
**EVALUACIÓN SOBRE EL CONTROL DE PROCESOS LEGALES,
LABORALES Y DISCIPLINARIOS.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

El informe se desarrolla conforme al Plan de trabajo del presente período.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Determinar la gestión de los procesos contenciosos-laborales, tramitación de reclamos administrativos y procedimientos administrativos disciplinarios llevados por Asesoría Legal.

1.3 Alcance del estudio.

Comprende el período del 1° de enero del 2018 al 31 de diciembre del 2019, ampliándose en aquellos casos en que se considere necesario.

1.4 Marco de referencia.

- Ley No. 8204 "Estupeficientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento".
- Ley No. 9074 "Modificación a la Ley Estupeficientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento".
- Ley No. 6227 "Ley General de Administración Pública.
- Ley No. 7202 "Ley General de Archivo y su Reglamento" del 24 de octubre de 1990.
- Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del ICD.
- Manual de Normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Manual de Procedimientos de la Procuraduría General de la República.

1.5 Comunicación de resultados.

De acuerdo al acta No. 06-2020 del 5 de junio del año en curso, se presentan los resultados del estudio al Director General, Directora General Adjunta, y Asesora Legal a.i; quien esta última bajo el oficio AL-019-2020 del 18 de junio del año en curso señala observaciones en los puntos 2.2 y 2.4, la cual desde la independencia funcional de esta Auditoría se plasma el criterio.

1.6 Generalidades del estudio.

Las funciones de la Unidad de Asesoría Legal se enmarcan en la Ley 8204¹, artículo 143 y entre ellas se relacionan con este estudio los incisos a) Apoyar al Instituto y brindarle la asistencia jurídica en general, e) Investigar y resolver los procesos disciplinarios contra los funcionarios del Instituto y f) Coordinar con la Unidad de Recuperación de Activos (URA) del Instituto.

La unidad de Asesoría Legal, es un órgano staff de Dirección General ICD, y debe asesorar al Consejo Directivo si lo requiere y a las unidades administrativas, realiza una gestión asesora-jurídica, apegada a las disposiciones normativas y jurisprudenciales más recientes, así como a los estándares, recomendaciones y convenciones internacionales relacionados a temas de narcotráfico, precursores, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y administración de bienes decomisados y comisados.

La jurisdicción contenciosa administrativa, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, así como garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al derecho administrativo, y reclamos administrativos son planteamientos que se efectúa por un reclamante ante la administración con el objeto de atribuir una responsabilidad, es un trámite sumario lo que implica una tramitación de un proceso menos complejo que el procedimiento ordinario.

Por su parte, los procedimientos administrativos disciplinarios son una causa formal de la serie de actos para concretar un fin determinado, sirve para recabar todos los hechos relevantes y fundamentos jurídicos de la decisión, y al mismo tiempo como garantía que tiene el ciudadano de que la administración va a actuar con objetividad y siguiendo las pautas del procedimiento establecido en las normas. Por otra parte, el administrado puede conocer y participar cuando en él se diriman asuntos que afecten a sus derechos o intereses.

Como todo estudio que realiza esta Auditoría, se aplican entrevistas y se revisa la documentación e información que brinde el insumo en el trabajo de campo, y en la medida de lo posible se evaluará la tramitología en los procesos contenciosos-laborales, reclamos administrativos y procedimientos administrativos disciplinarios; tomando como norma el Manual de procesos y procedimientos de dicha unidad; para lo cual se desarrolla en los siguientes ítems.

¹ Ley sobre Estupeficientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

2. RESULTADOS

2.1 Del Manual de procedimientos.

Para el desarrollo de este tema, es necesario señalar la diferencia² entre “procedimientos” y “procesos”.

El procedimiento deriva del verbo en latín “*procedo*” que significa 'marchar hacia adelante', es un método que se sigue para implementar algo o lograr un resultado. Está estructurado por pasos que deben seguirse ordenadamente para cumplir el objetivo planteado.

Y el proceso es una secuencia de eventos o actividades que da como resultado un objetivo específico, deriva del latín *processus* que significa “progresión de etapas que se van sucediendo.”.

En el tema que concierne este ítem, el Manual de Procedimientos es un documento en el que se compilan o agrupan diferentes procesos necesarios para completar una labor, teniendo como fin establecer una adecuada comunicación de los actores involucrados que permita realizar sus tareas en forma ordenada y sistemática; a la vez es necesario considerar un manual que incorpore políticas para el manejo de archivo electrónicos preservando la conservación y garantizando la autenticidad e integridad de la información.

La unidad objeto de evaluación cuenta con un manual elaborado en el 2017, no obstante, de acuerdo a la entrevista formulada a la actual jefe de la unidad, señala que hay dos procesos diferentes en uno solo, que no están incorporados en dicho manual, comentario que se confirma en el correo electrónico del 03 de abril de los corrientes dirigido a esta unidad por la titular, que indica:

“...que si bien es cierto los manuales ya llevan su tiempo de haber sido emitidos, la última actualización que se le hizo fue a cargo de la Jefatura de legal el Director Adjunto, por lo que nosotros si tenemos la necesidad de revisión y actualización pues el derecho es cambiante y por lo menos una vez año debe de revisarse.”.

Es parte de las tareas que estaremos ejecutando mucho antes del primer semestre, próximos meses lo que si requerimos es que la Dirección nos indique el formato que se va a requerir a todas la Unidades para trabajar

² Google.com diferencia un proceso y procedimiento.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

de manera homogénea, es parte de los planteamientos que quiero hacer a la Dirección en mi primera cita”

Lo manifestado por dicha jefatura, se debe a que el titular de la plaza como jefe de asesoría legal, solicitó un permiso sin goce de salario que rigió desde el 1° de abril del 2019, siendo el recargo de funciones asumido por el director general adjunto de ese entonces hasta el 20 de febrero del 2019, fecha en que la Comisión de Reclutamiento y Selección del ICD nombra a la actual jefe interina; razón que justifica la funcionaria no poseen el manual actualizado.

El no contar con una manual omite la Circular DG-031-2011 del 21 de noviembre del 2011, emitida por la Directora General Adjunta de ese entonces, en donde remite la Resolución Administrativa RA-DG-27-2006 del 30 de mayo del 2006, que señala: “...Se recuerda a todos los Coordinadores y servidores sobre la obligatoriedad en la implementación de los citados documentos en la Unidad respectiva; así como en su constante revisión y actualización.”.

Aparte de la dicha circular, esta Auditoria Interna ha sido enfática de que se cumpla con lo dispuesto con el criterio de la Contraloría General de la República mediante oficio 1015 (FOE-PGA-37) del 06 de febrero del 2007 y que ha sido inobservado por la administración activa, el cual señala:

“En criterio de este órgano contralor, la competencia para la aprobación de ese tipo de manuales le corresponde al Consejo Directivo, toda vez que si bien no se trata de disposiciones con rango reglamentario, esos instrumentos mantienen importantes similitudes con ese tipo de normativa, y al no existir una norma especial que atribuya expresamente su aprobación otra instancia, debería ser ese órgano colegiado dotado de la potestad reglamentaria interna el que los ponga en vigor; asimismo, debe tomarse en consideración que definir la estructura administrativa del Instituto, aspecto indisolublemente ligado a la emisión de ese tipo de instrumentos, es también potestad del Consejo Directivo³.

También la norma 4.2 del Manual de normas de control interno para el Sector Público indica en el inciso e) Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación

³ La competencia del Consejo Directivo para la aprobación de los reglamentos internos se establece en el inciso g) del artículo 107 de la Ley N° 7786 y sus reformas, y lo atinente a la creación de “la estructura administrativa que considere necesaria para el desempeño eficiente del Instituto” se estipula en el inciso h) del citado numeral.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

2.2 De la conformación de expedientes.

Según información aportada por la jefatura mediante correo electrónico del 16 de abril del año en curso, para el 2018 y 2019, la asesoría legal atendió los siguientes casos:

- ✓ 5 procesos contenciosos en cumplimiento al artículo 35 Ley 8204.
- ✓ 1 proceso laboral.
- ✓ 20 procedimientos administrativos que incluyen disciplinarios, cobratorios, investigaciones preliminares.

Cifras remitidas por la Dirección General como órgano decisor a la Unidad de Asesoría Legal, sin embargo, no fue posible para esta área validar la cantidad de procedimientos cerrados, abiertos o en proceso de investigación para resolver, en vista de que no se llevan estadísticas.

Para conocer la forma de mantener la custodia de expedientes, se consultó mediante entrevista a la jefatura interina sobre el tema, manifestando:

“Cada abogado archiva el expediente que lleva, en un sitio destinado para los fines, los dejamos ahí porque nos sirve para eventuales consultas, así como también el expediente digital en las carpetas respectivas. /Si todos se encuentran foliados y ordenados/. Si, se llevan digitales se resguardan en las carpetas respectivas.”.

Se revisaron dos expedientes del periodo 2019 y tres legajos del 2018, que corresponden a demandas ante los tribunales de justicia realizadas por personas externas contra el ICD en aplicación del artículo 35 de la Ley No. 8204 que concierne a la portación de sumas de dinero en efectivo o valores, iguales o superiores a \$10.000 y que están en trámite según consulta al Sistema en línea del Poder Judicial, en el Tribunal Contencioso Administrativo; evidenciándose aspectos que es conveniente a futuro en nuevos casos subsanarlas:

No. expediente	Estado del expediente
19-0004667-1027-CA	Expediente físico foliado de 0001-000120, el resto del expediente está sin foliar, sin orden cronológico.
19-005365-1027-CA	Expediente físico foliado a mano de 0001-00062, el resto del expediente está sin foliar., no contiene un orden cronológico.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

18-006888-1027-CA	Expediente físico sin foliar y la Resolución 146-2019 está incompleta
18-001476-1027-CA	Expediente físico sin foliar ni orden cronológico, cédula de notificación del Tribunal incompleta.
18-000447-1028-CA	Expediente físico foliado a mano con lapicero azul y rojo, sin orden cronológico y cédula de notificación incompleta.

Dichos expedientes son llevados en ampos o fólder, y los mismos presentan documentos originales con una gran cantidad de copias sobre la misma información, o sea, duplicidad de escritos, y para ello se describen algunos:

- ✓ Poder especial por parte del presidente del Consejo Directivo representación judicial y extrajudicial del Instituto, a la jefe ai., para que represente y defienda al Instituto ante los tribunales de justicia.
- ✓ Demanda presentada contra el ICD por parte de los querellantes.
- ✓ Respuestas de las demandas por parte del ICD.

También, existe un procedimiento administrativo y contencioso en trámite que corresponde a una ex funcionaria de este Instituto, cuyo proceso lo conforma un expediente con cinco ampos de la siguiente manera:

- ✓ En el ampo No. 1 repite hojas relativos a la designación de los funcionarios que conforman el órgano de procedimiento administrativo disciplinario emitido por la Dirección General del ICD y de la resolución de la apertura del procedimiento disciplinario.
- ✓ Contiene impresiones de documentos por ambos lados, por lo que existen hojas a la inversa o bien papeles que no tienen relación con lo indicado en la página posterior del expediente.
- ✓ Folio No. 879 corresponde a un boletín incompleto emitido por la Unidad de Inteligencia Financiera de este ICD, mientras que el siguiente folio 880 es un documento emitido por el Banco Costa Rica; o sea, no existe relación del asunto del orden cronológico que debe darse en dicho expediente.
- ✓ En el ampo No. 2 y 3 contienen copias de documentos indicados en el ampo 1 por lo que existe cantidad de datos que se repiten, ejemplo: información crediticia de una tercera persona.
- ✓ Un ampo S/N contiene documentos originales.
- ✓ Otro ampo S/N contiene documentos del Tribunal Superior de Servicio Civil, documentación de descargo y copias de registros que contienen otros ampos.

De lo anterior, se le consultó a dicha jefe los motivos por el cual se resguarda en un solo expediente tantas copias de documentos repetidos, señalando:

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

“Si, efectivamente existe mucha duplicidad de documentos porque en algunos procesos los abogados presentan copias de lo que ya consta, y como hay muchas partes DGC y la PGR entonces si hay duplicados, el estudio del mismo se vuelve complicado pero en la audiencia preliminar el Juez tramitador muchas veces los deja porque sería un proceso tedioso eliminarlos del proceso, otro punto es que ese proceso lo ves así porque ha tenido muchas etapas internas administrativas y etapas externas judiciales, lo que tienes es la suma de todos por lo que al día de hoy aparecerán duplicados los documentos porque los mismos son lo que se usaron en todos los procesos. No podríamos sacar de un lado para meter en otros porque son instancias diferentes.”.

De lo indicado por la titular, esta auditoria considera que a pesar que se utilizan copias de documentos incorporados en el expediente para diferentes procesos judiciales o administrativos de un mismo caso, es preciso definir la forma de archivar los documentos que dan origen al asunto, pues se evidencia duplicidad de información en el expediente, siendo necesario valorar y revisar para mantener un solo legajo original, foliado de manera ordenada cronológicamente que permita agilizar la localización de documentos por terceras personas y hasta por la asesora que lleva el caso.

En relación con este tema, la asesora legal a.i., en el oficio AL-019-2020 del 18 de junio del año en curso, señala que los expedientes auditados, no son los que se guardan en formato digital, sino que corresponden a documentos impresos o de trabajo utilizados para estudio y sacar una guía a desarrollar...; además señala que los equipos tecnológicos del ICD no son de última tecnología...”; opinión que esta Auditoría respeta, no obstante es criterio de esta unidad la conveniencia de mantener un orden lógico en la manera de orden y control de los documentos más aun tratándose de asuntos judiciales.

Además, parece contradictorio la opinión de la profesional, pues al realizarle consulta sobre los motivos por el cual se resguarda en un solo expediente tantas copias de documentos repetidos, indica que existe mucha duplicidad de documentos porque en algunos procesos los abogados presentan copias de los que consta...por lo que es posición de esta unidad de Auditoría que se debe implementar estrategias de archivo y foliación en los expedientes que lleva Asesoría Legal, por ser archivos de gestión para la toma de decisiones institucional.

Es importante indicar que un expediente⁴ es la agrupación de documentos que obedecen a un mismo trámite o asunto y que son dispuestos en un

⁴ <https://www.google.com/search expediente>

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

orden preestablecido, el cual puede ser cronológico o seccionado según se requiera, a la vez, existen criterios de la Procuraduría General de la República que establecen como se debe salvaguardar la información, de la cual esta auditoría se abocó a investigar y se señalan los siguientes pronunciamientos sobre el tema que aquí se analiza.

- Criterio C-363-2008, del 07 de octubre de 2008, “la numeración del expediente debe seguir un orden cronológico, de manera tal que los documentos más antiguos (salvo que aparezcan adjuntos a un acto procedimental posterior) tengan la numeración más baja y viceversa. Del mismo modo, el orden debe ser ascendente, de forma tal que al abrir el expediente aparezca el folio con la numeración más baja y no a la inversa...” (...) “El orden ascendente mencionado permite, además, que al “foliar” un documento de varias páginas, su encabezado tenga un número más bajo que su conclusión...”
- Criterio C-062-2010, 12 de abril de 2010, “...la debida foliatura del expediente permite detectar si el expediente se encuentra incompleto o si se ha extraviado algún documento de importancia para algunas de las partes o para la propia Administración”.

En el tema de las fotocopias sin certificar, la Procuraduría General de la República⁵ ha comentado conforme a los artículos 369, 370 y 379 del Código Procesal Civil—. (Dictamen N° C- 060-2001 del 6 de marzo del 2001).

“Si bien, existe libertad de prueba dentro del procedimiento administrativo, la administración y los interesados, deben velar porque éstas sean emitidas de la forma más veraz posible. De ahí que, estudiar el asunto con simples fotocopias, puede inducir a cometer errores a la hora de valorar los hechos del caso (tómese en cuenta la diferencia, en cuanto a su valor probatorio, entre los documentos públicos y privados “

Por lo enunciado, esta auditoría interna considera importante coordinar con la Encargada del archivo central de este ICD de manera que se solicite el asesoramiento en la custodia y archivo de expedientes, por ser la funcionaria concedora y con amplia experiencia en el tema de políticas archivísticas, conforme lo establece el artículo 42 inciso d) de la Ley del Sistema Nacional de Archivos⁶, es “Velar por la aplicación de políticas archivísticas y asesorar técnicamente al personal de la institución que labore en los archivos de gestión”.

⁵ Manual de procedimientos de la Procuraduría General de la República.

⁶ Ley No. 7202 del 24 de octubre de 1990

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

También, la norma 4.4.1 del manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, señala “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

2.3 Del talento humano.

El artículo 143 de la ley 8204 señala funciones que debe cumplir Unidad de Asesoría Legal de este ICD, y que son.

- ✓ a) Apoyar al Instituto y brindarle la asistencia jurídica en general.
- ✓ b) Formular consultas de índole legal a la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República.
- ✓ c) Recibir, por escrito, las consultas personales en materia legal a nivel institucional y evacuarlas.
- ✓ d) Tramitar los traspasos de bienes, muebles e inmuebles, en que intervenga el Instituto.
- ✓ e) Investigar y resolver los procesos disciplinarios contra los funcionarios del Instituto.
- ✓ f) Coordinar con la Unidad de Recuperación de Activos (URA) del Instituto Costarricense Sobre Drogas, las acciones legales que correspondan.
- ✓ g) Cumplir todas las funciones que en el futuro se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de la Institución.
- ✓

Para cumplir con dichas funciones la Asesoría solamente cuenta con tres funcionarias incluyendo la jefatura, y dos plazas disponibles bajo las siguientes condiciones:

La plaza del puesto 501186, vacante desde el 20 de febrero del 2019, momento que se nombró a la funcionaria en el puesto No. 501170 como jefe interina⁷.

El puesto 501185 está vacante desde el 28 de octubre del 2019, por orden directa del anterior Director General de este ICD, al aprobar el traslado a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), no obstante, sobre este caso, se conoció que el “Convenio interinstitucional de préstamo de funcionario entre el Ministerio de la Presidencia e Instituto Costarricense sobre Drogas”, se formaliza por los jerarcas hasta el 10 de diciembre de 2019.

⁷ Según acción de personal No. 021-2019

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

Por lo anterior, se tiene que el funcionario sin contar con la suscripción del contrato, se ausenta mes y medio de ICD y en su lugar se apersona a la laborar a la DIS, conservando su plaza y percibiendo el pago de su salario por parte del Instituto. A la vez, se determina que en el expediente personal llevado por Recursos Humanos solo contiene copia del convenio, omitiéndose un pronunciamiento por la Encargada de la unidad mencionada, en el sentido de advertir a sus superiores que ante la omisión del documento formal el funcionario no debía ausentarse a laborar; situación que eventualmente implicaría abandono de trabajo.

Sobre este punto, se le consulta a la jefe interina de la Asesoría Legal si cuentan con el personal necesario para cumplir con todas las funciones laborales, y en correo electrónico del 22 de abril de los corrientes, expresa:

“Es necesario que llene la plaza mía para poder cumplir con todo, en el caso de Roy es que fue una decisión política, pero al día el funcionario como tal esta Asesoría Legal no lo requiere, pero si la plaza.”.

El artículo 33 del Estatuto del Servicio Civil, establece el disfrute de licencia ocasional de excepción, de conformidad con los requisitos y formalidades que en cada dependencia; aspecto que debe ser de análisis por los jefes de turno en el sentido de autorizar que funcionarios de este ICD se trasladen a laborar a otras entidades; máxime lo lento de llenar plazas vacantes, aunado al limitado presupuesto con que cuenta el ICD, en ocasiones las unidades presentan poco recurso humano y como el caso que nos ocupa en donde Asesoría Legal solo cuenta con tres asesoras para cubrir las necesidades operativas institucionales.

Si bien, el artículo 61 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de este Instituto, señala que las licencias sin goce de salario a que hace alusión el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, podrán concederse mediante resolución dictada por la Dirección General”, considera esta auditoria analizar la conveniencia de otorgar permisos sin goce de salario o bien traslados a otras entidades, limitando cumplir con objetivos institucionales propuestos en la planificación estratégica de la Institución.

Como se puede ver, ambas normas jurídicas otorgan potestad de que los funcionarios disfrutaran de una licencia sin goce de salario, sin embargo, en este estudio se retoma lo que ha externado esta Auditoria con anterioridad y que corresponde a lo indicado por la Procuraduría General de la República, en el Criterio-297-2013 del 13 de diciembre de 2013, que a pesar de no ser vinculante, resume lo dictado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia Número 19 del 2 de abril de 1997.

“...En el caso de actos producto del ejercicio de una potestad discrecional, éstos se componen de elementos legalmente determinados y de otros configurados por la apreciación subjetiva de la Administración ejecutora. La discrecionalidad es esencialmente la libertad de elección que tiene la Administración, de escoger entre una pluralidad de alternativas, todas igualmente justas, según su propia iniciativa, por no estar la solución concreta dentro de la norma. Esta libertad de la Administración no es arbitraria, su existencia tiene su fundamento en la Ley y su ejercicio está delimitado en ésta.”

Señala la Procuraduría “De manera que, es criterio de este Órgano Asesor, que pese a la potestad discrecional que puede poseer la Administración Pública en ciertas actuaciones, en el ejercicio debe ser conforme con el ordenamiento jurídico que le rige, y señala:

“Dentro de ese orden de ideas, se establecen en la norma de interés en este análisis (artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil) diversas hipótesis que pueden suscitarse en una relación de servicio habida entre el servidor y la institución para la cual se sirve, las cuales posibilitan a la institución pública otorgar o no, los permisos correspondientes; tomándose en consideración para ello y en lo fundamental, los principios de continuidad y eficiencia del servicio público prestado, tal y como se propugnan en el artículo 4 de mencionada Ley General de la Administración Pública.”. (El subrayado no es del original).

Por lo anterior, conforme a lo indicado por el ente procurador es importante que todo permiso sin goce de salario se otorgue considerando la continuidad de la operatividad y sin afectar los objetivos y metas de la unidad afectada por la disminución de recurso humano.

2.4 En el tema de indemnizaciones.

En la revisión y verificación de la información de los procesos jurídicos, laborales y disciplinarios llevados por la unidad evaluada, se comprueba que para el periodo 2018 y 2019 el ICD asumió la cancelación de sumas de dinero por indemnizaciones con ocasión a sentencias en firme bajo sede judicial por demandas interpuestas por funcionarios relacionados con aspectos laborales, y que se detallan.

Un primer pago por la suma de ¢500.000,00 (quinientos mil colones) al puesto 504666 que figura en la sentencia 024-2018 del expediente 15-009172-1027-CA-5 del Tribunal Contencioso Administrativo, originado por desacuerdo en

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

resolución emitida por la Dirección General sobre una causa disciplinaria; considerándose lo indemnizado daño moral subjetivo; litigio que inició como un procedimiento Administrativo disciplinario y configurado en juicio ante los Tribunales de Justicia.

El otro caso el monto ₡13.323.941,74 (trece millones trescientos veintitrés mil novecientos noventa y un colones con 74/100) al puesto 501185, por Acuerdo Conciliatorio N° 114-2018 sentencia 15-001108-1178-LA-3 del Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, Sección Primera, acción judicial interpuesta por el funcionario al realizar funciones que no correspondían a la plaza designada conforme al Manual de clases institucionales del Servicio Civil.

Ambos casos refieren a causas laborales y en este último no consta en el expediente personal del servidor la resolución del Juzgado de Trabajo indicada.

Del este asunto, en entrevista realizada al titular objeto de estudio se le consulto la cantidad de procesos contenciosos o laborales que han sido ganados por el ICD ante los Tribunales de Justicia, manifestando:

“Si, todos los procesos han sido ganados. Salvo uno que la condena fue de 500.000 pero la demanda era por doce millones.”.

Como se observa, al no existir un expediente sobre uno de los casos, se concluye la ausencia de una comunicación fluida entre la Unidad de Asesoría Legal y Recursos Humanos, situación confirmada en la entrevista⁸ formulada a la titular del área Legal sobre el recibimiento de reclamos administrativos por otras unidades del ICD, manifiesta:

De la URA y en algunas oportunidades en Recursos Humanos nos pide algún pronunciamiento por reclamo de los trabajadores, sin embargo, es obligación de esa Unidad resolver de todas y cada una de las solicitudes planteadas porque en realidad deben conocer no sólo técnico sino la parte legal.”.

De lo manifestado por dicha titular de asesoría legal, se entrevistó a la encargada de la Gestión Institucional Recursos Humanos⁹, y se le consultó si coordina con la Unidad de Asesoría Legal asuntos relativos a contenciosos administrativos y procedimientos administrativos disciplinarios, manifestando:

⁸ Acta AI 003-2020 del 23 de marzo 2020

⁹ Acta AI-005-2020 del 30 de marzo de los corrientes.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

“No, más bien los procesos los ordena un órgano superior que puede ser el Consejo Directivo o la Dirección General, la participación de la oficina es poca solo brindan la información que ellos piden o que nos llamen como testigo”. /Oficialmente ninguna, nos enteramos por comunicación informal o piden información para resolver, entonces nos enteramos que está en otra sede judicial. /Nunca me comunican, nos enteramos solo por petición de información.”.

También expresa:

“No me han comunicado, pero solo dos procesos disciplinarios que han realizado han traslado los expedientes. Se debe delimitar el campo de acción de las petitorias de la información, el para qué y el motivo para que lo necesitan y quién es el responsable de solicitar la misma. Cualquier funcionario que conforme el órgano disciplinario solicita la información mediante correos electrónico copian a los otros miembros.”.

En relación con los procesos donde el ICD se ve en la obligación de pagar dineros por pérdidas de procesos, señala:

“Si el tema es laboral en algunos casos si lo comunican, buscamos con los involucrados la información, sea financiero o dirección general para tener la información en expediente. Un caso que recuerdo no teníamos nosotros que hacer el pago por tanto se gestionaba desde otra área de Administrativo. Solo dos casos enviaron los expedientes.”.

De lo expresado, por ambas funcionarias se evidencia la ausencia de una comunicación asertiva entre la Asesoría Legal y Recursos Humanos, en el proceso de solicitud y requerimiento de los expedientes en procesos disciplinarios, así como las resoluciones preparadas por Dirección General, aspectos que debe mejorarse para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Además, es importante que la Unidad de Asesoría Legal asista a la oficina de Recursos Humanos en materia laboral, como recursos de apelación, de reconsideración y disciplinaria, sin dejar de lado la remisión de información precisa y oportuna a la Oficina de Recursos Humanos para lo que corresponda, sin que tengan la necesidad de solicitarla a otras instancias institucionales.

Sobre este tema en el oficio de respuesta por la asesora legal a.i., señala “...No es necesario que dentro del expediente personal de RH conste este tipo de trámite pues son procesos de otro tipo (demandas judiciales) que no

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

requieren ser incorporados. Es mi posición que todo este tipo de procesos no debe formar parte del expediente personal pues incluso podríamos ser cuestionados en ese sentido me refiero a que no todos los procedimientos o expedientes deben de incorporarse al expediente personal del funcionario...”. (El subrayado no es del original).

Por lo anterior, es preciso indicar que toda opinión debe respaldarse por un fundamento legal, no de criterio personal como lo señala la titular de la Asesoría Legal en señalar que es su opinión, máxime al tratarse de situaciones en donde debe ser coordinado con otra unidad.

La norma 5.7.1 del Manual de normas de control interno para el sector público establece que “Deben establecerse y funcionar adecuados canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución”. Y la norma 5.7.3 señala que “La información debe comunicarse al destinatario con la prontitud adecuada y en el momento en que se requiere, para el cumplimiento de sus responsabilidades”.

2.5 De la formación profesional.

Se define capacitación¹⁰ como un conjunto de actividades didácticas que están orientadas a cubrir las necesidades de una organización y están orientadas a la expansión de conocimientos, habilidades y aptitudes de los trabajadores para que sean capaces de llevar a cabo sus actividades laborales de manera eficiente realizando tareas con cierta eficiencia, empleando el mínimo de recursos y de tiempo.

En relación con este punto, y para desarrollo del mismo, se revisaron los expedientes de carrera profesional de las funcionarias de la unidad evaluada¹¹; determinándose que no constan capacitaciones en temas de procesos judiciales y administrativos, pues la última instrucción recibida corresponde a los periodos 2017 y 2018.

De este punto se le consultó a la jefe a.i. de Asesoría Legal la cantidad de capacitaciones recibidas por parte del Instituto, manifestando:

¹⁰ <https://www.google.wikipedia>

¹¹ Puestos Nos. 501220, 501208 y 501170.

AUDITORIA INTERNA

INFORME FINAL AI-006-2020

“Un curso virtual en el colegio de abogados sobre procedimiento administrativo, de un costo promedio de 20 mil colones hace muchos años y en el resto de las materias, no es de lo que les he pedido a los jefes que no ayuden con capacitación, de mi parte me he comprado libros muy buenos pero muy caros para poder estudiar y aprender.”.

Además, expresa que no cuentan con un sistema integrado que les permita tener acceso a los archivos contenidos en las carpetas de la unidad, siendo una limitación de compartir los trabajos realizados por las colaboradoras.

Continúa expresando en la entrevista:

“Deseo que podamos trabajar en conjunto y que nos ayuden con personal y capacitación continua, el trabajo que realizamos lo hacemos muchas veces con recursos propios y no contamos con el apoyo que requerimos. Sin embargo, hemos podido salir con los trámites más fuertes, pero sin embargo otros han tenido que esperar por cuestiones de ausencia de recursos. Trabajamos con lo que tenemos y con el fin de que se cumpla con el interés público y el principio de legalidad.”.

Sobre este tema, la Procuraduría General de la República ha expresado la falta de conocimientos en asuntos de instrucción en procedimientos administrativos por parte de los abogados de la Administración Pública, como lo expresan en el Manual de Procedimientos Administrativos de ese ente procurador, donde indica textualmente:

“A partir de la experiencia adquirida por los Procuradores (as) en la tramitación de los asuntos judiciales, en la función consultiva, así como en la revisión de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, nos hemos percatado que una de las mayores fuentes de error en los asuntos que se tramitan en la Administración Activa se encuentran en la instrucción de los procedimientos administrativos. Esto produce varias consecuencias, tanto en el ámbito de la propia administración, como con relación al administrado. De una parte, nos encontramos ante la imposibilidad de una toma de decisión de fondo del asunto de manera oportuna, o bien, que, una vez dictado el acto, éste quede sujeto a nulidades futuras por vicios de procedimiento; de otra parte, se produce una afectación al derecho de acceso a la justicia administrativa pronta y cumplida del administrado y se lesiona su derecho al debido proceso.”. (El subrayado no es del original).

Por lo indicado, por la funcionaria como por la Procuraduría es importante rescatar lo establecido en el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del ICD que indica en su artículo 25:

l) Tener oportunidad para capacitarse y especializarse, haciendo uso de las facilidades que en determinados casos pueda ofrecer la Institución, tales como becas o cursos especiales.

Así las cosas, es necesario que se brinde a los funcionarios del área jurídica una formación profesional precisa que les permita fortalecer las herramientas en el desarrollo de procesos judiciales y administrativos.

3. CONCLUSIONES.

El Manual de Procedimientos elaborado en el 2017, no se encuentra actualizado, a la vez, hay dos procesos que no están incorporados en el mismo.

La unidad evaluada, mantiene cinco expedientes físicos los cuales carecen de una estricta foliación o están foliados a mano utilizando lapiceros con tinta azul y rojo; además se observó gran cantidad de copias de los mismos procesos para las diferentes figuras judiciales, tema que fue analizado en el ítem 2.1 de este informe.

La unidad cuenta con tan solo tres funcionarias incluida la jefatura, limitando una acción más proactiva a sus funciones declaradas por Ley. Mantiene una plaza vacante desde octubre del 2019 y, además, el Director General en ese momento autorizó que un asistente de dicha unidad se trasladara a laborar a la DIS, situación que se presentó sin un acto formal contractual, por lo que se tiene dos plazas que no están siendo utilizadas.

No existe coordinación entre Recursos Humanos y Asesoría Legal, en la solicitud y requerimiento de los expedientes para procesos disciplinarios, así como recursos de apelación, de reconsideración y disciplinaria, sin dejar de lado la remisión de información precisa y oportuna a la Oficina de Recursos Humanos para lo que corresponda, sin que tengan la necesidad de solicitarla a otras instancias institucionales.

En la revisión y verificación de la información de los procesos jurídicos, se comprobó que para los periodos 2018 y 2019 el ICD asumió la cancelación de sumas de dinero por indemnizaciones con ocasión a sentencias en firme en sede judicial por demandas interpuestas por funcionarios relacionados con aspectos laborales. Se requieren de una formación profesional más dinámica para las colaboradoras del área, en el sentido de fortalecer el tema en procesos judiciales y administrativos.

4. RECOMENDACIONES.

A LA DIRECCION GENERAL.

1. Girar instrucciones a la jefe a.i. de la Unidad de Asesoría legal para que en un tiempo prudencial se actualice el manual de procedimientos. (Véase el punto 2.1 de este informe).

2. Girar instrucciones a la titular de la unidad objeto de estudio, para que, en coordinación con la Encargada del archivo central de este instituto, se defina una metodología para la foliación cronológica de los expedientes manuales o digitales que garantice el control de los documentos que lleva la unidad en los procesos administrativos y legales. Ver punto 2.2 de este informe.

3. Tomando en cuenta lo externado en el punto 2.3 de este informe, es importante que a futuro al otorgar permisos sin goce de salario se analice la operatividad de cada unidad, de manera que no afecte los objetivos y metas institucionales por la disminución de recurso humano.

4. Es conveniente una comunicación más asertiva entre la Asesoría Legal y Recursos Humanos en materia laboral, recursos de apelación, de reconsideración y disciplinaria, a la vez se defina la tramitología que se le debe brindar a las resoluciones preparadas por Dirección General en materia de indemnizaciones. Véase punto 2.4 de este informe

5. Se hace necesario que se brinde a los funcionarios del área jurídica una formación profesional que les permita fortalecer las herramientas en el desarrollo de procesos judiciales y administrativos. (Ver punto 2.5 de este informe).