

CIRCULAR ADMINISTRATIVA

DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 1, 13, 14 Y 25 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO, SE PONEN EN CONOCIMIENTO DE LAS FISCALAS Y LOS FISCALES LAS SIGUIENTES INSTRUCCIONES DE LA FISCALA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LAS CUALES DEBEN SER ACATADAS DE INMEDIATO, A EFECTO DE CREAR Y MANTENER LA UNIDAD DE ACCIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES EN EL MINISTERIO PÚBLICO.

DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE CONTROL INTERNO Y LA CIRCULAR FGR N° 10-2006, ES RESPONSABILIDAD DE LAS FISCALAS ADJUNTAS Y LOS FISCALES ADJUNTOS QUE LAS MISMAS SEAN CONOCIDAS Y APLICADAS POR LAS FISCALAS Y LOS FISCALES ADSCRITOS A SU FISCALÍA.

Procedimiento para el traslado de incapacidades prolongadas dudosas o readaptaciones laborales a la Caja Costarricense del Seguro Social, para su verificación. Apoyo psico sociolaboral al personal que lo requiera, por parte de equipo especializado del Ministerio Público.

I.- ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:

Mediante circular Administrativa 20-ADM-2021 del 15 de noviembre de 2021, se reglamentaron funciones asesoras del Consejo Fiscal del Ministerio Público y en el artículo 3 se estableció lo siguiente: *“Para alcanzar sus fines, la persona Fiscal General -por iniciativa propia o a instancia del Consejo Fiscal- podrá conformar o designar las Comisiones que estime necesarias, para abordar temas específicos o generales de interés institucional”*. En ese orden de

ideas, en Consejo Fiscal del 03 de diciembre de 2021, se creó la Comisión de Nombramientos, Traslados y Ascensos del Ministerio Público -en adelante CONOM-, con el fin de asesorar a la persona fiscal general, quien determinó dentro de las funciones de esta: *“...conocer las solicitudes de traslados de personas que desean movilizarse a otros despachos, (...) estudiar el caso en concreto y brindar recomendaciones a la Fiscalía General con la finalidad de aceptar o rechazar el traslado. (...) se encargará de estudiar casos especiales, con motivo de reubicación por razones de salud, peligrosidad o conveniencia familiar y entre otros temas de competencia...”*.

En virtud de lo anterior, la CONOM, al atender las gestiones promovidas por el personal, procedió a recabar información relacionada con el tema de incapacidades y readaptaciones laborales, que le permitiera emitir criterios recomendativos fundamentados a la Fiscalía General de la

República, conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Del diagnóstico realizado, después de indagar con la Comisión de Incapacidades; la Dirección de Gestión Humana, el Programa de Adaptación al Puesto y Reubicación Laboral, todos estos del Poder Judicial; el Colegio de Médicos de Costa Rica, personal especializado sobre el tema de incapacidades de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y la Unidad Administrativa del Ministerio Público (UAMP), se concluyó lo siguiente: 1) La necesidad de abordar el indicador de incapacidades frecuentes, de larga data o cuestionables. 2) La urgencia de analizar el tema relacionado con las recomendaciones de galenos de la CCSS, para readaptaciones laborales del personal del MP y 3) La importancia de un equipo especializado en psicología y trabajo social, para la atención del personal que requiere ese tipo de apoyo cuando sea justificado.

II.- FUNDAMENTO JURÍDICO:

Sobre Incapacidades: El Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro Social, publicado en la Gaceta N°102 del jueves 29 de mayo de 2014, regula el otorgamiento de incapacidades y licencias por enfermedad extendidas por los

médicos de la CCSS, para lograr la pronta recuperación de su estado de salud y la consecuente reinserción laboral.

Los artículos 14, 15, 17,18, 50 y 51 de dicho reglamento, definen que un trabajador incapacitado debe abstenerse de realizar actividades académicas, físicas o recreativas, remuneradas o no, durante su período de incapacidad, dado que el incumplimiento de la prescripción médica, falta a los principios de universalidad, solidaridad, subsidiaridad, obligatoriedad, unidad y equidad, que caracterizan el sistema de Seguridad Social, además de vulnerar principios de buena fe, lealtad, honradez, confianza y buen proceder, propios de una relación laboral, ante el riesgo a la salud del trabajador y el retraso a la reincorporación laboral.

El Reglamento prevé la posibilidad del Patrono, en caso que presuma un incumplimiento del trabajador de las prescripciones médicas, o bien, en los que considere que las licencias o incapacidades fueron otorgadas por medios engañosos o espurios, de solicitar su anulación y el reintegro de los dineros pagados de más por ese concepto.

Asimismo, en los casos de incapacidades con períodos mayores a seis meses,

también podrá el Patrono solicitar ante la Comisión Evaluadora de Incapacidades de la CCSS, que ratifique el período de incapacidad, como la posibilidad de recuperación del trabajador, o bien, que refiera el caso a la Comisión Calificadora del Estado de Invalidez para su indagación.

Sobre readaptaciones laborales: Para el debido análisis, resulta de suma importancia revisar los cuerpos normativos que regulan la materia específica, de ahí que, como norma general, el artículo 73 de la Constitución Política decreta:

“[...]Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones

especiales. [...]” (Lo subrayado no pertenece al original).

Bajo esta coyuntura, es preciso indicar que la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social determina que el seguro social obligatorio estará a cargo de la citada entidad, de tal manera los fondos y reservas de los seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación.

Ahora bien, el Código de Trabajo, en su Título Cuarto. De la protección a los trabajadores en su ejercicio del trabajo, establece lo siguiente:

“[...]Artículo 193.- Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo, por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4 y 18 del Código de Trabajo (...)

(...) Artículo 204.- Los riesgos del trabajo serán asegurados, exclusivamente, por el Instituto Nacional de Seguros, a cargo del patrono, y a favor de sus trabajadores. Se autoriza el Instituto Nacional de Seguros a emitir recibos pólizas, para acreditar la existencia de este seguro [...]” (Lo subrayado no es parte del original).

Como extensión a lo citado, el Reglamento de Seguro de Salud regula aquellos riesgos que estarán siendo cubiertos la CCSS, así como, los que se encuentran excluidos, entre los cuales se ubica:

“[...] Artículo 16.-**De los riesgos excluidos.** Quedan excluidos del Seguro de Salud:

“[...]1. Los casos de riesgos del trabajo que de conformidad con la Ley N°6727 de 24 de marzo de 1982, corren por cuenta del patrono o aseguradoras, según los casos [...]”

Véase que, con sustento en los artículos de los cuerpos normativos citados, claramente se tiene que las atenciones de salud relacionados a riesgos de trabajo, responden particularmente al Instituto Nacional de Seguros.

De este modo, es perceptible que los dictámenes de la Caja Costarricense del Seguro Social no ostentan la competencia legal para la readaptación de funciones, dado que el tema relacionado a la salud en los entornos laborales, corresponden exclusivamente al INS. Esto se puede inferir al comparar la normativa y el Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades a los Beneficiarios del

Seguro de Salud, siendo que en el artículo 2° se establecen las siguientes definiciones:

“ [...] **Artículo 2°.—Definiciones Accidente de trabajo:** Según lo establece el artículo 196 del Código de Trabajo, se denomina accidente de trabajo, todo percance que le suceda al trabajador(a) como causa de la labor que ejecuta o como consecuencia de ésta, durante el tiempo que permanece bajo la dirección y dependencia del patrono o sus representantes, y que puede producirle la muerte o la pérdida o reducción, temporal o permanente, de la capacidad para el trabajo. También se califica de accidente de trabajo, el que ocurra al funcionario(a) en las siguientes circunstancias: a) En el trayecto usual de su domicilio al trabajo y viceversa (in itinere), cuando el recorrido que efectúa no haya sido interrumpido o variado, por motivo de interés personal del funcionario(a) siempre que el patrono proporcione directamente o pague el transporte, igualmente cuando en el acceso al centro de trabajo deban afrontarse peligros de naturaleza especial, que se consideren inherentes al trabajo mismo. b) En el cumplimiento de órdenes del patrono, o en la prestación de un servicio bajo su autoridad, aunque el accidente ocurra fuera del lugar de trabajo y después de finalizar la jornada. c) En el curso de una interrupción del trabajo,

antes de empezarlo o después de terminado, si el trabajador se encontrare en el lugar de trabajo, con el consentimiento expreso o tácito del patrono o de sus representantes. d) En cualquiera de los eventos que define el inciso e) del artículo 71 del Código de Trabajo (en caso de siniestro o riesgo inminente en que las personas o intereses del patrono, o algún compañero (a) de trabajo se encuentra en peligro). (...)

Enfermedad común: Estado patológico no originado en un riesgo de trabajo o accidente de tránsito, que le impide al asegurado (a) activo (a) realizar sus ocupaciones habituales.

Enfermedad de trabajo: Se denomina enfermedad de trabajo a todo estado patológico que resulta de la acción continuada de una causa, que tiene su origen o motivo en el propio trabajo o en el medio y condiciones en que el trabajador(a) labora, y se establezca que éstos han sido la causa de la enfermedad. (...)

Riesgos del trabajo: constituyen riesgos del trabajo los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores(as), con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o

reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades.

Riesgos excluidos: comprende todos aquellos riesgos no cubiertos por los Seguros Sociales Gobernados y Administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 16° del Reglamento del Seguro de Salud, dentro de los que se incluyen, al menos, los casos de Riesgos del Trabajo de conformidad con la Ley N°6727 y los casos de accidentes de tránsito, en tanto cubiertos por el Seguro Obligatorio para los Vehículos Automotores, regulado por la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial N° 9078.

Además, comprende aquellas patologías originadas en siniestros, en relación con los cuales exista en el ordenamiento jurídico norma que obligue a quien desarrolla la actividad de que se trate a contar con coberturas para gastos médicos y prestaciones en dinero, que alcancen hasta la recuperación de la salud y reinserción laboral del lesionado [...]"

En punto a los **riesgos del trabajo**, se promulgó el Reglamento de Riesgos de Trabajo, decreto número N° 13466-TSS, en

el que se reiteró la definición anteriormente dicha, esto en su artículo 4:

“[...] **Riesgos del Trabajo:** constituyen riesgos del trabajo los accidentes y las enfermedades que ocurran a los trabajadores con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata e indudable de esos accidentes y enfermedades. (...)” [...]”

Por otra parte, el artículo 273 del Código de Trabajo, mantiene que la salud ocupacional es de interés público, y su finalidad es promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador, de tal manera, sería este el campo médico apropiado para valorar los ajustes razonables que pueden incidir en la mejora del talento humano

III.- PROCEDIMIENTOS

1. PROCEDIMIENTO PARA LA REMISIÓN DE INCAPACIDADES A LA CCSS, PARA SU VERIFICACIÓN:

1.1- Comunicación de incapacidades y readaptaciones laborales ante la CCSS.

A efecto de dar seguimiento a las incapacidades de larga data o sospechosas, así como, a las readaptaciones laborales emitidas por personal médico que labore para la citada entidad, se creó un mecanismo o procedimiento estandarizado para la comunicación ante la CCSS, con el fin de que proceda a indagar la necesidad y legalidad o no de éstas. Lo anterior, permitirá a las jefaturas y al personal del Ministerio Público, mantener una línea de actuación uniforme ante situaciones recurrentes.

En caso de conocer o sospechar sobre alguna irregularidad en el otorgamiento o incumplimiento a condiciones de una incapacidad, por período corto o prolongado, así como, ante recomendaciones médicas que promuevan un cambio en el entorno laboral de los funcionarios y funcionarias del Ministerio Público, las jefaturas de cada despacho deberán remitir mediante correo electrónico, a la cuenta oficial de la Fiscalía General de la República (fgeneral@poder-judicial.go.cr) la siguiente información (ver en el anexo la boleta):

- Nombre completo y número de identidad de la persona funcionaria

incapacitada o con readaptación laboral de la CCSS.

- Cargo que ocupa la persona y su modalidad laboral habitual (presencial, teletrabajo o ambas).
- En caso de conocerlo: indicar el motivo y período de incapacidad o bien readaptación laboral, el área de salud donde se otorgó y el nombre o código de la persona profesional en salud o medicina que la otorgó.
- Descripción de la situación asociada a la posible irregularidad o sospecha de incumplimiento. De contar con elementos probatorios deberá aportarlos.

1.2- La Fiscalía General de la República informará a la Gerencia Médica de la Caja Costarricense del Seguro Social de lo ocurrido, para que, de acuerdo con su potestad y normativa aplicable, proceda con la apertura de los procesos correspondientes relacionados con el otorgamiento de la incapacidad por parte del personal médico o el incumplimiento de las prescripciones médicas por parte de la persona asegurada.

1.3- Será objeto de revisión toda incapacidad:

a) Superior a ciento ochenta días continua, o discontinua en los últimos doce meses.

b) Continuas o discontinuas, que superen los 365 días en un período de dos años.

c) De corta data, identificadas como “dudosas” a criterio objetivo de la jefatura.

1.4- SEGUIMIENTO.

Para el control y seguimiento al resultado de la indagación de la CCSS, la Fiscalía General de la República procederá de la siguiente forma:

a) Solicitará a la CCSS, los resultados obtenidos y el avance en la investigación.

b) Aplicará el régimen legal correspondiente cuando existan elementos para considerar la existencia de una falta de la persona funcionaria o un posible delito cometido por aquella y/o el médico que extendió la incapacidad o la recomendación. En el caso de descartarse lo anterior con base en los aportes de la CCSS, se archivará la consulta.

2. ATENCIÓN Y APOYO PSICO SOCIO LABORAL CUANDO SE REQUIERE.

De requerirse la atención y apoyo psico sociolaboral para el personal del Ministerio Público, la persona fiscal general designará un equipo interdisciplinario, a efecto de

buscar mecanismos para reforzar la permanencia del personal de experiencia y de trayectoria en el MP, además de atenderle cuando así se requiera, ante situaciones relacionadas con la salud, con la finalidad de crear un proceso que coadyuve con la atención preventiva, terapéutica y de contención.

2.1. LINEAMIENTO PARA EL APOYO Y ATENCIÓN PSICO SOCIOLABORAL AL PERSONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO¹

Se ha detectado cantidades de incapacidades por períodos cortos y largos, que de forma justificada se mantienen a través de los distintos centros de salud; de igual manera se tiene una considerable cantidad de readaptaciones médicas que han visibilizado la necesidad de una respuesta institucional, que genere mecanismos de contención y herramientas prácticas al talento humano, para sobrellevar cargas emocionales, al adquirir conocimiento y apoyo especializado de los servicios de un equipo técnico interdisciplinario (psicología y trabajo social), para facilitar un adecuado desempeño y reducir constantes ausencias por enfermedad, que incluso han llevado en algunos casos hasta la jubilación

prematura del personal del Ministerio Público.

Por lo que, a efecto de abordar de manera inmediata la atención a este problema visualizado, el equipo técnico interdisciplinario organizará de acuerdo con sus competencias y roles, la dinámica de atención para las personas que se encuentren en los parámetros establecidos.

IV.- COMUNICACIÓN INMEDIATA

Para lograr el efecto inmediato de las reglas aquí contenidas, cada fiscal adjunto y fiscal adjunta comunicará esta circular al personal de su oficina, quienes recibirán una copia en sus respectivos correos electrónicos.

Las fiscalías que no posean correo electrónico, deberán entregar copia impresa a todo el personal del Ministerio Público.

Rige a partir de su comunicación.

CARLO DÍAZ SÁNCHEZ
FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA
Julio 2023
[ORIGINAL FIRMADO]

¹ El procedimiento para la atención psico sociolaboral del personal del MP, se adjunta como anexo.