y ex servidor público, conforme a la definición del artículo 2 de la Ley 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004.*
- b) La persona trabajadora, sea permanente, temporal, pasante, voluntario, expleado, consultor.*
- c) Persona que está optando a un puesto de trabajo, que adquiera información sobre lo denunciado durante etapas avanzadas del proceso precontractual.*
- d) Persona que haya denunciado sin revelar su identidad, mediante una denuncia anónima, ante cualquier instancia o mediante una denuncia pública y, posteriormente, el empleador llegue a tener conocimiento, por cualquier medio, de que fue la persona que denunció anónimamente.*
- e) Persona que fue objeto de represalias laborales antes de la interposición de la denuncia, como medio para impedir que esta fuera presentada, en tanto la persona denunciante haga efectiva la denuncia y dé cumplimiento a todas las condiciones para tener el derecho a protección por represalias laborales establecidas en el presente artículo. En este supuesto, el juez deberá fijar un plazo determinado para la presentación de la denuncia, al momento de ordenar la medida de protección, para que el derecho de protección se mantenga.*

Además, el fuero de protección de esta ley se aplicará a los compañeros de trabajo, familiares hasta cuarto grado de consanguinidad o afinidad, así como

⁸ https://www.pgrweb.go.cr/scii/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=101377&nValor3=139760



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 7 de 11

terceras personas, que estén relacionados con el denunciante en el mismo contexto laboral y sufran represalias con motivo de la interposición de la denuncia.”

“ARTÍCULO 8- Fuero especial de protección de la persona testigo. Toda persona testigo tendrá derecho a ser protegida contra las represalias laborales, en virtud de lo dispuesto en la presente ley, cuando se encuentre bajo alguno de los siguientes supuestos:

a) Haya rendido testimonio en un proceso penal o administrativo por presunta comisión de un acto de corrupción, sobre hechos que haya conocido en un contexto relacionado con el trabajo.

b) Haya sido citado u ofrecido por la autoridad competente como testigo para brindar testimonio en un proceso penal o administrativo por presunta comisión de un acto de corrupción, sobre hechos que haya conocido en un contexto relacionado con el trabajo, siempre y cuando se materialice su declaración ante la autoridad competente y colabore eficazmente con la investigación.

Además, el fuero de protección de esta ley le aplicará a los compañeros de trabajo, familiares hasta cuarto grado de consanguinidad o afinidad, así como terceras personas, que estén relacionados con el testigo en el mismo contexto laboral y sufran represalias con motivo del testimonio.”

- **Resolución N° 692 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia**

La Corte Suprema de Justicia también ha emitido jurisprudencia relacionada, tal es el caso de la Resolución N° 692 emitida el 27 de agosto del 2004⁹, en donde se definió el acoso laboral como:

“(…) un proceso de destrucción; se compone de una serie de actuaciones hostiles que, tomadas en forma aislada, podrán parecer anodinas, pero cuya repetición constante tiene efectos perniciosos.”. (...) Se ha conceptualizado también, como “el conjunto de acciones sistemáticamente realizadas, con manifiesta intención de afectar el bienestar y enfocadas sobre un individuo o grupo de individuos en la organización, a fin de ocasionar molestia”. (...). Se trata, en definitiva, de conductas agresivas y abusivas, especialmente de palabra, actos y gestos que pueden atentar contra la personalidad, la dignidad, o la integridad psíquica de una persona, o que puedan hacer peligrar su puesto de trabajo o degradar el clima laboral (...).”

⁹ <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0005-816322>



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio

Página 8 de 11

- **Reglamento para la prevención y atención del acoso laboral en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Decreto N° 41662 –MTSS 26 de marzo del 2019)**

Ante esta necesidad el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su condición de patrono, asumió la obligación legal de adoptar las medidas para garantizar la salud ocupacional de sus trabajadores. Esto a través de la emisión del *“Reglamento para la prevención y atención del acoso laboral en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”*¹⁰. En el cual justifica que el acoso laboral incide en forma directa en la salud física y emocional del trabajador y para contar con un instrumento legal necesario, en aras de promover y conservar la salud de los funcionarios a su cargo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 273 y 282 del Código de Trabajo.

- **Guía Técnica: para la prevención y atención del acoso laboral o “mobbing” en el lugar de trabajo**

También el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ante la necesidad en el sector público, emitió la *“Guía Técnica: para la prevención y atención del acoso laboral o “mobbing” en el lugar de trabajo”*¹¹, a través del Consejo de Salud Ocupacional, con el acuerdo N°3060, sesión ordinaria N°042-2021, del 17 de noviembre del 2021,

La misma tiene como propósito orientar técnicamente a los encargados de salud ocupacional, médicos del trabajo, psicólogos, encargados de recursos humanos, jefaturas y al personal en general sobre la forma de detectar, prevenir y atender de manera oportuna el acoso laboral en los lugares de trabajo.

En su Artículo 11 describe el procedimiento a seguir para la persona denunciante, según se transcribe a continuación:

¹⁰

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88841&nValor3=116346&strTipM=TC

¹¹

https://www.cso.go.cr/documentos_relevantes/manuales_guias/guias/Guia%20para%20la%20prevencion%20y%20atencion%20del%20acoso%20laboral%20en%20los%20lugares%20de%20trabajo.pdf



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio

Página 9 de 11

“11. Denuncia de acoso laboral en la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: La persona denunciante podrá remitir la denuncia de acoso laboral a la Inspección General del Trabajo en la Dirección Regional de la zona en que se ubique el lugar de trabajo, **solo en las siguientes circunstancias:**

- a) *En los casos en que exista solo una persona trabajadora o exista una relación laboral de empleo doméstico.*
- b) **En lugares de trabajo que no cuenten con un procedimiento interno para la atención de denuncias de acoso laboral.**
- c) *Cuando en el lugar de trabajo no exista una estructura jerárquica o el personal para aplicar el procedimiento interno.*
- d) *En los casos en que se demuestre la omisión de la atención de la denuncia (periodo superior a 3 meses) por parte de la persona empleadora.*
- e) *En los casos en que la persona denunciada es la persona empleadora o jerarca del lugar de trabajo.*
- f) *Si la persona denunciante presenta desconfianza razonada del proceso de atención de la denuncia en su lugar de trabajo. Finalizado el proceso de denuncia en la Inspección del Trabajo, se da por agotada la vía administrativa.”*
(El subrayado y resaltado no es del original)

Lo descrito en el inciso b) es el caso particular del COSEVI.

IV. ANÁLISIS EFECTUADO POR LA AUDITORÍA INTERNA ORIENTADOS A ASESORAR A LA ADMINISTRACION ACTIVA

Con fundamento en el análisis efectuado y la normativa que regula la materia, se someten comentarios no vinculantes a valoración de la Dirección Ejecutiva; los cuales están orientados a **asesorar** sobre los siguientes aspectos:

1. Al igual que el propio Ministerio de Trabajo el COSEVI requiere la emisión de normativa interna **en atención a la prevención y el tratamiento del acoso laboral**, en donde la atención de denuncias forma parte. Esto en protección del derecho de toda persona de contar con un trabajo digno, respetuoso, libre de conductas y comportamientos hostiles, además de garantizar la salud y bienestar



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio
Página 10 de 11

físico, mental y social en el trabajo. Aunado a garantizar el cumplimiento adecuado de la Ley N° 10437 de protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales.

2. Ante la ausencia anterior, según la Guía Técnica: para la prevención y atención del acoso laboral o “mobbing” en el lugar de trabajo” del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo de Salud Ocupacional, los funcionarios del COSEVI pueden presentar su denuncia en la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esto es razonable, considerando que ellos son los especialistas en la materia, en cuanto al tratamiento adecuado de las denuncias sobre el tema, la protección del denunciante y los testigos (en caso que existan), esto debido al vacío de la normativa interna mencionado.

V. SALVAGUARDA DE ACCIONES POSTERIORES

El servicio de Asesoría brindado por esta Auditoría Interna, tiene como propósito suministrar información y elementos de juicio en forma imparcial, sin que se incline la toma de decisiones por parte de la Administración Activa en un sentido determinado, de modo que no se comprometa la independencia de la Auditoría Interna en la fiscalización ni los demás servicios de la actividad propia que realice la auditoría en posteriores evaluaciones.

VI. CARÁCTER NO VINCULANTE

Las observaciones señaladas por esta Auditoría Interna brindadas mediante el servicio de asesoría, no constituyen indicaciones vinculantes para la Administración Activa. Por cuanto, la asesoría no es un requisito para la formación de la voluntad de la Administración Activa, ésta no se encuentra obligada a requerirla de previo a la toma de decisiones.

El presente servicio preventivo se brinda, sin perjuicio de las competencias de seguimiento y atención posterior que le competen a esta Auditoría Interna, conforme a la Ley General de Control Interno No. 8292 (LGCI), por lo cual no debe tomarse como una habilitación para coadministrar o sustituir la potestad y responsabilidad del jerarca y titulares subordinados en la toma de decisiones; lo cual, es parte de las prohibiciones que tiene la Auditoría Interna de conformidad al artículo 34 de la LGCI.



San José, viernes, 28 de junio de 2024

CSV-AI-R-0014-2024

Al contestar por favor refiérase a este oficio

Página 11 de 11

Esta Auditoría Interna espera que los elementos aportados le sean de utilidad, oportunidad y se conviertan en insumos que aporten valor a la gestión pública y al fortalecimiento del sistema de control interno.

Cordialmente,
AUDITORÍA INTERNA

MBA. Silvia Salas Vásquez

Auditora Interna
Consejo de Seguridad Vial

SSV/jlh

C. Lic. Maria Gabriela Grossi Castillo, Departamento de Gestión y Desarrollo Humano
Archivo

