



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

ASAAI-61-2018
20-06-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2018, del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura, con el propósito de evaluar las acciones efectuadas por la institución para la aplicación de mecanismos alternos de conflictos, así como la implementación de un sistema de información para su registro y control.

El estudio evidencia que la herramienta Módulo Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo (MAPA), administrado por la Dirección de Bienestar Laboral, no dispone de controles para el monitoreo y control de los plazos establecidos en el artículo 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales, referentes a la atención de las solicitudes de un MAPA, su aprobación o rechazo, y las interposiciones de recursos ordinarios establecidos en la Ley General de Administración Pública.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría recomendó a la Dirección de Bienestar Laboral efectuar un análisis de la factibilidad de incorporar, al “Módulo Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo”, de mecanismos de control y monitoreo para verificar el cumplimiento de los plazos especificados el artículo 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales.



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

ASAAI-61-2018
20-06-2018

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO CARÁCTER ESPECIAL DE LAS ACCIONES EFECTUADAS POR LA INSTITUCIÓN PARA LA APLICACIÓN DE MECANISMOS ALTERNOS DE CONFLICTOS DIRECCIÓN DE BIENESTAR LABORAL U.E. 1117 GERENCIA ADMINISTRATIVA

ORIGEN DEL ESTUDIO

La evaluación se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2018 del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Estudio de carácter especial de las acciones efectuadas por la institución para la aplicación de mecanismos alternos de conflictos, así como la implementación de un sistema de información para su registro y control.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar la gestión de la administración activa para implementación de los mecanismos alternos de resolución de conflictos disciplinarios y patrimoniales (MAPA), así como el diseño de un sistema automatizado de información para el registro y procesamiento de toda la información relacionada.
- Corroborar la eficacia de los controles de la herramienta informática diseñada, respecto a la solicitud de aplicación de mecanismos alternos al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial establecido en la Normativa de Relaciones Laborales.

ALCANCE

El estudio comprende las acciones ejecutadas por la Administración Activa durante el periodo 2017, para la implementación de mecanismos alternos de resolución de conflictos disciplinarios y patrimoniales, así como para diseñar e implementar un Sistema Automatizado de Información para el MAPA.

El estudio se elaboró entre el 18 de abril al 18 de mayo de 2018.



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

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República en el año 2014.

METODOLOGÍA

Para el logro del objetivo propuesto, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Solicitud de información a la Dirección Jurídica sobre la cantidad MAPA tramitados en el periodo comprendido entre mayo 2017 y mayo 2018, además el total de funcionarios capacitados y plan de capacitación del periodo 2018.
- Revisión de la herramienta y Manual de Usuario del módulo Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo (MAPA) administrado por la Dirección de Bienestar Laboral.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Normas de Control Interno del Sector Público.
- Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS.
- Manual de Usuario del uso de la herramienta MAPA.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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 (...).”

ANTECEDENTES

La Junta Directiva en el artículo 30 de la sesión 8878 del 08 de diciembre 2016, acordó lo siguiente:



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

*“...**ACUERDO PRIMERO:** aprobar la propuesta “Introducción de Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o Patrimonial en la Caja Costarricense de Seguro Social”, que consiste en reformar la Normativa de Relaciones Laborales para agregar los artículos 115 bis, 121 bis, 121 ter, 122 bis, 122 ter, 122 cuar y el Transitorio respectivo...”*

En cuanto a las Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o Patrimonial en la Caja Costarricense de Seguro Social, el artículo 121 bis de la Normativa de Relaciones Laborales, los define de la siguiente manera:

...Artículo 121 bis: Solicitud de aplicación de mecanismos alternos al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial

El trabajador a quien por parte de su jefatura se le haya notificado el inicio de una investigación preliminar donde se presuma su participación en los hechos investigados o un traslado de cargos por un procedimiento administrativo instaurado en su contra, podrá solicitar uno de los siguientes mecanismos alternos al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial.

Suspensión del procedimiento a prueba

- a) Podrá ser solicitado por el trabajador para cualquier tipo de falta, excepto las relacionadas con hostigamiento sexual y daño patrimonial.*
- b) El interesado deberá presentar su solicitud por escrito ante la jefatura junto con el plan de reparación del daño causado, debiéndose detallar la forma en que se ejecutará.*
- c) Dicho plan deberá ser de satisfacción de la Administración y de la persona ofendida (si ésta existiera).*

Reparación integral del daño

- a) Podrá ser solicitado por el trabajador únicamente para faltas de tipo patrimonial.*
- b) Deberá el interesado presentar su solicitud por escrito ante su jefatura e incluir la forma en que éste cubrirá el daño patrimonial ocasionado.*
- c) Deberá haber aceptación por escrito de la jefatura y de la persona afectada (en caso de que la hubiere), de la forma en que se cubrirá dicho daño, el cual deberá ser resarcido totalmente.*



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

Procedimiento Abreviado

- a) *Podrá ser solicitado por el trabajador para cualquier tipo de falta, excepto las relacionadas con hostigamiento sexual y daño patrimonial. En este caso la solicitud deberá hacerse por escrito ante la jefatura.*
- b) *El trabajador debe admitir la comisión de la falta que se le atribuye*
- c) *Debe haber manifestación de la jefatura y de la víctima u ofendido (si lo hubiere) de la aceptación en aplicar este mecanismo.*
- d) *En éste se prescinde de la comparecencia oral.*
- e) *Trae como consecuencia la imposición de una sanción más favorable.*
- f) *El investigado debe admitir el hecho que se le atribuye.*

Transacción

- g) *Se aplicará conforme lo dispuesto en el artículo 14 inciso d) de la Ley Constitutiva de la Caja.*
- h) *Es de naturaleza sustantiva (constituye un contrato).*
- i) *Se da mediante un acuerdo directo entre las partes, sin la intervención de un tercero; es de carácter bipolar (entre la jefatura y el trabajador).*
- j) *Es extraprocesal.*
- k) *Se dan concesiones recíprocas.*
- l) *La transacción está sujeta a la nulidad sustantiva propia de los contratos.*

Para tales efectos el trabajador contará con un plazo de 5 (cinco) días posteriores a la notificación del comunicado efectuado por su jefatura sobre la investigación preliminar que se pretende instaurar o de la notificación del traslado de cargos, para solicitar al órgano decisor la aplicación de uno de los mecanismos descritos...”

Asimismo, los acuerdos segundo y tercero del artículo 30 de la sesión 8878 del 08 de diciembre 2016, establecieron lo siguiente:

“...ACUERDO SEGUNDO: *instruir a la Gerencia Administrativa para que a través de las Direcciones de Bienestar Laboral, del Centro Para la Instrucción de Procedimientos Administrativos y de la Dirección Jurídica, en el cumplimiento de lo dispuesto en el presente acuerdo, procedan a la implementación de los mecanismos que han sido aprobados, para lo cual deberá incluirse el respectivo programa de capacitación. La vigencia de esta operará en el momento en que la Administración realice los ajustes tecnológicos, cuente con la logística y mecanismos necesarios para su implementación, plazo que no podrá exceder de tres meses, contados a partir del presente acuerdo.*



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

TERCERO: ordenar a la Gerencia Administrativa para que, dentro de 6 (seis) meses, rinda a este órgano colegiado un informe detallado sobre el avance y la situación de la puesta en marcha de la propuesta —Introducción de Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o Patrimonial en la Caja Costarricense de Seguro Social...”

En ese sentido, el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico, la Licda. Maritza Cantillo Quirós, Directora CIPA y el Lic. Luis Bolaños Guzmán, Director de Bienestar Laboral, mediante oficio DJ-04877-2117/DBL-0599-2017/CIPA 1304-17 del 16 de agosto de 2017, remitieron al Lic. Ronald Lacayo Monge, el Informe sobre la implementación de los Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o Patrimonial referente al primer semestre de 2017, el cual contiene los siguientes apartados:

- *Antecedentes*
- *Programa de Capacitación.*
- *Base de Datos.*
- *Estado de los MAPA.*
- *Propuesta de continuación de capacitación y acompañamiento de las unidades.*
- *Conclusiones.*
- *Recomendaciones.*

Como se observa, la Administración Activa ha efectuado una serie de actividades tendientes a la implementación del MAPA a nivel institucional, de las cuales podrían destacarse las siguientes:

- *Capacitación de más de 210 unidades entre febrero 2017 y mayo 2018, con una asistencia superior a los 2800 trabajadores entre jefaturas y otros funcionarios.*
- *Videoconferencia del 07 de febrero de 2017, con la participación de 232 unidades conectadas.*
- *Habilitación exclusiva del correo electrónico MAPA para evacuar consultas mapa@ccss.sa.cr*
- *Creación de una herramienta o módulo MAPA (Base de datos para el registro y control de los MAPA) administrada por la Dirección de Bienestar Laboral, con su respectivo Manual de Usuario.*

Según información brindada por funcionarios de la Dirección Jurídica, a mayo de 2018 se registran un total de 34 casos de MAPA en la base de datos.



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

HALLAZGOS

1. SOBRE EL CONTROL DE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 122 BIS DE LA NORMATIVA DE RELACIONES LABORALES.

Se constató que la herramienta Módulo Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo (MAPA), administrado por la Dirección de Bienestar Laboral, no dispone de controles para el monitoreo y seguimiento de los plazos establecidos en el artículo 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales, referentes a las atenciones de las solicitudes de un MAPA, su aprobación o rechazo, y las interposiciones de recursos ordinarios establecidos en la Ley General de Administración Pública.

La Normativa de Relaciones Laborales en su artículo 122 Bis establece lo siguiente:

“...Artículo 122 bis: Trámite para resolver la solicitud de aplicación de un mecanismo alternativo al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial

La autoridad competente para determinar si se aplica o no un mecanismo alternativo al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial, será la jefatura con facultades para ejercer la potestad disciplinaria.

En el plazo de 8 (ocho) días hábiles posteriores al recibo de la solicitud hecha por el trabajador, la jefatura del trabajador deberá resolverla, tomando en consideración los principios de oportunidad, razonabilidad, buena administración, eficiencia, eficacia y conveniencia que tenga lo solicitado para salvaguardar los intereses institucionales y la paz social, debiéndose garantizar en todo momento el interés público.

La resolución mediante la cual se resuelva la solicitud deberá estar debidamente fundamentada, describiéndose los elementos de hecho y de derecho que fueron valorados para tomar la decisión; ésta deberá notificarse al funcionario al medio señalado para tales efectos.

El rechazo de la solicitud deberá realizarse mediante resolución fundada, con indicación expresa de los recursos ordinarios dispuestos en la Ley General de la Administración Pública, que podrán ser interpuestos en el plazo de 3 (tres) días hábiles.



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

Si la solicitud de aplicación de un mecanismo alternativo al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial es autorizada por la jefatura competente, el interesado contará con tres días a partir de la notificación de la aceptación de la solicitud de aplicación de un mecanismo alternativo al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial, para concretar su planteamiento y exponer en detalle el plan de reparación, según se trate de aspectos de naturaleza disciplinaria o patrimonial.

Recibido el planteamiento en detalle, la jefatura contará con 5 (cinco) días para determinar si procede o no la aplicación de la figura. De ser satisfactorio, para la Administración y para la persona afectada (si hubiere), el plan propuesto por el interesado, deberá acreditarse por escrito tal aceptación y los términos en que será cumplido lo pactado. Una vez recibida la resolución respectiva, el trabajador contará con el plazo de tres días para interponer los recursos ordinarios dispuestos en la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 122 ter: Registro institucional de mecanismos alternos al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial

La Administración deberá contar con un registro institucional mediante el cual se documente de forma idónea cada uno de los casos en los cuales se ha autorizado la aplicación de un mecanismo de tal naturaleza. Mientras se crea dicho registro y se oficializa, el órgano decisor deberá verificar, con la colaboración de las unidades de administración y gestión de personal del lugar de trabajo, si el solicitante en los cinco años anteriores a la petición que se formula, ha disfrutado de algún mecanismo alternativo al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial..."

Nótese del párrafo transcrito anteriormente, que la normativa establece una serie de plazos para el cumplimiento de cada una de las fases del proceso de solicitud de un Mecanismo Alternativo al Procedimiento Administrativo, así mismo, delimita los tiempos para la interposición de recursos ordinarios dispuestos en la Ley General de Administración Pública.

No obstante, la administración activa no ha contemplado el diseño de mecanismos de control y monitoreo tendientes a garantizar el cumplimiento de los plazos para la tramitación de los MAPA, en los que se consigne las fechas de solicitud, fechas de aprobación o rechazo de las solicitudes por parte de las jefaturas, fechas de presentación de recursos ordinarios, entre otras que se consideren pertinentes.

La ausencia de controles que permitan un adecuado monitoreo de los plazos indicados en el artículo 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales, referentes al trámite para resolver la solicitud de aplicación de un mecanismo alternativo al procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial, podría ocasionar eventuales prescripciones e incumplimientos a la normativa, y consecuente con lo anterior, el descafo de una de los objetivos del Sistema de Control Interno, relacionado con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.



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

CONCLUSIONES

Los Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o Patrimonial, son figuras que tienen como finalidad prevenir o evitar que los procesos ordinarios lleguen a una etapa de comparecencia oral y pública, en procura de una mejor utilización de los recursos institucionales.

En ese sentido, la Administración Activa implementó estos mecanismos, ajustó la Normativa de Relaciones Laborales y diseñó una herramienta para el registro y control del MAPA a nivel institucional, además, a través de la Dirección Jurídica impartió capacitaciones sobre el uso de estas figuras a más de 2800 funcionarios entre 2017 y 2018.

En el caso particular de la herramienta para el registro y control de los MAPA, administrado por la Dirección de Bienestar Laboral, si bien funciona como una base de datos donde se consigna la información de los MAPA y su estado, lo cierto del caso es que esa plataforma en su versión actual no dispone de los controles para el monitoreo y control de los plazos establecidos en el artículo 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales, referentes a las atenciones de las solicitudes de un MAPA por parte de las jefaturas, su aprobación o rechazo, y las interposiciones de recursos ordinarios establecidos en la Ley General de Administración Pública.

Concluida la evaluación, es criterio de esta Auditoría que los procesos establecidos en la institución para la implementación de los Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o Patrimonial deben continuar su evolución e impacto en la Institución, por ende, en necesaria una constante fiscalización, monitoreo y capacitación en esta temática.

Debido a los resultados obtenidos en la evaluación se recomienda a la administración lo siguiente:

RECOMENDACIONES

AL LIC. LUIS BOLAÑOS GUZMÁN, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE BIENESTAR LABORAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL PUESTO.

1. Efectuar un análisis de la factibilidad de incorporar, al “Módulo Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo”, de mecanismos de control y monitoreo para verificar el cumplimiento de los plazos especificados el artículo 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales.



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

Para acreditar el cumplimiento de la recomendación anterior, debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 5 meses, la documentación donde se acredite la ejecución del análisis de la factibilidad, de incorporar al “Módulo Mecanismos Alternos al Procedimiento Administrativo, mecanismos de control para el monitoreo para verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en el numeral 122 Bis de la Normativa de Relaciones Laborales.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron con el Lic. Luis Bolaños Guzmán, Director de Bienestar Laboral, Licda. Ana Gabriela Jiménez Arguedas, funcionaria de la Dirección Laboral, quienes no efectuaron comentarios a la redacción de la recomendación.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Melvin Zúñiga Sedó
ASISTENTE DE AUDITORIA

Licda. Gabriela Artavia Monge
JEFE DE ÁREA

ANP/MZS/lba