

**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME N° AI-03-2017
GESTIÓN DE LA SALUD OCUPACIONAL**

FEBRERO, 2017

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
Índice de cuadros y gráficos	3
Abreviaturas.....	3
I. INTRODUCCIÓN	4
1.1.- NATURALEZA DEL ESTUDIO.....	4
1.2.-JUSTIFICACIÓN.....	4
1.3.-OBJETIVOS.....	4
1.3.1.- Objetivo general	4
1.3.2.- Objetivos específicos.....	4
1.4.- ALCANCE	4
1.5.- METODOLOGÍA	5
1.6.- TIPO DE AUDITORÍA	5
1.7.- NORMATIVA ADMINISTRATIVA, LEGAL Y TÉCNICA.....	5
1.8.- CUMPLIMIENTO CON NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA.....	8
1.9.- LIMITACIONES.....	8
1.10.- GENERALIDADES DEL ESTUDIO.....	8
1.11.- COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	9
II. COMENTARIOS	10
2.1. Debilidades de control interno.....	10
2.2. Encargado de Salud Ocupacional desconocía la existencia del Instructivo del Sistema de Gestión de Salud Ocupacional.....	15
2.3. Comisión de Salud Ocupacional se encuentra inactiva.....	17
2.4. Funciones estipuladas según decreto N°39408 que no se realizan en la DGAC.....	19
2.5. Incumplimiento del decreto 38216-MOPT: Reglamento para las pruebas toxicológicas a los aspirantes y funcionarios técnicos de las DGAC	23
2.6. Extintores con fecha de caducidad vencida por más de 9 meses	26
III. CONCLUSIONES.....	28
IV. RECOMENDACIONES.....	29

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro N°	Nombre	Página
1	Informes realizados por la oficina de salud ocupacional	10
2	Actividades incluidas en el plan anual de salud ocupacional, donde no hay informe que demuestre su cumplimiento	12
3	Funciones contempladas en el Instructivo 6108 que no se realizan	16
4	Funciones estipuladas en el decreto N°39408: Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional que no se realizan en la DGAC	20

ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
OFGI	Órgano fiscalizador de contrato de gestión interesada del AIJS
AIJS	Aeropuerto Internacional Juan Santamaría
AIL	Aeropuerto Internacional de Limón
AIDOQ	Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós
AITBP	Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma

I. INTRODUCCIÓN

1.1.- NATURALEZA DEL ESTUDIO

Este estudio se realizó de acuerdo al Plan Anual de Trabajo 2016.

1.2.- JUSTIFICACIÓN

Los controles administrativos inherentes a este tema, contribuyen en el cumplimiento del objetivo de garantizar seguridad y salud a través de una sana administración de recursos públicos en procura del bienestar del personal y la misma institución.

1.3.- OBJETIVOS

1.3.1.- Objetivo general

Evaluar el alcance de la gestión del proceso de Salud Ocupacional, así como el cumplimiento de la normativa vigente que le regula.

1.3.2.- Objetivos específicos

1. Comprobar que la oficina de Salud Ocupacional de la DGAC esté cumpliendo con todas las funciones establecidas en el Reglamento de Comisiones y Oficinas de Salud Ocupacional.
2. Verificar la ejecución y desempeño del Plan Anual de Trabajo de Salud Ocupacional, y las especificaciones descritas en el instructivo del Sistema de Gestión de Calidad adoptado por la DGAC, en lo que respecta a Salud Ocupacional.

1.4.- ALCANCE

Abarca el periodo comprendido de enero del 2016 al 30 de noviembre de 2016.

1.5.- METODOLOGÍA

Se aplicó durante la realización del estudio, técnicas verbales, físicas, y documentales que fueron evidencia suficiente para obtener los resultados.

1.6.- TIPO DE AUDITORÍA

Operativa

1.7.- NORMATIVA ADMINISTRATIVA, LEGAL Y TÉCNICA

- a. Constitución Política de Costa Rica
- b. Ley General de Control Interno, N° 8292.
- c. Código de Trabajo, Ley N°2
- d. Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)
- e. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, (R-DC-119-2009)¹
- f. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)²
- g. Decreto Ejecutivo N°39408-MTSS, Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional.
- h. Decreto Ejecutivo N°38216-MOPT, Reglamento para las pruebas toxicológicas a los aspirantes y funcionarios técnicos de la DGAC.
- i. Decreto Ejecutivo N°25986-MEIC-MTSS, Extintores portátiles contra el fuego.
- j. Sistema de Gestión de la Calidad de la DGAC: 6P01: Gestión del Capital Humano y 6I08: Salud Ocupacional.

Asimismo, en la tramitación del presente estudio se deberá observar lo estipulado en la Ley General de Control Interno, N° 8292, específicamente en los siguientes artículos:

“Artículo 36.—Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

¹ La Gaceta N° 28, del 10 de febrero del 2010

² La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre del 2014, vigente a partir del 01 de enero del 2015

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38.-Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los

ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.-**Causales de responsabilidad administrativa.** El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las

acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.”

1.8.- CUMPLIMIENTO CON NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA

El estudio se ejecutó de conformidad con las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (R-DC-64-2014) y las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en sector Público”.

1.9.- LIMITACIONES

A esta Auditoría Interna no se les facilitó algunos de los informes de Salud Ocupacional realizados por el encargado de la oficina de Salud Ocupacional, el funcionario Harold Suárez Ruiz, justificando que son de carácter confidencial ya que atiende asuntos personales de algunos funcionarios, por lo que no se pudo evidenciar la realización de los mismos, como parte de la verificación del Plan Anual de Trabajo de Salud Ocupacional.

1.10.- GENERALIDADES DEL ESTUDIO

Dentro de los principios de la Constitución Política de Costa Rica, así como en el código de trabajo vigente, las personas empleadoras deben adoptar en su

empresa, las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo, que garanticen la seguridad, salud e integridad de las personas trabajadoras en el ejercicio de la actividad laboral.

El encargado de promover la reglamentación necesaria que garantice, en todo centro de trabajo, las condiciones óptimas de salud ocupacional es el Consejo de Salud Ocupacional. El decreto vigente a partir del 23 de noviembre de 2015, es el decreto N° 39408-MTSS, llamado Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, el cual describe aspectos sobre funciones y regulaciones de las Comisiones de Salud Ocupacional, las personas empleadoras, oficinas o departamentos de salud ocupacional, registro de oficinas, de los informes entre otros aspectos.

La Dirección General de Aviación Civil registró por primera vez una Comisión de Salud Ocupacional en oficinas centrales, el 08 de enero del 2002 ante el Consejo de Salud Ocupacional, (número de registro 1634) que es el rector en este campo, y la última actualización fue el 21 de setiembre del 2006.

1.11.- COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En atención a lo señalado en la Norma N° 205 (Comunicación de resultados) de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el 08 de febrero del año en curso se remitieron notas con el fin convocar a la conferencia final con el propósito de atender, escuchar y valorar opiniones, discrepancias y aportes que puedan surgir de los resultados finales que obtuvimos durante el estudio. Este ejercicio se llevó a cabo el 09 de febrero en la sala de reuniones de la Auditoría Interna, con la presencia, por parte de la Administración de Giannella Baltodano Andujo, Lorena Murillo Quirós y Harold Suarez Ruiz, donde se realizó la presentación del informe, sin que se presentara por escrito ninguna observación.

II. COMENTARIOS

Considerando los resultados de la evaluación de control interno realizada por la Auditoría Interna a percepción de los auditados y con criterios establecidos por la misma Auditoría; encontramos que el sistema de control interno que prevalece es: Malo, con una calificación final de 4.9 en una escala de 1 a 10.

A partir de estos resultados se realizaron las pruebas correspondientes, resultando lo que se detalla a continuación:

2.1. DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO

De la revisión que realizó esta Auditoría al plan de trabajo anual de salud ocupacional, se encontró que dentro del plan se puede observar actividades tales como inspecciones de seguridad e higiene ocupacional, programadas en los diferentes aeropuertos internacionales, OFGI, salón diplomático, ASEC-FAL, oficinas centrales que dentro de los doce informes realizados durante el año 2016, por la oficina de Salud Ocupacional, no fueron atendidos, tal y como se observa en los siguientes cuadros:

Cuadro N°1
Informes realizados por la oficina de salud ocupacional
Año 2016

Informe	Fecha	Dirigida a:
1. Informe sobre caso concreto (1)	27/06/2016	Jerry Carvajal Angulo
2. Informe sobre campaña para prevenir y eliminar criaderos del vector del mosquito en centros de trabajo	13/07/2016	Gianella Baltodano Andujo y Lorena Murillo Quirós
3. Informe sobre inventario de extintores y "Servicio de recarga, mantenimiento preventivo y correctivo de extintores portátiles.	29/07/2016	Alexander Sánchez Mora y Marvin Céspedes Chacón
4. Informe sobre caso concreto (1)	10/08/2016	Flor Emilia Ortiz Vargas

INFORME AI-03-2017

Informe	Fecha	Dirigida a:
5. Informe sobre caso concreto (1)	12/08/2016	Rolando Richmond Padilla
6. Informe sobre espacios 100% libres del humo de tabaco	17/08/2016	Enio Cubillo Araya y Roy Solís Cruz
7. Informe sobre recomendaciones para la adquisición de sillas ergonómicas para los funcionarios (as) de la Dirección General de Aviación Civil.	26/08/2016	Gianella Baltodano Andujo y Lorena Murillo Quirós
8. Informe sobre comisiones de salud ocupacional y comisión de salud y contratación de un profesional en psicología afín a salud ocupacional.	14/10/2016	Enio Cubillo Araya Gianella Baltodano Andujo y Lorena Murillo Quirós
9. Informe sobre orden sanitaria BRU-ARS-O-ERS-1047-2016 Aeródromo Palmar Sur	05/12/2016	Roy Solís Cruz
10. Informe sobre orden sanitaria HC-ARS-L-00276-2016 Aeropuerto Internacional de Limón	09/12/2016	Roy Solís Cruz
11. Informe sobre factores de riesgo en oficinas, riesgos asociados y medidas preventivas	20/12/2016	Oscar Serrano Madrigal
12. Informe sobre condiciones medioambientales de la Unidad de Recursos Financieros.	23/12/2016	Ronald Romero Méndez

Fuente: Elaboración propia, con insumos de la oficina de salud ocupacional

Nota:

(1) Al referirse sobre "Informe sobre caso concreto" en el cuadro anterior, el encargado de Salud ocupacional indica que son informes confidenciales sobre asuntos de salud de funcionarios de la DGAC y que no se pueden brindar información a la Auditoría Interna.

Cuadro N°2
Actividades incluidas en el plan anual de salud ocupacional, para los cuales
no hay informe que demuestre su cumplimiento
Año 2016

Actividades según Plan Anual	Verificación de cumplimiento con informe
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en el AITBP	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en el AIL	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en el AIDOQ	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en el OFGI	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en ASEC-FAL	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en la torre AIJS	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en oficinas centrales de la DGAC	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de seguridad e higiene ocupacional en salón diplomático	No se presentó informe al respecto
Inspecciones de recarga y mantenimiento preventivo de extintores en AITBP, AIL, AIDOQ, oficinas centrales.	Se realizó informe sobre inventario de extintores y "Servicio de recarga, mantenimiento preventivo y correctivo de extintores portátiles, el 29 de julio de 2016. Pero los extintores requieren de mantenimiento desde febrero 2016.

Fuente: Elaboración propia, con insumos de la oficina de salud ocupacional

Como se evidencia en los cuadros anteriores, la mayor parte de los informes realizados son de temas que salieron en el transcurso del año, tales como orden sanitaria, o solicitudes por parte del personal de la DGAC, y no por informes programados en el cumplimiento del plan anual de salud ocupacional.

Se consultó a la Unidad de Planificación, si existió comunicación del cumplimiento de los objetivos planteados en salud ocupacional a los largo del año 2016, pero se indicó que no existió comunicación de los avances realizados,

situación que se refleja en el análisis del PAO realizado por dicha Unidad en su informe final del 2016. También es importante indicar que la oficina de salud ocupacional se encontraba a cargo de Recursos Humanos, posteriormente el 16 de junio se trasladó bajo la supervisión de la encargada de la Unidad de Servicios de Apoyo.

Al respecto, según el Sistema de Gestión Institucional el cumplimiento y seguimiento del plan de trabajo está respaldado en el Instructivo 6108, Salud ocupacional, tal como se indica:

“Encargado de Salud Ocupacional

1.3.1. Con base en las denuncias frecuencia de accidentes presentados, mapeos de riesgo o inspecciones realizados (as) elabore **6F18, Plan de trabajo anual de Salud Ocupacional** a ejecutar en cada uno de los diferentes Centros de Trabajo de la DGAC cada año.

1.3.2. Analice los antecedentes del lugar a inspeccionar, de considerarlo necesario solicite equipo de apoyo especializado para la medición o evaluación del riesgo que le permita tener una percepción objetiva (científica) de ese.

1.3.3. Considerando lo anterior, trasládese hasta cada Centro de Trabajo a realizar las inspecciones oculares y aplique la **6F19, Lista de chequeo** correspondiente a cada centro de trabajo, cuya finalidad es detectar y evaluar el tipo, la magnitud y complejidad de los riesgos del trabajo existentes, así como las condiciones físicas e higiénicas presentes.

1.3.4. Confecciones a partir de ello, el Informe Técnico que incluye la **6F19, Lista de chequeo** correspondiente, identificando en primera instancia el Centro de Trabajo inspeccionado; de ese cada uno de los escenarios investigados. Se describe de cada uno de ellos la definición de los riesgos existentes: tipo, sus causas, consecuencias y posibles soluciones o recomendaciones para su eliminación o al menos la

indicación de medidas a implementar para su minimización. |

1.3.5. Remita dicho informe a las dependencias ejecutoras de las recomendaciones con copia al Encargado de Recursos Humanos e interesados para su análisis, sugerencias y correcciones, en caso de haberlas.

1.3.6. Envía original del Informe a la Jefatura del Área de Infraestructura, con copia y formalidades del caso al Encargado de Recursos Humanos, al Encargado del Grupo de Trabajo Mantenimiento, quien normalmente es quién será el responsable de ejecutar las recomendaciones indicadas, por disposición de la Jefatura inmediata; la Jefe de Infraestructura, así como otras Dependencias según se requiera.

1.3.7. Proceda a dar seguimiento a las recomendaciones en subsiguientes inspecciones a todas y cada una de las recomendaciones indicadas. A partir de tal proceso identifique cuales de ellas no se han llevado a la praxis; una vez definidas recuerde y canalice todas las acciones posibles ante las Dependencias que compete, con la finalidad de que sean ejecutadas y garantizar con ello seguridad e higiene en los diferentes ambientes de trabajo.”

Además como parte del ordenamiento que regula las actividades institucionales, específicamente en el aspecto de supervisión, que se evidencia escasa o nula en la presente actividad, es importante retomar lo que indica la Ley General de Control Interno:

“Artículo 13. -Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jefarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

(...)

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

2.2. ENCARGADO DE SALUD OCUPACIONAL DESCONOCÍA LA EXISTENCIA DEL INSTRUCTIVO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SALUD OCUPACIONAL

Para la oficina de Salud Ocupacional de la Institución existe el Instructivo 6I08, versión 01, con fecha de 27 de enero de 2014, llamado Salud ocupacional dentro del Sistema de Gestión que adoptó la administración de la DGAC, como parte de la certificación ISO que mantiene.

Se verificó el contenido del instructivo con la situación actual de la oficina de Salud Ocupacional, con el fin de determinar si las funciones estipuladas corresponden a las que actualmente realiza dicha oficina.

En dicha verificación, se determinó que dentro del instructivo, se encuentra el consultorio médico y la psicóloga bajo la supervisión del encargado de Salud Ocupacional, condición que cambió a partir del 16 de junio de 2016, donde la oficina de Salud Ocupacional pasó a formar parte de la Unidad de Servicios de Apoyo, quedando tanto el consultorio médico como psicología bajo la supervisión de la jefatura de Recursos Humanos más que todo en la parte administrativa, ya que según indicó el encargado de Salud Ocupacional, siempre se mantiene una coordinación constante entre dicha oficina y el consultorio médico y psicológico.

Se le consultó al encargado del proceso de Salud Ocupacional si se mantiene un registro documentado de las labores que se estipulan en el Instructivo 6I08 del Sistema de Gestión, indicó que “parcialmente”, además detalló lo siguiente según cuestionario de control interno aplicado:

“No se me puso en conocimiento del Instructivo”

Algunas de las actividades descritas en el Instructivo 6I08, que no se realizan como parte de las funciones de la oficina de Salud Ocupacional de la Institución, son las siguientes:

Cuadro N°3
Funciones contempladas en el Instructivo 6I08 que no se realizan
A octubre de 2016

Funciones según instructivo	Verificado por Auditoría
Todo lo relacionado a las comisiones de Salud Ocupacional	No existe actualmente una comisión vigente
Brigadas de emergencias	No está vigente
Inspecciones oculares en cada centro de trabajo aplicando 6F19, Lista de chequeo	Desconocimiento del Sistema de Gestión por parte del encargado de la oficina de Salud Ocupacional
Seguimiento a las recomendaciones emitidas en los informes	Indica que no se realiza
Verificar ante el INS de manera semestral un listado en el cual se especifiquen los funcionarios de la Institución que fueron atendidos por esa entidad.	Así lo establece el Instructivo en el apartado 2.6.1., se le consulta al encargado de Salud ocupacional vía correo electrónico, pero nunca contesto, por lo cual no se mostró evidencia.

Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que dicho instructivo a octubre de 2016, se encuentra desactualizado, ya que contempla las funciones del consultorio médico y psicológico, las cuales actualmente no pertenecen a la oficina de Salud Ocupacional, según indica SAGEC se realizó un nuevo instructivo llamado 6I15, Consultorio Médico, pero éstas funciones a la fecha no se han eliminado del instructivo 6I08, Salud ocupacional.

4M01, Manual del Sistema de Gestión:

5.1.1. La Dirección General comunica a la Organización la importancia de satisfacer tanto los requisitos del cliente como los legales y reglamentarios, mediante los procesos referidos en el apartado 7 "Gestión de los servicios".

5.1.3. La Dirección General valida la vigencia y efectividad del Sistema de Gestión en la Revisión por la Dirección, actividad contenida en el procedimiento **5P02, Planificación y control de la gestión.**

5.1.4. La DGAC provee los recursos necesarios para el funcionamiento y administración eficaz del Sistema de Gestión.

5.2.1. La DGAC asegura que los requerimientos del cliente se determinan y se cumplen con el propósito de garantizar su satisfacción, mediante el cumplimiento de los procesos de prestación de sus servicios y los instructivos asociados, referenciados en el capítulo 7 del presente Manual.

La ausencia de una definición clara de las responsabilidades, obligaciones y alcances a cargo del profesional en salud ocupacional, de tal manera que asuma y coordine con la administración lo correspondiente a su gestión y su supervisión, trae como consecuencia una falta de atención de las labores, según las necesidades de la Institución, sin posibilidad de mejorar, por falta de una supervisión oportuna, así como una desactualización de herramientas de trabajo en el campo de su competencia.

2.3. COMISIÓN DE SALUD OCUPACIONAL SE ENCUENTRA INACTIVA

Se comprobó que en la DGAC, la comisión de salud ocupacional se encuentra inactiva, tanto en oficinas centrales como en los diferentes aeropuertos internacionales del país; AITBP, AIDOQ, donde según el decreto N°39408-MTSS como mínimo debe existir una comisión en lugares de trabajo donde exista 10 personas o más laborando en un centro de trabajo. Al consultar al encargado de Salud Ocupacional sobre esta situación; indica que el último registro de conformación de comisiones que se entregó al Consejo de Salud Ocupacional del MTSS, fue con fecha 21 de setiembre de 2006, con vigencia hasta el año 2009, por lo que de ese año (2009) y hasta la fecha, la comisión se encuentra inactiva por lo que se incumple con todas las funciones estipuladas en el decreto N°39408-MTSS referente a la labor de las comisiones, entre ellas reunirse una vez al mes, emitir informes, entre otras funciones. El 13 de junio de 2016 el encargado de salud ocupacional emite oficio DGAC-URH-OF-0685-2016 a la Subdirección General, donde se indica la necesidad de crear la comisión con el fin de cumplir con el decreto ejecutivo, pero a la fecha no se ha logrado concretar como mínimo la comisión de oficinas centrales.

Las comisiones de Salud Ocupacional se crean con el objetivo de investigar las causas de los riesgos del trabajo, determinar las medidas de prevención y velar

por el cumplimiento de las disposiciones de salud ocupacional, por lo que se verificó que existiera dentro de la Institución una comisión que cumpla con dichas funciones de manera activa.

El Artículo 288 del Código de Trabajo menciona lo siguiente:

“En cada centro de trabajo, donde se ocupen diez o más trabajadores, se establecerán las comisiones de salud ocupacional que, a juicio del Consejo de Salud Ocupacional, sean necesarias. Estas comisiones deberán estar integradas con igual número de representantes del patrono y de los trabajadores, y tendrán como finalidad específica investigar las causas de los riesgos del trabajo, determinar las medidas para prevenirlos y vigilar para que, en el centro de trabajo, se cumplan las disposiciones de salud ocupacional.

La constitución de estas comisiones se realizará conforme a las disposiciones que establezca el reglamento de la ley su cometido será desempeñado dentro de la jornada de trabajo, sin perjuicio o menoscabo de ninguno de los derechos laborales que corresponden al trabajador.(...)”

Decreto N°39408-MTSS, Reglamento de Comisiones y oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional

“Artículo 3°-El presente reglamento regulará las condiciones mínimas para la constitución, organización y funcionamiento de las comisiones en todos los centros de trabajo que tengan las empresas y las instituciones que ocupen diez (10) o más personas trabajadoras. En caso de que una empresa o institución tenga varios centros de trabajo, se deben conformar comisiones en forma independiente para cada uno de esos centros.”

“Artículo 19.-Las comisiones de salud ocupacional tendrán las siguientes funciones:

- a) Investigar las causas de los riesgos del trabajo.

- b) Vigilar para que en el centro de trabajo se cumplan las disposiciones legales, reglamentarias y cualquier disposición sobre salud ocupacional.
- c) Notificar por escrito a la persona empleadora las condiciones de riesgo que se hayan identificado para su debida corrección.
- d) Solicitar copia de las estadísticas de accidentabilidad y de los informes de investigación de accidentes y enfermedades, que ocurran en el centro de trabajo, a la persona que sea la responsable de llevar su registro.
- e) Solicitar copia de los informes y programas anuales de la oficina o departamento cuando así lo requiera y corresponda.
- f) Constituirse en enlace de comunicación con el Consejo.
- g) Elaborar un informe anual de las acciones desarrolladas por la Comisión, utilizando para ello el formato propuesto por el Consejo.
- h) Colaborar con la organización de actividades de información y motivación sobre la prevención de los riesgos laborales.”

La falta de coordinación y motivación por parte de la administración para convocar e incentivar a los colaboradores a pertenecer a la comisión, provoca la ausencia de una comisión de salud ocupacional, que da como resultado un incumplimiento del decreto N°39408-MTSS, Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, el cual define la constitución de la comisión, para que se atienda y se cumpla con lo que indica el artículo 19 del mencionado decreto.

2.4. FUNCIONES ESTIPULADAS SEGÚN DECRETO N°39408 QUE NO SE REALIZAN EN LA DGAC

Algunas de las funciones estipuladas en el decreto N°39408: “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional” no se realizan en la DGAC”

Existe el decreto vigente N°39408-MTSS llamado “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional”, que estipula entre

otros rubros las funciones de las comisiones de salud ocupacional, de los empleadores y trabajadores, así como de las oficinas de salud ocupacional.

Se verifica el cumplimiento del decreto N°39408: Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, con el fin de determinar si la oficina de salud ocupacional y empleadores están cumpliendo con lo establecido en dicho decreto, tanto en funciones como otras responsabilidades.

Algunas de las funciones estipuladas en el decreto N°39408, y que en la DGAC no se realizan, pese a que tienen asignado un responsable por parte del mismo decreto, son las que se detallan a continuación:

Cuadro N°4
Funciones estipuladas en el decreto N°39408: Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional que no se realizan en la DGAC

Función según decreto que no se realiza en el DGAC	Responsable:
Falta de una Comisión de Salud ocupacional y todas las funciones atinentes a la comisión.	El empleador
Las comisiones tienen una vigencia de 3 años	El empleador
Integrar y apoyar el funcionamiento de las comisiones, designando a su representantes con forme al procedimiento prescrito en el siguiente reglamento	El empleador
Suministrar el espacio físico, materiales y documentación a la comisión	El empleador
Capacitar a los miembros una vez al año	El empleador
Otorgar el tiempo necesario, en horas hábiles, con goce de salario y sin que medien recargos de trabajo por su asistencia, a los miembros de la comisión,	El empleador
Investigar causas de los riesgos de trabajo	Comisión de salud
Vigilar para que en el centro de trabajo se cumplan las disposiciones legales,	Comisión de salud

Función según decreto que no se realiza en el DGAC	Responsable:
reglamentarias y cualquier disposición sobre salud ocupacional. Art. 19	
Notificar por escrito a la persona empleadora las condiciones de riesgo que se hayan identificado para su debida corrección. Art19	Comisión de salud
Elaborar un informe anual de las acciones desarrolladas por la Comisión, utilizando para ello el formato propuesto por el Consejo. Art. 19	Comisión de salud
Constituirse en enlace de comunicación con el consejo.	Comisión de salud
Colaborar con la organización de actividades de información y motivación sobre la prevención de los riesgos laborales.	Comisión de Salud
Intervenir sobre los factores de riesgo propios o agregados de la actividad laboral, incluyendo la forma y contenido de la organización del trabajo, por medio de un diagnóstico para abordarlos a través de una estrategia de intervención. Este diagnóstico debe actualizarse, al menos, cada dos años y debe estar a disposición de la persona empleadora, de la Comisión y de las autoridades competentes	Encargado de oficina de salud ocupacional
Llevar un registro estadístico de los accidentes y enfermedades por consecuencia del trabajo.	Encargado de oficina de salud ocupacional. *En este caso se le entregó el dato a la Auditoría que en el 2016 hubieron 13 casos de accidente, pero no se entregó un registro estadístico de años anteriores, comparativo, según indica el encargado, esto se debe a que su

Función según decreto que no se realiza en el DGAC	Responsable:
	ingreso a la Institución fue a finales del año 2015.

Fuente: Elaboración propia, según lo estipulado por el decreto N°39408.

Asimismo, el Decreto N°39408: Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, emite lo siguiente:

Artículo 3°-El presente reglamento regulará las condiciones mínimas para constitución, organización y funcionamiento de las comisiones en todos los centros de trabajo que tengan las empresas y las instituciones tenga varios centros de trabajo, se deben conformar comisiones en forma independiente para cada uno de esos centros.

Artículo 8°-Son obligaciones de la persona empleadora, sea patrono o intermediario, respecto de las comisiones lo siguiente:

- a) Constituir comisiones en cada centro de trabajo que cuente con diez o más personas trabajadoras, conforme a lo establecido en el presente reglamento.
- b) Integrar y apoyar el funcionamiento de las comisiones, designando a sus representantes conforme al procedimiento prescrito en el presente reglamento.
- c) Otorgar el tiempo necesario, en horas hábiles y con goce de salario, para que las personas trabajadoras participen de la elección de sus representantes y para que los integrantes de la Comisión desempeñen sus funciones, sin que medien recargos de trabajo por su asistencia a las sesiones de la comisión.
- d) Suministrar los materiales, el espacio físico y documentación requerido por la Comisión para realizar las funciones.
- e) Capacitar a los miembros de las comisiones, como mínimo una vez al año, en materia de salud ocupacional.

Artículo 16.- Los integrantes de las comisiones permanecerán en su puesto hasta por tres (3) años,

pudiendo ser reelectos mediante el mismo procedimiento utilizado para la designación original.

La falta de coordinación por parte de la administración de la DGAC y del responsable de Salud Ocupacional, así como la falta de una comisión de salud ocupacional, es una de las principales causas que impiden el cumplimiento de algunos de los requerimientos establecidos en el decreto.

Además del incumplimiento del decreto, eventualmente puede incurrir negativamente, en la prevención de riesgos de trabajo y todo lo que esto conlleva.

2.5. INCUMPLIMIENTO DEL DECRETO 38216-MOPT: REGLAMENTO PARA LAS PRUEBAS TOXICOLÓGICAS A LOS ASPIRANTES Y FUNCIONARIOS TÉCNICOS DE LAS DGAC

El 21 de febrero de 2014 rige el decreto N°38216-MOPT por parte de la presidencia de la República y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes llamado "Reglamento para las pruebas toxicológicas a los aspirantes y funcionarios técnicos aeronáuticos de la Dirección General de Aviación Civil." Considerando que las funciones técnicas aeronáuticas y las consecuencias económicas y de vidas humanas que implica el error humano del personal aeronáutico contratado es de vital importancia cerciorarse que los funcionarios se encuentran libres del consumo de sustancias tóxicas, además en el **anexo 1 de la OACI 6.2.2** se establecen los requisitos psicofísicos que debe poseer un funcionario aeronáutico.

Luego de emitirse el decreto en febrero 2014, se procedió en octubre del mismo año a nombrar a los integrantes de la Comisión de Salud según el siguiente grupo multidisciplinario: Andrea Soto Salas (Recursos Humanos), Sandra Álvarez Jiménez (Recursos Humanos), Oscar Cordero Obando (Recursos Humanos), Heiner Rojas Zamora (Legal), Damaris Murillo Solano (Legal), Vivian Fallas Rojas (ATS) y Luis Miranda Muñoz (ATS). Posteriormente a principios del año 2016 se designó dentro de la comisión de salud a los siguientes funcionarios: Oscar Cordero (médico de la institución), Sandra Álvarez (enfermera), Roxana González (Asesoría Legal), Luis Miranda (Gestor SMS), Vivian Fallas, (Gestora Factores Humanos) por lo que esta Auditoría procedió a verificar con algunos miembros de dicho comité con el fin de determinar si se encuentra activa, encontrándose que este comité actualmente a octubre de 2016 se encuentra inactivo, ya que en todo el año 2016 no se han reunido.

En el caso de las pruebas toxicológicas se le consultó al encargado de la oficina de Salud Ocupacional si éstas se realizan y se determinó que no existe evidencia que desde el momento en que empieza a regir el decreto 38216-MOPT en febrero del 2014 y hasta la fecha se hallan realizado dichas pruebas, pese a que existió la posibilidad de establecer un convenio con el Ministerio de Seguridad para realizarlas, éstas aún no se han concretado, por lo que se puede argumentar que existe un incumplimiento del mencionado decreto.

Decreto N°38216-MOPT: Reglamento para las pruebas toxicológicas a los aspirantes y funcionarios técnicos de las DGAC

“Artículo 2°-La Dirección General de Aviación Civil, denominada en adelante como "DGAC" podrá realizar pruebas toxicológicas a los aspirantes, a los funcionarios que ingresen a laborar, así como al personal técnico que se encuentra nombrado en la institución, con la intención de verificar que no contengan en su cuerpo sustancias psicotrópicas, psicoactivas o estupefacientes que produzcan dependencia química. Estos exámenes se realizarán sin previo aviso. La DGAC designará a los funcionarios responsables de realizar las pruebas y el proceso que conllevan, mismos que deberán tener el conocimiento necesario para estos efectos. Asimismo la DGAC deberá implementar las medidas necesarias para la selección de un laboratorio acreditado y con experiencia, en donde se llevará a cabo estos controles, dentro de los parámetros legales que correspondan.

Artículo 4°-Créase la Comisión de Salud, conformada por un grupo interdisciplinario de profesionales de la Dirección General de Aviación Civil, la cual tendrá como fin velar y coadyuvar con otras oficinas de la Institución, el mejoramiento de la salud, física, psicológica y social de los funcionarios, mismos que serán elegidos por el Director General de la Institución. Dicha Comisión podrá emitir criterio y recomendaciones sobre la idoneidad física, psicológica y social de funcionarios cuyos casos sean sometidos a

su conocimiento, y respecto de aquellos que solicitan el ingreso a la Dirección. La Comisión estará integrada al menos por cuatro miembros, los cuales preferiblemente con especialidad en medicina y psicología, cuando exista personal idóneo. La Dirección de Aviación Civil velará por la debida capacitación y especialización en el área aeronáutica y toxicológica de dichos miembros con el fin de que posean conocimientos técnicos para la valoración y recomendación respectiva para los casos positivos detectados. La Comisión designará entre sus miembros a un presidente, quien convocará a sesiones y las presidirá; se requerirá de tres miembros para que haya quórum para sesionar. También nombrará un secretario, quien llevará el Libro de Actas en forma ordenada y actualizada y deberá levantar un acta por cada reunión sostenida por la Comisión y especificará los acuerdos tomadas. Dicho documento será firmado por los asistentes presentes en cada reunión. La Comisión podrá asesorarse con profesionales de otras disciplinas cuando así lo estimen conveniente.

Artículo 6°-Todo funcionario técnico aeronáutico o aspirante puede ser seleccionado para el examen de control de dopaje o convocado para la aplicación de la prueba; deberá someterse al examen y cooperar con los funcionarios encargados de su realización. La toma de orina es obligatoria en todos los casos."

La falta de atención por parte de la administración en la conformación de la comisión de salud, así como la falta de negociación por parte de la Dirección para contratar un ente especializado que realice las pruebas toxicológicas, provoca que se incumpla con el decreto N°38216-MOPT desde la fecha de su publicación en febrero del 2014 hasta la fecha, como consecuencia no se realizan las pruebas toxicológicas a los funcionarios del área técnica.

2.6. EXTINTORES CON FECHA DE CADUCIDAD VENCIDA POR MÁS DE 9 MESES

Se realizó por parte de esta Auditoría, una revisión de los extinguidores que se encuentran en las oficinas centrales de la Dirección General de Aviación Civil, para determinar su fecha de vencimiento y determinar si se les brinda el mantenimiento adecuado.

Como resultado del recorrido realizado, sobre el estado de los extinguidores en oficinas centrales, se encontró que los mismos, en la etiqueta adjunta a cada extintor, la fecha en que se recomienda la próxima carga es en febrero del 2016, ya que la última carga realizada fue en febrero del 2015, es decir que de la fecha indicada (febrero 2016) a la fecha en que se elabora el presente hallazgo, (diciembre 2016), han transcurrido más de 9 meses.

Al respecto se le consultó al encargado de la unidad de mantenimiento, el funcionario Alexander Sánchez Mora sobre por qué no se le ha dado el mantenimiento adecuado a los extinguidores, indicando vía correo electrónico lo siguiente:

"Con respecto a este tema salud ocupacional realizo un diagnostico sobre los mismos que nos llego como en agosto y con base ello se fue trabajando en la confección de los términos de referencias, se tramita ante proveeduría a principios de noviembre, proveeduría gestiona mediante la contratación directa 2016CD-000232-0006600001 denominada" SERVICIO DE RECARGA, MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE EXTINTORES PORTÁTILES DE LA DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL el 10 de Noviembre, el 15 de noviembre fue la fecha de presentación de ofertas por parte de las empresas, no hubo muestras de interese por parte de los oferentes , por lo que dicho tramite se declaro infructuosa.

Estamos en la espera que proveeduría vuelva a publicar dicho contratación esta misma semana." [sic]

Por otra parte, el encargado de la oficina de Salud Ocupacional, realizó el 29 de julio de 2016, el informe DGAC-SO-OF-003-2016, llamado "Informe sobre

inventario de extintores y servicio de recarga, mantenimiento preventivo y correcto de extintores portátiles”, mediante oficio DGAC-SO-OF-005-2016, es decir, 5 meses posterior a la fecha en que la mayoría de los extintores requerían de su mantenimiento.

El Decreto N° 25986-MEIC-MTSS: “Extintores portátiles contra el fuego”, indica lo siguiente:

11.3.3 Conservación de registros.

11.3.3.1 Cada extintor debe tener una etiqueta o rótulo seguramente adherida y que indique el mes y año en que se ejecutó el mantenimiento y debe identificar la persona o empresa que realizó el servicio. La misma etiqueta o rótulo debe indicar si también se ejecutó la recarga.

11.4 RECARGA

11.4.1 General Todos los extintores deben ser recargados después de ser utilizados o cuando sea indicado por una inspección o cuando se ejecute el mantenimiento. Al llevar a cabo la recarga, se deben seguir las recomendaciones de los fabricantes. Para la carga de químicos ver sección 11.4.2.1.

Se evidencia una falta de coordinación por parte de la administración activa de la DGAC, ya que no se previó con anticipación que la mayoría de los extintores del edificio principal se encuentran sin mantenimiento desde febrero de 2016. Lo que pone en riesgos a la hora de enfrentarse un conato de incendio en el edificio principal de la DGAC, ya que los extintores que no mantienen un adecuado mantenimiento podrían eventualmente perder presión a la hora de su funcionamiento.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados obtenidos dentro del estudio, se observa que existen debilidades significativas de control interno que menoscaban la seguridad en el cumplimiento de los objetivos asignados en la gestión de la salud ocupacional de la DGAC, de los cuales se tienen los siguientes:

1. Incumplimiento de algunos puntos detallados en el plan anual de salud ocupacional 2016, que evidencia falta de comunicación coordinación y supervisión, en las labores que realiza el encargado de la oficina de salud ocupacional. Hallazgo N°2.1
2. Desconocimiento de la existencia del Instructivo 6I08 “Salud Ocupacional” por parte del encargado de Salud Ocupacional de la DGAC, incumpliendo parcialmente con lo que ahí se indica, además de la desactualización del documento. Hallazgo N°2.2
3. No existe comisión de salud ocupacional tanto en oficinas centrales como en los aeropuertos internacionales, donde exista 10 personas o más laborando en un centro de trabajo, según así lo indica el decreto N°39408-MTSS. La última comisión establecida en la DGAC tenía vigencia hasta el año 2009. Hallazgo N°2.3
4. Dentro del decreto N°39408-MTSS, “Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional” se detallan funciones que le corresponden a la Dirección General como empleador, a la comisión de Salud Ocupacional, y al encargado de la oficina de Salud Ocupacional, que no se realizan en su totalidad o parcialmente. Hallazgo 2.4
5. No existe una comisión de salud vigente, ni se realizan las pruebas toxicológicas indicadas en el decreto N°38216-MOPT: Reglamento para las pruebas toxicológicas a los aspirantes y funcionarios técnicos de las DGAC, por lo que desde su publicación, no se ha cumplido con dicho decreto por parte de la DGAC. Hallazgo 2.5
6. Se encontró que incluso a febrero de 2017, los extintores del edificio de oficinas centrales de la DGAC, se encuentran la mayoría de ellos, con falta de mantenimiento desde febrero de 2016, al consultar al encargado de mantenimiento indicó que en noviembre 2016 se tramita una contratación directa, pero se declaró infructuosa. Hallazgo 2.6

IV. RECOMENDACIONES

A la Dirección General de Aviación Civil

1. Aprobar el Informe y ordenar la implementación de las recomendaciones incluidas en el mismo.
2. Realizar las gestiones necesarias para que se cumpla con lo estipulado en el decreto N°38216-MOPT, tanto en la conformación de la comisión de salud, como en la aplicación de las pruebas toxicológicas a los funcionarios. Conclusión N°5

Unidad de Servicios de Apoyo

3. En coordinación con el encargado de la oficina de salud ocupacional: Conclusiones N°1, 2 y 4.
 - a) Actualizar el instructivo 6108, llamado "Salud Ocupacional" según los alcances definidos por las necesidades de la DGAC y en apego al decreto N°39408-MTSS, Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional.
 - b) Definir claramente la línea de supervisión, coordinación y comunicación, que debe existir entre el superior inmediato y el encargado de la oficina de salud ocupacional, para que las labores que debe atender esta oficina, respondan al cumplimiento del decreto N°39408-MTSS, Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional y las necesidades de la DGAC.
 - c) Verificar la existencia de un adecuado mecanismo para la elaboración, revisión, actualización y supervisión del plan anual de trabajo de salud ocupacional, de manera tal que permita, medir el cumplimiento de las labores que le corresponden.
4. Realizar las coordinaciones que correspondan en la DGAC, para que se integren a una nueva comisión, en apego a lo indicado en el decreto N°39408-MTSS, Reglamento de Comisiones y Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional. Conclusión N°3

5. Definir quién será responsable, de solicitar el mantenimiento adecuado a los extintores, de manera que se encuentre en óptimas condiciones de uso ante cualquier emergencia, para tales fines se considere realizar las coordinaciones con la Unidad de Mantenimiento, Proveeduría y Salud Ocupacional, según corresponda. Conclusión N°6

