



ASAAI-220-2019
19-12-2019

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se efectuó en atención del plan anual operativo del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura para el 2019, con el propósito de evaluar del proceso de rebajo automático de incapacidades a los empleados de la C.C.S.S.

Del análisis efectuado se determinaron debilidades en temas relacionados con los pagos y rebajos de incapacidades de los funcionarios institucionales.

Se determinó que la institución dispone de normativa que operativiza el pago y rebajo de incapacidades a los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, sin embargo, se evidencian situaciones en el quehacer de las unidades de gestión de recursos humanos que ameritan la atención de las autoridades competentes, entre los aspectos que preocupan a este órgano de fiscalización se pueden citar lo relacionado al rebajo de incapacidades simultaneas en el sistema de planilla institucional, que a la postre podría hacer incurrir a la institución en daño patrimonial, y ocasiona procedimientos adicionales de recuperación de salarios.

Otra situación evidenciada, se relaciona con los funcionarios que disfrutan de pensión por fallecimiento de conyugue, lo que ocasiona que el sistema no genere el pago de manera automática, con el riesgo que prescriba su pago al funcionario y por ende reclamos de naturaleza laboral.

En síntesis, lo desarrollado en el presente estudio evidencia que, en materia de incapacidades la Caja Costarricense de Seguro Social requiere evolucionar sus sistemas de captura de datos y atender deficiencias importantes de control interno que podrían generar responsabilidades y reclamos administrativos y laborales para la institución.

En ese sentido, se recomendó a la Dirección de Administración y Gestión de Personal analizar cada uno de aspectos citados y determinar la factibilidad de implementar mejoras en los sistemas de información actuales, así como, el proceso de trámite que rige actualmente y que afecta la gestión de las oficinas de recursos humanos, con el objetivo de actualizarlos y presentados a los niveles de competencia según sea el marco regulatorio.



ASAAI-220-2019
19-12-2019

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL REBAJO AUTOMÁTICO DE INCAPACIDADES A LOS EMPLEADOS DE LA CCSS DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL U.E. 1131 GERENCIA GENERAL

ORIGEN

La evaluación se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura para el año 2019.

OBJETIVO GENERAL

Determinar el cumplimiento de las disposiciones normativas para el rebajo automático de salarios por incapacidades a los funcionarios, conforme los lineamientos emitidos por la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el oportuno rebajo de salarios por incapacidades.
- Verificar la exactitud de los rebajos por concepto de salarios por incapacidades y afectación de cuentas salariales a los funcionarios institucionales.
- Determinar la razonabilidad del sistema de control interno en el nuevo rebajo automático de salarios por incapacidades.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión y análisis de las actividades ejecutadas por la Administración Activa durante el periodo 2018 en relación con los mecanismos de control interno que implementó la Administración Activa ante el rebajo de salarios por incapacidades a los funcionarios de la institución de manera automática.

La evaluación se desarrolló en noviembre de 2019

El estudio se realizó de acuerdo con lo establecido en el Manual Normas Generales de Auditoría Interna para el Sector Público.



METODOLOGÍA

- Análisis de casos extraídos del archivo que se genera a partir del análisis de datos PLN005-ACTCN¹, relacionados al rebajo de salarios de incapacidades a los funcionarios institucionales.
- Entrevistas a los siguientes funcionarios:
 - -Licda. Vilma Solano González, encargada de control y evaluación de nómina salarial del Hospital Maximiliano Peralta Jimenéz.
 - -Licda. Iveth Garay Espinoza, encargada de incapacidades del Hospital Nacional de Niños
 - -Lic. Luis Emilio Jimenéz Solís, Encargado de Control y evaluación de nómina salarial del Hospital Nacional de Niños.
 - -Señor Genyel Barrantes Salazar, encargado de incapacidades del Hospital San Rafael de Alajuela

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno 8292.
- Manual de Normas de Control Interno para el Sector Publico.
- DAGP-0519-2017 Lineamientos relacionados al rebajo de salarios por incapacidades.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“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 (...).”

ASPECTOS GENERALES

La Junta Directiva mediante artículo 24 de la sesión N.º 8511 del 09 de junio 2011 acordó:

“Conocido el dictamen de la Procuraduría General de la Republica número C-118-2011, en relación con el pago de los subsidios por incapacidad acuerda trasladarlo a la Gerencia Administrativa para que dé fiel cumplimiento conforme en derecho corresponde”.

¹ Archivo que contiene los registros que se generan a partir del cruce de información entre el archivo maestro y el archivo de presupuesto.



En ese sentido, posterior a la implementación del Dictamen C-118-2011, la Gerencia Administrativa a través de la Dirección de Administración y Gestión de Personal emitió lineamientos con el objetivo de operativizar lo instruido y que las unidades de gestión de Recursos Humanos dispongan de un instrumento que facilite el trámite de los subsidios por incapacidad.

Conforme pasaron los años, creció la necesidad de mejorar el proceso a raíz del incremento en el volumen de trabajo que generó esta disposición, en ese sentido, la Dirección de Administración y Gestión de Personal divulgó la circular DAGP-0519-2017 del 26 de abril 2017, con el fin de obtener de forma inmediata todas las incapacidades registradas en el RCPI y poder realizar un cambio radical en el trámite manual que se realizaba.

Con su implementación se obtuvo ventajas tales como: Minimizar trámites administrativos, tiempos de rebajo, actualización en forma automática la planilla patronal de SICERE, entre otros.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL REBAJO SALARIAL A FUNCIONARIOS INTERINOS INCAPACITADOS

Se determinó oportunidades de mejora en el proceso actual de rebajo salarial a los interinos que se encuentran en período de reposo ordenado por un médico u odontólogo, en situaciones tales como:

- Cuando la incapacidad supera en días el periodo de nombramiento interino, el SPL rebaja la totalidad de días de nombramiento, dejando de lado y sin seguimiento la totalidad de la incapacidad.

Por ejemplo: Un funcionario interino nombrado del 10 al 12 de febrero, es incapacitado del 10 al 20 de febrero, el sistema aplica un rebajo de 2 días y no da seguimiento a los días 8 días restantes.

- Cuando un colaborador se encuentra nombrado en dos plazas distintas de 4 horas cada una y se ingresa el rebajo de una incapacidad de manera automática, el sistema aplica la deducción en planilla únicamente a un código presupuestario, generando una suma improcedente de media jornada.
- Cuando un funcionario se encuentra en un ascenso inferior a tres meses, el sistema aplica el rebajo sobre los salarios menores, dicho de otra manera, rebaja el salario del nombramiento base, generando el pago de sumas improcedentes.

Es importante mencionar que en ambos casos el pago de subsidio se hace efectivo, generando un daño patrimonial a la institución y obligando a realizar un proceso de recuperación de sumas improcedentes.

La Ley General de Control Interno, en su artículo N°8, Concepto de sistema de control interno, establece: "Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:



“(…)

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

De conformidad con lo descrito la Ley General de Control Interno en el Artículo 13, en el inciso a) señala que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

El Manual de Organización de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, dispone en el apartado de Gestión Estratégica entre otros aspectos:

“Dirigir las acciones para formular la regulación y la normativa técnica en su ámbito de competencia, con base en las estrategias, las políticas y los lineamientos definidos por las autoridades superiores a efecto de orientar el desarrollo de la gestión”

El Sr. Genyel Barrantes Salazar, encargado de incapacidades del Hospital San Rafael de Alajuela manifestó:

“Cuando la incapacidad supera el nombramiento interino no rebaja la totalidad de días, y cuando hay funcionarios nombrados en dos plazas de 4 horas cada el sistema solo aplica el rebajo a uno de los códigos”

La Licda. Vilma Solano González encargada de control y evaluación de nómina del Hospital Maximiliano Peralta Jimenez indicó:

“Y los funcionarios que se encuentran nombrados por 8 horas en nombramientos de 4 horas cada uno, el sistema solo captura el rebajo de cuatro horas, el resto se realiza de manera manual.”

La situación descrita obedece a que la Administración Activa no ha ejecutado un análisis operativo de los distintos escenarios que se evidencian en la práctica del rebajo salarial a los funcionarios que se encuentran en periodo de reposo acreditado por un médico.

La falta de actualización del proceso y el ajuste de los sistemas de información expone a la institución a posibles denuncias o demandas de naturaleza laboral y posibles daños patrimoniales.

2. SOBRE LA MODIFICACIÓN DE INCAPACIDADES EN PERIODO DE FASE TERMINAL

Se determinó que el sistema RCPI no permite modificar el rango de fechas incluido en las licencias acreditadas para cuidado de pacientes en fase terminal.



La Ley General de Control Interno, en su artículo N°8, establece:

“(…)

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.*

Al mismo tiempo, la Ley General de Control Interno en el Artículo 13, inciso a) señala que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

Por otra parte, el Manual de Organización de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, dispone en el apartado de Gestión Estratégica entre otros aspectos:

“Dirigir las acciones para formular la regulación y la normativa técnica en su ámbito de competencia, con base en las estrategias, las políticas y los lineamientos definidos por las autoridades superiores a efecto de orientar el desarrollo de la gestión”

La Licda. Vilma Solano González encargada de control y evaluación de nómina del Hospital Maximiliano Peralta Jiménez indicó:

“el sistema no permite modificar, se le manda a pagar por movimiento de personal y se coordina con la sucursal que no ejecute el pago completo. Es un trámite manual y existe el riesgo de no aplicarse correctamente.”

El Lic. Emilio Jiménez Solís encargado de incapacidades del Hospital Nacional de Niños indico:

“El sistema no lo permite, el usuario debe ir directamente a la sucursal. “

El Sr. Genyel Barrantes Salazar, encargado de incapacidades del Hospital San Rafael de Alajuela manifestó:

“El RCPI no permite modificar las licencias al omento de fallecer el familiar”

Lo descrito obedece a que el sistema RCPI y la normativa que regula la gestión en las unidades de recursos humanos no ha considera el aspecto antes señalado.

Tal situación genera el pago de subsidio de manera impropcedente, ocasiona adicional al daño patrimonial un trámite de recuperación de parte de las unidades de gestión de recursos humanos.



3. SOBRE EL PAGO DE BENEFICIO A LOS FUNCIONARIOS CON PENSIÓN POR FALLECIMIENTO DE CONYUGUE QUE SON INCAPACITADOS

En revisión efectuada en los Hospitales San Rafael de Alajuela, Hospital Nacional de Niños, y Hospital Maximiliano Peralta de Cartago, se evidenció que los funcionarios institucionales que gozan de pensión por fallecimiento de conyugue, el sistema RCPI no acredita el pago por concepto de beneficio patronal, obligando al funcionario a realizar un trámite adicional para que sea reconocido su pago.

De conformidad con lo descrito la Ley General de Control Interno en el Artículo 13, en el inciso a) señala que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

El Manual de Organización de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, dispone en el apartado de Gestión Estratégica entre otros aspectos:

“Dirigir las acciones para formular la regulación y la normativa técnica en su ámbito de competencia, con base en las estrategias, las políticas y los lineamientos definidos por las autoridades superiores a efecto de orientar el desarrollo de la gestión”

La Ley General de Control Interno, en su artículo N°8, Concepto de sistema de control interno, establece: “Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

“(…)

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.*

El Lic. Emilio Jiménez Solís encargado de incapacidades del Hospital Nacional de Niños indico:

“Aquí hay tres o cuatro casos con pensión, en estos casos el sistema RCPI no se tramita automáticamente el pago del beneficio ni subsidio. “

El Sr. Genyel Barrantes Salazar, encargado de incapacidades del Hospital San Rafael de Alajuela manifestó:

“Los funcionarios que tienen pensión por muerte del esposo no paga el sistema los primeros tres días”



Lo antes descrito es consecuencia de la inobservancia del ente técnico en cuanto a los procesos operativos del pago y rebajo de incapacidades a los funcionarios institucionales.

Tal contexto genera afectación patrimonial a los funcionarios que se encuentran en la situación descrita, y expone a la institución a posibles reclamos de naturaleza laboral.

4. SOBRE EL PAGO DE INCAPACIDAD A LOS FUNCIONARIOS QUE LABORAN PARA DOS O MÁS INSTITUCIONES

Se evidencio que los funcionarios CCSS, que laboran en dos o más instituciones reciben solamente el pago del beneficio y subsidio de la entidad privada, dejando sin efecto el pago automático de la institución.

Esta situación genera un trámite adicional para gestionar el pago ante la sucursal correspondiente, adicionalmente de no percatarse el funcionario de la falta de pago del beneficio y subsidio dentro de los próximos 6 meses posterior al rebajo de incapacidad; corre el riesgo de que prescriba el pago.

La Ley General de Control Interno, en su artículo N°8, cita los siguientes objetivos:

“(...)

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.*

Por otra parte, la Ley General de Control Interno en el Artículo 13, en el inciso a) señala que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

El Manual de Organización de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, dispone en el apartado de Gestión Estratégica entre otros aspectos:

“Dirigir las acciones para formular la regulación y la normativa técnica en su ámbito de competencia, con base en las estrategias, las políticas y los lineamientos definidos por las autoridades superiores a efecto de orientar el desarrollo de la gestión”

El Lic. Emilio Jiménez Solís encargado de incapacidades del Hospital Nacional de Niños indico:

“Los colaboradores que tienen más de un patrono y se incapacitan reciben el pago del patrono privado, dejando de lado a la CCSS, se convierte en un problema porque el sistema reconoce un pago y no tramita el otro. “



Lo acontecido obedece a que el sistema de pago, registro y control de incapacidades no es capaz de reconocer el pago de beneficio y subsidio en dos patronos de manera simultánea.

Esta situación ocasiona un daño patrimonial al funcionario y a su vez, expone a la institución a demandas de naturaleza laboral.

5. SOBRE EL REBAJO DE INCAPACIDADES DE FORMA SIMULTANEA

Se evidenció que el sistema SPL permite grabar el rebajo de varias incapacidades de manera simultánea, sin embargo, de encontrarse el inicio de rebajo en planilla e ingresar un nuevo rango de fechas la segunda excluye el primer rebajo, dejándolo incompleto.

De conformidad con lo descrito la Ley General de Control Interno en el Artículo 13, en el inciso a) señala que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

El Manual de Organización de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, dispone en el apartado de Gestión Estratégica entre otros aspectos:

“Dirigir las acciones para formular la regulación y la normativa técnica en su ámbito de competencia, con base en las estrategias, las políticas y los lineamientos definidos por las autoridades superiores a efecto de orientar el desarrollo de la gestión”.

La Ley General de Control Interno, en su artículo N°8, Concepto de sistema de control interno, establece: “Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

“(…)

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.*

La Licda. Vilma Solano González encargada de control y evaluación de nómina del Hospital Maximiliano Peralta Jiménez indicó:

“Cuando ingresa una nueva incapacidad y ya existe una rebajándose en planilla, la segunda excluye a la primera, dejando el rebajo incompleto.”



Esta situación obedece a que la Dirección de Administración y Gestión de Personal no ha ejecutado los ajustes necesarios para que el SPL garantice el rebajo salarial de las incapacidades a los funcionarios de la institución.

Lo descrito genera el pago de sumas improcedentes cancelados a los funcionarios institucionales, afectando el patrimonio institucional y debilitando el sistema de control interno.

CONCLUSIONES

El análisis efectuado por esta Auditoría Interna determinó que la institución dispone de norma interna que operativiza el pago y rebajo de incapacidades a los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, sin embargo, se evidencian situaciones en el quehacer de las unidades de gestión de recursos humanos que ameritan la atención de las autoridades competentes.

Entre los aspectos que preocupan a este órgano de fiscalización se pueden citar lo relacionado al rebajo de incapacidades simultaneas en el sistema de planilla institucional, que a la postre podría hacer incurrir a la institución en daño patrimonial, y ocasiona procedimientos adicionales de recuperación de salarios.

Otro aspecto evidenciado, se relaciona con los funcionarios que disfrutaban de pensión por fallecimiento de conyugue, lo que ocasiona que el sistema no genere el pago de manera automática, con el riesgo que prescriba su pago al funcionario y por ende reclamos de naturaleza laboral.

Lo anterior, debilita el ambiente de control interno en materia salarial, específicamente en cuanto al pago y rebajo de incapacidades de los funcionarios institucionales, debido a que la administración se ve imposibilitada de disponer de mecanismos de control y regulación que garanticen de forma razonable los dineros institucionales destinados al pago de incapacidades, así como, los rebajos oportunos a los colaboradores, sin que se propicie un daño patrimonial.

Por último, lo desarrollado en el presente estudio evidencia que, en materia de incapacidades la Caja Costarricense de Seguro Social requiere evolucionar sus sistemas de captura de datos y mejorar las deficiencias importantes de control interno que podrían generar responsabilidades y reclamos administrativos y laborales para la institución.

RECOMENDACIONES

AL LIC. WALTER CAMPOS PANIAGUA SUB DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Respecto a los hallazgos evidenciados en el presente informe, relacionado con debilidades de control interno en los pagos y rebajos de incapacidades a los funcionarios institucionales, analizar cada uno de aspectos citados y determinar la factibilidad de implementar mejoras en los sistemas de información actuales, así como, el proceso de trámite que rige actualmente y que afecta la gestión de las oficinas de recursos humanos, con el objetivo de actualizarlos y presentados a los niveles de competencia según sea el marco regulatorio.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitirse a la Auditoría Interna en un plazo de seis meses, la documentación donde conste el análisis efectuado, así como de las acciones adoptadas a partir del estudio efectuado.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados del presente estudio fueron comentados con el Lic. Walter Campos Paniagua subdirector a/c de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Al respecto, el Lic. Campos se encuentra de acuerdo con el plazo y la recomendación, por lo que no realiza observaciones.

ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Héctor Hernández Vega
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Licda. Gabriela Artavia Monge
JEFE DE SUBÁREA

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA

ANP/HHV/edvz