

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

El estudio se origina en el plan anual de trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el año 2010, en el cual se contempla la evaluación de la eficiencia y ajuste de los trámites y reportes de movimientos de personal a la normativa institucional, por parte de los centros educativos.

1.2 Alcance

El estudio comprendió la revisión de los meses de febrero a agosto del año 2010 y estuvo a cargo del Lic..., bajo la dirección del Lic... , Jefe del Departamento de Auditoría de Programas.

2. COMENTARIOS

El análisis efectuado se orientó a verificar los procedimientos internos de reporte de asistencia y las implicaciones relativas a ausencias, permisos y compensación de labores fuera de la jornada establecida.

2.1 Procedimiento de registro y reporte de asistencia

En circular DVM-A-25-2010 del Despacho de la Viceministra Administrativa, se establece que, en relación con los registros de asistencia, solo el Ministro puede dispensar la obligación de este control por lo que, en principio, todos los funcionarios deben acatar las disposiciones vigentes.

El mecanismo de control de asistencia en el Liceo Ing. Samuel Sáenz Flores está definido por la utilización de un reloj marcador y una tarjeta asignada a cada funcionario; de las marcas en las tarjetas es posible comparar el registro de entradas y salidas reales con los horarios estipulados. La verificación en primera instancia es realizada por el subdirector del centro educativo, Lic... , quien traslada los datos revisados a la directora de la institución, MSc... , para que determine el carácter de la ausencia y el trámite pertinente que procede.

En caso de una omisión de marca, ésta debe documentarse a través de alguno de los siguientes formularios: *Interrupción de labores*, *Ausencia al*

trabajo, Justificación. En el caso de incapacidades se llena un formulario llamado *Trámite de Licencia*, y cuando se procede al rebajo de salario se llena el formulario llamado *Trámite de Rebajo de Salario*. Esta documentación se remite a la Dirección Regional de Educación de Heredia (en adelante, DREH) para la aplicación subsiguiente que corresponda; las copias del recibido de dichos formularios son archivados, según el procedimiento indicado, en el expediente de cada funcionario. No obstante, dichos documentos no se encuentran en el expediente individual sino que están agrupados en folders ordenados por períodos mensuales de manera que la constatación de alguna omisión de marca requiere revisar hoja por hoja.

2.2. Reporte de Incapacidades

De la documentación agrupada en las distintas carpetas se determinó que habían 13 boletas de incapacidades (12 originales y 1 fotocopia) extendidas por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) de los cuales, solamente 1 no contaba con los respectivos formularios y visto bueno interno. Este caso corresponde a la boleta 0598909 O en la que consta la incapacidad a nombre de ..., cédula x-xxx-xxx, con rige del 21/04/10 al 22/04/10.

Al cotejar cada una de las 13 boletas con la base de datos del Sistema Integrado Gerencial de Recursos Humanos (en adelante SIGRH), ninguna aparece registrada en dicho sistema oficial. A raíz de esta situación, se procedió a evaluar el trámite dado a las incapacidades por parte del Área de Asesoría Prestaciones en Dinero de la CCSS, indagación de la cual se obtuvieron los siguientes resultados.

2.2.1. Incapacidades con pago de subsidio reportado por la CCSS.

En esta condición se detectaron 2 casos según se desglosa a continuación:

... En boleta 0860377 N, consta la incapacidad a nombre de la docente... , cédula x-xxx-xxx con rige del 15/02/10 al 19/02/10. Se adjunta el formulario *Trámite de licencia* de fecha 17/02/10, firmado por la directora, MSc... , y con el sello de recibido el día 18/02/10 de parte del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros (en adelante DSAF) de la DREH. Adicionalmente aparece otro formulario de trámite de licencia con la misma información y la firma de la directora, en el que se indica *no tramitar por tener los apellidos incorrectos*. Aun cuando la incapacidad no fue reportada para efectos de registro institucional, la CCSS siempre procedió con el depósito del subsidio a nombre de la señora Salas por un monto que ascendió a ₡ 35.416-

... Con boleta 0150076 O se emitió la incapacidad a nombre de la docente... , cédula x-xxx-xxx, con rige del 1/06/10 hasta el 4/06/10. Se

adjunta el formulario *Interrupción de labores* con fecha 1/06/10 en el cual se indica que *oportunamente presentará la respectiva justificación*. Aun cuando la incapacidad no fue reportada para efectos de registro institucional, la CCSS siempre procedió con el depósito del subsidio a nombre de la señora Prendas por un monto que ascendió a ¢ 61.757.00-

En los casos anteriores, al no tramitar la incapacidad en el SIGRH originó que a los funcionarios no se les rebajara el 20% correspondiente a los tres primeros días por lo que recibieran el 100 % de su salario más el subsidio de la CCSS.

Al respecto cabe aclarar que el propósito de los subsidios por incapacidad o licencia según lo indicado en el Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en su artículo 28 es de *“...sustituir parcialmente la pérdida de ingreso que sufra el asegurado directo activo por causa de incapacidad por enfermedad o de licencia por maternidad”*.

2.2.2. Incapacidades no tramitadas sujetas a la instrucción de reponer tiempo

En esta condición se detectaron 4 casos según se desglosa a continuación.

... En boleta 0260971 Ñ consta la incapacidad a nombre del docente... , cédula x-xxx-xxx con rige del 24/08/10, por 1 día. Se adjunta el formulario *Ausencia al Trabajo*, de fecha 24/08/10, el cual indica que *no viene por estar incapacitado*. También se adjunta el formulario *Justificación*, el cual señala *“...el día 24 de agosto 2010 estuve ausente del Liceo por un total de 12 lecciones de trabajo...”* *“...esto se debió a problemas de salud, tuve que estar en el hospital San Vicente de Paul”*. El mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: *“revisados los documentos comprobatorios, éstas quedan motivadas y repone tiempo con mural de Fundecor”*, aunque no se encontró evidencia de esa reposición.

...En boleta 0082607 O consta la incapacidad a nombre de la docente..., cédula x-xxx-xxx con rige del 3/08/10, por 1 día. Se adjunta el formulario *Ausencia al Trabajo*, de fecha 3/08/10, el cual indica que *no viene*. También se adjunta el formulario *Justificación* en el cual se señala *“...el 3 de agosto 2010 estuve ausente del Liceo por un total de 8 lecciones de trabajo...”* *“...esto se debió a enfermedad”*. El mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: *“revisados los documentos comprobatorios éstas quedan motivadas y repone tiempo”*.

... En boleta 0202260 O consta la incapacidad a nombre del docente..., cédula x-xxx-xxx, con rige del 10/03/10 al 11/03/10, por 2 días. Se adjunta el formulario *Justificación*, en el que se indica *“...el día 10/03/2010 estuve ausente del Liceo por un total de 4 lecciones de trabajo...”* *“...esto se debió a*

enfermedad”. El mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: “*revisados los documentos comprobatorios éstas quedan motivadas.*”

... En boleta 0644052 O consta la incapacidad a nombre de la docente..., cédula x-xxx-xxx con rige del 22/04/10 al 23/04/10, por 2 días. Se adjunta el formulario *Interrupción de labores*, de fecha 21/04/10, en el que se indica que *a partir de las 15:48 interrumpió sus labores*. También se adjunta el formulario *Justificación* de fecha 21/04/10, en el cual se señala “*...el día 22 y 23/4 estuve ausente del Liceo por un total de 2 días de trabajo...*” “*...esto se debió a incapacidad...*”. El mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: “*revisados los documentos comprobatorios éstas quedan motivadas.*”

Toda incapacidad debe ser tramitada conforme a la circular N° DVM-A-02-2009 de la Viceministra Administrativa, Licda..., en la que se recuerda la obligación de aplicar lo estipulado en el Reglamento Interior de Trabajo del MEP:

“Cada jefe coordinará la recepción, el trámite y despacho de boletas y documentación en lo referente a vacaciones, omisiones de marca e incapacidades y las remitirá al Departamento de Registros Laborales de la Dirección de Recursos Humanos. Dicha documentación deberá remitirse de forma inmediata en razón de principios de oportunidad y conveniencia.”

Sin embargo, la directora MSc..., haciendo caso omiso de tal instrucción, se ha tomado atribuciones que no le corresponden, decidiendo en qué casos las incapacidades quedan motivadas o se compensan con jornadas adicionales, bajo un criterio subjetivo.

2.2.4. Incapacidades conservadas en archivos internos

En esta condición se detectó 1 caso según se explica a continuación.

... En boleta 0106410 Ñ consta la incapacidad a nombre de la docente ..., cédula x-xxx-xxx, con rige del 24/02/10 al 26/02/10. Con fecha 30/07/09 aparece el formulario *Trámite de licencia* de la boleta de incapacidad N° 0106410 Ñ firmado por la directora con la leyenda de “*archivo*” en la parte superior derecha.

Lo anterior contraviene lo indicado en el artículo 50 del Reglamento Interior de Trabajo del Ministerio de Educación Pública que reglamenta el plazo máximo para la justificación de una omisión de marca.

Salvo los casos previstos en este Reglamento, la omisión de una marca en la tarjeta cualquiera de las horas de entrada y salida hará presumir la inasistencia a la correspondiente fracción de jornada, siempre y cuando el trabajador no la justifique a más tardar 3 días después que sucedió el hecho.

De la misma manera, la circular N° DVMA-03-2009 de la Viceministra Administrativa Licda..., indica:

Cada jefe coordinará la recepción, el trámite y despacho de boletas y documentación en lo referente a vacaciones con el Departamento de Registros Laborales, las incapacidades con la Unidad Administrativa y las omisiones de marca con la Dirección de Recursos Humanos. Dicha documentación deberá enviarse de forma inmediata en razón de principios de oportunidad y conveniencia. El subrayado no es del original

2.2.5 Incapacidades con justificaciones diversas

En esta condición se detectó 1 caso según se explica a continuación.

... En boleta 0149832 O consta la incapacidad a nombre de la docente..., cédula x-xxx-xxx con rige del 1/06/10 hasta el 3/06/10. Se adjuntan 3 diferentes formularios, dos de ellos de *Justificación*; uno de fecha 1/06/10 el cual indica que “...estuve ausente por un total de 2 lecciones por motivo de cita en la clínica y el laboratorio”; el mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: “*está motivada*”. El otro de fecha 4/06/10 que menciona que “*estuve ausente los días 1,2 y 3 por estar incapacitada*”; el mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: “*tramitar rebajo de salario*”. También se adjunta el de *Trámite de licencia* de fecha 15/06/10, que rige del 1 al 3 de junio, firmado por la directora en el que se indica que “*repone tiempo*”.

A pesar que se confeccionaron 3 formularios diferentes para una misma incapacidad ninguno fue tramitado ante la DREH. Todo ello denota las inconsistencias en el manejo de información y en la ejecución del procedimiento, lo cual contraviene lo indicado en la Ley General de Control Interno en el artículo 16, Sistemas de Información:

- a) *Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesita, en la forma y dentro del plazo requerido para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.*

2.2.6 Incapacidades de funcionarios que permanecieron laborando

En esta condición se detectaron 2 funcionarios según se explica a continuación.

... En fotocopia de la boleta 0055726 O consta la incapacidad a nombre de la docente..., cédula x-xxx-xxx con rige del 29/04/10 al 30/04/10. Se adjunta el formulario *Interrupción de Labores*, de fecha 30/04/10, en el que se indica que “*a partir de las 3:30 pm me retiro y que ninguna sección fue afectada.*” También se adjunta el formulario *Justificación* de fecha 3/05/10,

en el cual se señala que “...el día 30 abril 2010 estuve ausente del Liceo por un total de 1 lecciones de trabajo...” “...esto se debió a me sentía muy indispuesta de salud el día anterior fui a cita médica y me incapacitaron pero no tome para no perder...”. La directora firma e indica que revisados los documentos comprobatorios la ausencia queda motivada.

... En boleta 0575130 O consta la incapacidad a nombre de la docente..., cédula x-xxx-xxx con rige del 2/06/10 hasta el 4/06/10 a pesar de que en el control de marcas aparecen las entradas y salidas respectivas de los días 3 y 4 de la funcionaria. Se adjunta el formulario *Justificación* de fecha 3/06/10, en el que se indica “...me incapacitaron por 3 días, miércoles, jueves, viernes, sin embargo no acepte la incapacidad de jueves y viernes...”; con respecto al día 2/06/10 indica: “Si le parece podemos llegar a un acuerdo...”. La directora firma e indica que “revisados los documentos comprobatorios éstas (ausencias) quedan motivadas y repone tiempo.”

Ambos casos corresponden a docentes que laboraron a pesar de estar incapacitados lo cual va en contra del objetivo de este tipo de licencia, según lo contempla el artículo 10 del Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS, N° 7082:

*...**Incapacidad:** Período de **reposo** ordenado por los médicos u odontólogos de la Caja o médicos autorizados por ésta, al asegurado directo activo **que no esté en posibilidad de trabajar por pérdida temporal de las facultades o aptitudes para el desempeño de las labores habituales u otras compatibles con ésta.***

El documento respectivo justifica la inasistencia del asegurado a su trabajo, a la vez lo habilita para el cobro de subsidios; su contenido se presume verdadero “iuris tantum”. (Así reformado el párrafo anterior mediante sesión N° 8061 del 30 de mayo del 2006). (El resaltado no es del original).

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en Resolución N° 2008-000751 establece que:

*De la norma, se desprenden varios aspectos importantes. Primero, la incapacidad es una **orden** dada por un médico de la Caja Costarricense de Seguro Social. Segundo, se otorga al paciente (trabajador), que ha perdido temporalmente las facultades o aptitudes para el desempeño de las labores habituales u otras compatibles a ésta, y tercero; la incapacidad del trabajador/a, implica forzosamente **un período de reposo.***

...De esta manera, el trabajador/a que incumple las órdenes dadas por un médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, (en ese momento representante del Estado) ve afectada en primer lugar su salud, pero también, falta a los principios de universalidad, igualdad, solidaridad, subsidiariedad, obligatoriedad, unidad y equidad, característicos en el sistema de salud costarricense, pues, desatender la orden del médico, implica, en muchos de

los casos, utilizar nuevamente los servicios de salud, lo cual lógicamente los encarece. Además, el trabajador/a que no sigue los lineamientos ordenados por el médico que lo incapacita, vulnera los principios de buena fe y lealtad para con su patrono, pues, desobedecer la orden del galeno, implica poner en riesgo la salud, retrasar su recuperación y su reincorporación al trabajo.

2.2.7 Incapacidades presentadas ante la Dirección Regional de Heredia, sin trámite posterior.

En esta condición se detectaron 2 casos según se explica a continuación.

... En boleta 0857363 N consta la incapacidad a nombre del docente..., cédula x-xxx-xxx, con rige del 20/07/10 al 22/07/10. Se adjunta formulario *Trámite de licencia* de fecha 23/07/10, firmado por la directora y recibido el día 26/07/10 en el Departamento de Desarrollo Administrativo de la DREH.

... En boleta 0144366 N consta la incapacidad a nombre de la docente..., cédula x-xxx-xxx, con rige del 20/05/10 al 21/05/10. Se adjunta el formulario *Justificación* de fecha 24/05/10, en el que se indica que la ausencia “*se debió a enfermedad (Fuerte dolor y inflamación articulaciones hombros y espalda)*”. El mismo tiene una nota suscrita por la firma de la directora que dice: “*revisados los documentos comprobatorios éstas quedan motivadas y tramitar rebajo de salario.*”

También aparece el formulario *Trámite de rebajo de salario* del 27/05/10 el cual indica que “*dejó de laborar 2 jornadas motivadas*”, firmado por la directora y recibido el día 28/05/10 en el Departamento de Desarrollo Administrativo de la DREH.

3. CONCLUSIÓN

Existe un incumplimiento de deberes por parte de la directora en relación con las obligaciones que le competen, particularmente por el hecho de no tramitar las incapacidades hacia las instancias institucionales de rango superior inmediato, tal como lo exige el marco normativo vigente. A su vez con su actuación omisa, ha inducido a error a la Administración ya que la no inclusión de las incapacidades en el SIGRH, provoca una sobrevaluación de la planilla pues los cálculos de distintas cargas sociales, póliza de riesgos del trabajo y deducciones legales como la Caja de Ande se efectúan incorrectamente, generando al fisco un costo mayor innecesario en doble dirección, pues simultáneamente la CCSS procede al depósito del subsidio correspondiente.

4. RECOMENDACIONES

Cada una de las dependencias a las que se dirijan recomendaciones en este informe, deben enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas. Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno Nº 8292. Asimismo, se les solicita hacer llegar copia a esta Auditoría Interna, del cronograma y las instrucciones que se giren con la finalidad de hacer cumplir las recomendaciones.

En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 61 y 54 del Reglamento Interior de Trabajo del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010.

A la Dirección del Liceo Ing. Samuel Sáenz Flores

4.1 Archivar en los expedientes de cada funcionaria(o) todos los documentos que justifiquen las omisiones respectivas de marcas. (Ver 2.1 del informe)

4.2 Cumplir perentoriamente con la obligación de tramitar ante la DREH cualquier ausencia, permiso o incapacidad que se le otorgue a los funcionarios. (Ver 2.2, 2.2.1 al 2.2.6 del informe)

Al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de DREH y a la Supervisión del Circuito 02.

4.3 Implementar mecanismos de revisión tendientes a evaluar las prácticas que desarrollan los directores en relación con el trámite de movimientos de incapacidades. (Ver 2.2, 2.2.1 al 2.2.6 del informe)

4.4 Determinar la situación actual de los movimientos que no han sido tramitados. (Ver 2.2.7 del informe)

A la Dirección de Recursos Humanos.

4.5 Proceder al registro en el SIGRH de las incapacidades, planteado en este informe, con el fin de que se proceda a la aplicación del rebajo de salario. (Ver 2.2, 2.2.1 al 2.2.6 del informe)

