



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

AOPER-0053-2024

20 de septiembre de 2024

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación se llevó a cabo en concordancia con el apartado de estudios especiales contemplado en el Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el 2024, con el fin de atender la denuncia DE-330-2023 y DE-093-2024, relacionada con presuntas irregularidades en la aplicación de medidas cautelares a funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires.

El estudio tuvo como objetivo evaluar la legalidad de las medidas cautelares impuestas a tres funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires de Puntarenas, por parte de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca.

Durante el proceso de evaluación, se constató la aplicación de medida preventiva de separación del puesto con goce de salario a tres funcionarios. Esta medida se tomó en relación con un acuerdo entre la administración activa y representantes sindicales, sin apreciarse un análisis legal riguroso respecto a la necesidad inminente de la medida precautoria y las denuncias por acoso laboral. Además, la medida fue levantada antes del término del plazo establecido, debido a la falta de elementos suficientes para incoar un procedimiento administrativo.

Se observó también la imposición de la medida preventiva de traslado de lugar de trabajo, la cual excedió el límite máximo de distancia establecido en la Normativa de Relaciones Laborales, la cual no contempla excepciones que permitan sobrepasar dicho límite.

Finalmente, se identificó la cancelación de viáticos en función de la medida cautelar de traslado temporal, basada en fundamentos que no guardan relación con la naturaleza jurídica de las medidas precautorias originadas por investigaciones y procedimientos administrativos.

Como resultado de la evaluación, se recomienda a la Gerencia General, efectuar un análisis jurídico sobre los pagos de viáticos realizados, y en caso de determinarse su improcedencia, instruir la gestión que en derecho corresponda.

Asimismo, a la Dirección de Red de Servicios de Salud, se le recomienda girar instrucciones para que este tipo de situaciones no se vuelvan a suscitar, y que previo a la aplicación de medidas precautorias se acredite en la resolución, las razones que fundamentan la aplicación indispensable de la medida provisional con sustento en los supuestos del artículo 105 de la Normativa de Relaciones Laborales, incluso con el acompañamiento legal que corresponda. Además, se ordene la abstención de aplicar medidas cautelares de traslado temporal de funcionarios a distancias mayores de 10 kilómetros, en cumplimiento del punto 2 del numeral 107 de la normativa invocada.

Lo anterior, en aras de reforzar el control interno y asimismo, respaldar y demostrar que la medida cautelar aplicada es indispensable, y que se dicta bajo principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar derechos fundamentales y laborales de la persona trabajadora, ni los intereses institucionales.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

AOPER-0053-2024

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES A FUNCIONARIOS SOMETIDOS A INVESTIGACIÓN PRELIMINAR DEL ÁREA DE SALUD DE BUENOS AIRES DE PUNTARENAS, DIRECCIÓN DE RED INTEGRADA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD BRUNCA

GERENCIA GENERAL – 1100

DIRECCIÓN RED DE SERVICIOS DE SALUD - 2906

ORIGEN DEL ESTUDIO

La evaluación se efectuó de conformidad con el apartado de denuncias del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna del período 2024, y en atención de la denuncia DE-330-2023 y DE-093-2024.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la legalidad de las medidas cautelares impuestas a tres funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires de Puntarenas, por parte de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la fundamentación para aplicar las medidas precautorias, tipo de medida y sus prórrogas con respecto a los supuestos contenidos en el numeral 105 y siguientes relacionados con acciones cautelares de la Normativa de Relaciones Laborales.
- Analizar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas cautelares impuestas.
- Verificar la legalidad del pago de viáticos con motivo de las medidas cautelares.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión y análisis de la documentación relativa a la aplicación de medidas cautelares y prórrogas a tres personas trabajadoras del Área de Salud de Buenos Aires, sometidas a una investigación preliminar. La evaluación también considera la revisión de las acciones efectuadas por la administración para el pago de viáticos por motivo de la misma acción precautoria.

La evaluación se desarrolló sobre la valoración de la fundamentación de hecho y de derecho descrita en las resoluciones administrativas mediante las cuales se dictaron las medidas precautorias a los tres colaboradores institucionales, durante el período del 14 de setiembre de 2023 al 05 de febrero de 2023, considerando los siguientes aspectos:

- Medidas de separación con goce salarial y traslado temporal de su unidad o sede habitual de trabajo.
- Fundamentación para imponer esas medidas preventivas como necesidad indispensable o excepcional
- Vigencia, fundamentos para prorrogarlas y la justificación del respectivo levantamiento.

Asimismo, se verificó la documentación que respalda el pago de viáticos por excepción y zonaje durante el período del 26 de setiembre al 27 de diciembre de 2023.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

El estudio se efectuó en concordancia con las disposiciones establecidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero 2015.

METODOLOGÍA

Para el logro de los objetivos propuestos se procedió de la siguiente manera:

- Revisión de los diferentes productos emitidos por esta Auditoría para la Administración Activa sobre el tema de acciones preventivas.
- Revisar oficio de asesoría AS-SAGAL-1411-2021 del 7 de julio de 2021 que atendió el DFOEDI-0913 del 27 de abril 2021 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Denuncias e Investigaciones de la Contraloría General de la República.
- Analizar Oficio GA-0992-2021 de la Gerencia Administrativa y el oficio GA-DJ-05972 de la Dirección Jurídica, en respuesta a la misiva AS-SAGAL-1411-2021.
- Revisión de los memoriales SAS-SAGAL-21-1411-01-2021 y AS-AOPER-0032-2023 emitidos por este Órgano de Fiscalización y Control.
- Revisión de la documentación remitida por la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca
 - Acta de reunión con representación de tres sindicatos y el acuerdo tomado.
 - Resoluciones mediante las cuales se interpusieron las medidas cautelares.
 - Tipo de medidas cautelares impuestas.
 - Recursos ordinarios de revocatoria y apelación y sus resoluciones por parte de las autoridades competentes.
 - Órdenes de pago de viáticos.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno
- Ley General de la Administración Pública
- Código de Trabajo
- Normativa de Relacional Laborales, Caja Costarricense de Seguro Social
- Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos
- Reglamento de Zonaje

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 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

El 13 de setiembre de 2023 en el Área de Salud de Buenos Aires, se realizó una reunión entre autoridades institucionales y representantes de tres agrupaciones sindicales. Según el acta de esta sesión, participaron por



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

la Dirección de Red de Servicios de Salud la Dra. Natalia Bejarano Campos, Directora, Lic. Christian Mata Arrieta y el Dr. Rodolfo Martínez Jiménez, y por la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, director, Dr. Pablo Alejandro Baeza Chacón y la Licda. Kimberly Lezama Salazar y estuvieron presentes varios funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires.

Asimismo, se observa en el acta la participación de: Dra. Janice Sandí Morales, Dr. Jorge Luis Reyes Hernández y Licda. Ariana García Madrigal por Unión Médica Nacional (UMN), Dr. Octavio Argueta Carmona y Lic. Luis Javier Padilla Ojueta por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas (SIPROCIMECA) y los Señores Edgar Masis Masis y Jorge Luis Cerdas Campos de la Unión Nacional de Empleados de la Caja (UNDECA).

El tema tratado según se describe en el acta de la reunión llevada a cabo entre las partes, indica “Ambiente Laboral en el Área de Salud de Buenos Aires”, (El subrayado no es original), sin embargo, el acuerdo tomado en dicho acto en lo conducente dispone:

“(...) abrir una investigación preliminar contra ... por aparente hostigamiento y maltrato laboral siendo (...) del área de salud de Buenos Aires contra sus subordinados. De igual forma se solicita esta investigación y separación se realice contra el (...) y la (...) todos del área de salud. Debe realizarse este proceso con una medida cautelar de separación del puesto.”

En el acta se determina que los tres presuntos responsables objeto de la medida preventiva de separación del cargo, serían sustituidos a partir del 14, 18 y 19 de setiembre de 2023 respectivamente.

En relación con lo anterior, mediante misiva DRSS-DRIPSSB-2411-2023 del 14 de setiembre de 2023, el Dr. Luis Vega Martínez, solicita a las representaciones sindicales Unión Médica Nacional, SIPROCIMECA y UNDECA, la subsanación de denuncias por el aparente hostigamiento y maltrato laboral según lo acordado en la reunión del 13 de setiembre de 2023, señalando que en temas de hostigamiento no es viable la investigación preliminar, en concordancia con los numerales 208 (manifestaciones del acoso laboral) 209 y 210 referentes a la recepción de la denuncia y subsanación de defectos, esto en aras de evitar el riesgo de vicios de nulidad conforme al principio de informalismo, esa autoridad tomaba las manifestaciones dadas en dicha reunión como denuncia para la subsanación a través de documento en el cual se atendiera el contenido del ordinal 210 de la Normativa de Relaciones Laborales en todos sus extremos, con los elementos de modo, tiempo y lugar, en el plazo de tres días hábiles establecidos para la subsanación.

En respuesta a lo antes expuesto, por oficio sin número fechado 18 de setiembre de 2023, el Dr. Edwin Solano Alfaro, Presidente de la UMN, Dr. Marvin Atencio Delgado, Secretario General de SIPROCIMECA y el Sr Edgar Masís Masís, Secretario de Formación y Capacitación UNDECA, señalar que según el artículo 209 de la normativa de marras la denuncia puede presentarse por escrito, documento formal o por declaración rendida por denunciante, aportando la prueba que considere oportuna, sea ante la jefatura directa, autoridad superior del centro donde labora la persona denunciada o ante la Dirección de Bienestar Laboral.

Además, refieren que la administración debe actuar de oficio, a instancia de parte o por denuncia de un tercero, en este caso la intersindical conformada por los tres sindicatos de citas en condición de tercero denunciante, alegan que la administración debe proceder de oficio recabando las condiciones de modo, tiempo y lugar, y en cuanto a los recursos probatorios, la intersindical señaló que esa dirección de red cuenta con el testimonio de todos los funcionarios del Área de Salud que estuvieron presentes en la reunión del 13 de setiembre de 2023.

Asimismo, la intersindical el 19 de setiembre de 2023, por nuevo escrito, solicita al Dr. Luis Carlos Vega Martínez, les informe si se aplicó la medida cautelar ante causam de separación temporal del puesto con goce de salario contra los funcionarios señalados, según lo acordado en el acta de reunión del 13 de setiembre 2023, según lo estipulado en ordinal 106 de la Normativa de Relaciones Laborales.

Los oficios anteriormente citados, suscritos en conjunto por las tres agrupaciones sindicales, se respondieron con el memorial DRSS-DRIPSSB-2465-2023 del 25 de setiembre de 2023, suscrito por el Dr. Oscar Castro Santana, Director a.i. de la Red Integrada de Servicios de Salud Brunca, manifestando que en cuanto al tema del acuerdo



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

tomado, resguardando principios constitucionales del debido proceso, legalidad e informalismo y el derecho de defensa, atendiendo la petición de la medida cautelar, a la emisión de esta respuesta no contaba con elementos de modo, tiempo y lugar, probatorios para la instrucción de un procedimiento administrativo, se levantaron las medidas cautelares ante causam, y dada la confidencialidad del caso en cumplimiento del derecho de petición de los sindicatos, informó únicamente sobre la conformación de la comisión de investigación preliminar y el dictado de medidas cautelares ordinarias a los funcionarios, según el ordinal 105, inciso 1) de la Normativa de Relaciones Laborales, y por los plazos establecidos en el mismo compendio normativo.

Al respecto, esta Auditoría recibió denuncia registrada bajo el número DE-330-2023, en la cual se señala que en la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca, se dictó una medida cautelar ante causam a los colaboradores (...), consistente en el traslado temporal de su lugar de trabajo en el Área de Salud de Buenos Aires de Puntarenas hasta el Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla y al Área de Salud de Pérez Zeledón, centros asistenciales situados a una distancia que supera los diez kilómetros que establece la Normativa de Relaciones Laborales, esto bajo el argumento de que en el perímetro de los 10 kilómetros, no había un lugar con condiciones semejantes a la de los cautelados.

Finalmente se indica en la denuncia que el órgano decisor al percatarse del error trató de enmendarlo autorizando el pago de viáticos de desayuno y almuerzo a partir del 26 de octubre de 2023, actuaciones que consideran desproporcionadas y que comprometen los recursos económicos institucionales.

ASPECTOS GENERALES

En relación con los aspectos denunciados es relevante indicar que el personal de la Caja en el ejercicio de sus funciones se encuentran sometidos al principio de legalidad consagrado en el numeral 11 de nuestra Constitución Política, siendo este principio abordado en el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública, el cual demanda que los servidores públicos en general deberán actuar en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico y en acato de las directrices emanadas por las autoridades competentes, quedando los servidores públicos obligados a la rendición de cuentas, toda vez que la acción para exigir la responsabilidad penal de sus actos es pública.

En relación con lo antes expuesto, si en el ejercicio de sus labores se suscitan o evidencian actos de carácter presuntamente irregular, sean inconsistencias, anomalías, cualquier acción o conducta que al parecer se haya originado en omisiones, negligencia, imprudencia, falta de oportunidad o cualquier infracción al ordenamiento jurídico, o aquellas relacionadas con la falta al deber de cuidado entre otras causas que afecten o perjudiquen la gestión institucional y eventualmente a terceros, y sean atribuibles en grado de probabilidad a determinados colaboradores, y según su calificativo, ameriten gestiones disciplinarias, las autoridades correspondientes deberán actuar en respeto y cumplimiento del debido proceso dispuesto en el numeral 39 de la Carta Magna, leyes y reglamentos conexos sobre esta temática, que representan la presunción de inocencia y defensa previa, acciones que permitan determinar la verdad real de los hechos, garantía constitucional que se materializa a través del desarrollo de los llamados procedimientos administrativos disciplinarios según se trate.

En este orden, la institución dispone de la Normativa de Relaciones Laborales vigente desde el 10 de diciembre de 2010, que en su libro segundo, títulos I, III y IV, numerales 92 al 148, 159 al 202, 203 y siguientes, contiene los procedimientos ordinarios y de responsabilidad patrimonial, hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, y el procedimiento para la atención de denuncias contra el acoso laboral, estableciéndose en ellos las distintas etapas de ejecución, partiendo de la investigación preliminar como fase facultativa cuando así corresponda y sea necesaria, o bien directamente con la apertura del procedimiento administrativo disciplinario a través de la resolución inicial de traslado de cargos, seguido de la audiencia, etapa de conclusiones, informe del órgano director, absolutoria directa o propuesta de sanción, participación de órganos bipartitos y paritarios, el dictado del acto final y la fase recursiva.

Esos procedimientos estipulan el tema de medidas cautelares que la Administración Activa puede imponer a las personas trabajadoras investigadas o procedimentadas, según los supuestos contenidos en el artículo 105 de la normativa invocada y bajo las condiciones de los ordinales 106 al 109, en lo referente a características, tipos,



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

plazo y comunicación, sin dejar de lado los ordinales 183 y 211 del mismo compendio normativo en los casos de hostigamiento sexual y laboral, aparte de las disposiciones legales y jurisprudenciales sobre la materia, que facultan a las autoridades en calidad de órganos decisores a la imposición de dichas acciones preventivas dentro del marco legal y discrecional, en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, cuando la presencia de los investigados exponga al riesgo la recolección de información y pruebas para la constitución del expediente administrativo, o que su permanencia en el puesto de trabajo ostente peligro para la salud e integridad física de las personas u obstruya la prestación esencial de los servicios.

Sobre este tema, esta Auditoría el oficio de asesoría AS-SAGAL-1411-2021 valoró el tema respecto al impacto humano que puede generar la imposición de medidas cautelares conducente al daño moral y psicológico al cautelado, así como el impacto económico para la institución por los períodos extensos, asociado a la eventual carencia de fundamentación que determine la necesidad real de mantener dichas medidas al ser su carácter provisional, lo que podría generar eventuales demandas y condenas económicas en vía judicial por la aplicación irrazonable y desproporcionada, abuso de la administración para la imposición de esta condición preventiva, y las consecuentes acciones de regreso.

En relación con el mismo tema, este órgano fiscalizador emitió el Informe AINNOVAC-0075-2023 del 31 de octubre de 2023 “AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO EN EL SISTEMA AUTOMATIZADO JURIX Y LA FUNDAMENTACIÓN PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES DE SEPARACIÓN DEL PUESTO CON GOCE SALARIAL y TRASLADO TEMPORAL DEL LUGAR DE TRABAJO”, del cual interesa referenciar la siguiente recomendación:

“3.1. (...) debe considerarse según sea investigación preliminar o algún tipo de procedimiento administrativo, desarrollar un apartado que incluya el análisis de los supuestos del artículo 105 y lo que corresponda a los numerales 106 y 107 sobre procedimientos ordinarios, 167, 176 con observancia del párrafo cuarto y el ordinal 183 referente al hostigamiento sexual, y 208 y 211 en relación con denuncias por acoso laboral, todos de la Normativa de Relaciones Laborales (...)”.

HALLAZGOS

1- DE LA IMPOSICIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SEPARACIÓN DEL PUESTO CON GOCE SALARIAL

Se determinó la imposición de medida cautelar a los trabajadores H.O.O., B.B.G. y L.S.F, sin evidenciarse documentalmente la fundamentación de la situación imprescindible que justificara la separación temporal en garantía de la imparcialidad y buen resultado de la investigación o procedimiento.

Al respecto, la Normativa de Relaciones Laborales establece lo siguiente:

“Artículo 105. Medidas cautelares

Corresponderá al Órgano Decisor adoptar las medidas cautelares que correspondan, en los siguientes supuestos:

1. Cuando se considere imprescindible para garantizar la imparcialidad y el buen resultado de la investigación administrativa, ya sea que se trate de la Investigación Preliminar o del Procedimiento Administrativo.
2. Para salvaguardar el decoro de la Institución.
3. Cuando a la persona trabajadora se le impute un presunto delito relacionado con el desempeño de su función.
4. Cuando el investigado se le impute alguna presunta falta relacionada con corrupción y tráfico de influencias.
5. Cuando la permanencia en el cargo pudiere eventualmente poner en peligro la salud o la integridad física de los asegurados, los servicios esenciales para el funcionamiento de la Institución.”.

Artículo 106. Características de la medida cautelar

Las medidas cautelares se dictarán excepcionalmente mediante resolución debidamente motivada, bajo parámetros de lógica oportunidad, conveniencia, razonabilidad y proporcionalidad (...). (El subrayado no es original).



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

En línea con lo anterior, en las resoluciones administrativas mediante las que se aplicó esa medida preventiva, no se evidenció la descripción de las situaciones concordantes con los supuestos del numeral 105 de la normativa citada, que motivaran la necesidad indispensable de la separación con goce salarial de los tres colaboradores de sus respectivos puestos.

Lo que se logra determinar de los oficios DRSS-DRIPSSB-2397-2023, DRSS-DRIPSSB-2398-2023 y DRSS-DRIPSSB-2399-2023 del 13 de setiembre de 2023, es que el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, Director de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca, impuso la medida cautelar ante causam¹ de separación temporal del puesto con goce de salario a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G, por el período del 14 al 28 de setiembre de 2023, por tratarse de una “(...) **situación excepcional y en vista del “eminente riesgo de que no se paralicen las distintas labores operativas y técnicas” y no afectar la prestación de servicios del centro médico, según las manifestaciones sindicales del 13 de setiembre de 2023, “por lo que esta medida se tramita con el fin de proceder con lo indicado en el numeral 96 de la Normativa de Relaciones Laborales y la eventual apertura de investigación preliminar y/o procedimiento administrativo (...).**”, sin embargo, no se observa en ese detalle las particulares valoraciones que demuestren la necesidad de la medida cautelar conforme lo establecido en el numeral 105 de la Normativa de Relaciones Laborales.

Finalmente, el Dr. Oscar Castro Santana Director a.i. Red Integrada de Servicios de Salud Brunca, por misiva DRSS-DRIPSSB-2497-2023 del 25 de setiembre de 2023, levantó las medidas cautelares tres días antes de su finalización, indicando que no contaba con elementos de modo, tiempo y lugar para la instrucción de un procedimiento administrativo, ordenando la reincorporación de los funcionarios a partir del 26 de setiembre de 2023.

La falta de un análisis exhaustivo de los supuestos establecidos en el numeral 105 de la Normativa de Relaciones Laborales, conllevó a la aplicación de la medida cautelar de separación temporal con salario a tres funcionarios, sin valorar si realmente era imprescindible, toda vez que ni siquiera se contaba con elementos necesarios para la apertura de la investigación preliminar o procedimiento administrativo.

La omisión anterior provoca un debilitamiento en el control interno que debe existir previo a imponer este tipo de medida cautelar que, al no ser bien fundamentada en línea con las disposiciones normadas, puede acarrear consecuencias para la institución, por eventuales demandas en la vía judicial ante un eventual cuestionamiento por abuso de poder, hostigamiento laboral o como sanciones solapadas a través de esta figura.

pDE LA APLICACIÓN DE MEDIDA CAUTELAR DE TRASLADO TEMPORAL DEL PUESTO

Se constató que a los funcionarios H.O.O, L.S.F., y B.B.G., se les impuso la medida cautelar de traslado temporal a otro centro de trabajo, superando el límite establecido de diez kilómetros del lugar habitual de labores de los colaboradores sujetos a una investigación preliminar.

La Normativa de Relaciones Laborales establece respecto a las medidas cautelares lo siguiente:

Artículo 106. Características de la medida cautelar

Las medidas cautelares se dictarán excepcionalmente mediante resolución debidamente motivada, bajo parámetros de lógica oportunidad, conveniencia, razonabilidad y proporcionalidad (...). (El subrayado no es original).

Artículo 107. Tipos de las Medidas Cautelares

¹ Se aplica a la capacidad procesal o legitimación para actuar en un determinado proceso, como concepto distinto de la legitimación ad processum, tradicionalmente referida a la capacidad procesal coincidente con la capacidad de obrar en general. «La legitimación ad causam obliga a establecer si, efectivamente, guarda coherencia jurídica la posición subjetiva que se invoca en relación con las peticiones que se deducen



Podrán interponerse las siguientes medidas cautelares:

- 2- Traslado Temporal. Todo traslado se realizará dentro de un perímetro de diez kilómetros dentro del actual centro de trabajo del funcionario. Durante el tiempo que dure la medida a la persona trabajadora se le ocupará en funciones propias de su perfil ocupacional e igual categoría; y se le mantendrán las condiciones salariales y de jornada semanal que viene disfrutando.** (El subrayado no es del original)

El 25 de septiembre de 2023, mediante el documento DRSS-DRIPSSB-2499-2023 el Dr. Oscar Castro Santana, director interino de la Red de Servicios de Salud Brunca, designó al Lic. Luis Fernando Vargas Chaverri y a la Licda. Hazel Mata Hidalgo como miembros de la comisión de investigación preliminar (IP-00452-2799-2023), para examinar posibles faltas administrativas de los colaboradores H.O.O., L.S.F. y B.B.G. y otros funcionarios relevantes.

Posteriormente, el Dr. Castro Santana, mediante el memorial DRSS-DRIPSSB-2500-2023 del 26 de septiembre de 2023, ordenó una investigación preliminar para reunir información suficiente con el fin de decidir el inicio de un procedimiento administrativo, asegurando la protección de los denunciantes y los derechos de los investigados, además, dictó medidas cautelares durante esta investigación.

En cuanto a las medidas preventivas, el Dr. Castro Santana notificó a los funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires, H.O.O., L.S.F. y B.B.G., mediante los escritos DRSS-DRIPSSB-2501-2023, DRSS-DRIPSSB-2502-2023 y DRSS-DRIPSSB-2503-2023 del 25 de septiembre de 2023, sobre su traslado temporal del 26 de setiembre al 26 de diciembre de 2023 al Área de Salud de Pérez Zeledón y al Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla de la misma localidad, centros laborales ubicados a sesenta kilómetros de distancia aproximadamente de su sede laboral en Buenos Aires, excediendo el perímetro de diez kilómetros establecido en la Normativa de Relaciones Laborales. Además, llama la atención que el Dr. Castro Santana dictó estas medidas cautelares, toda vez que el mismo día había levantado la medida de separación con goce salarial, ordenando la reincorporación de los cautelados a partir del 26 de septiembre de 2023.

Posteriormente, al vencimiento del período cautelar del traslado, el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, a través de los escritos DRSS-DRIPSSB-3296-2023, DRSS-DRIPSSB-3297-2023 y DRSS-DRIPSSB-3298-2023 del 12 de diciembre de 2023, prolongó la medida precautoria de traslado temporal de H.O.O., L.S.F. y B.B.G. en los mismos lugares antes citados por el plazo del 27 de diciembre al 23 de marzo de 2024.

El 23 de enero de 2024 el Dr. Wilburg Díaz Cruz, Gerente Médico mediante la misiva GM-0931-2024, remite al Dr. Kevin Ajoy Palma, Director a.i. del Área de Salud de Buenos Aires, el oficio PE-0180-2024 suscrito por la Msc. Laura Ávila Bolaños, jefe de Despacho de la Presidencia Ejecutiva de la institución, referente al Acta de Inspección y Prevención N° PZ-IC-10336-23 de la Dirección Nacional de Inspección, Región Brunca -Oficina Pérez Zeledón, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre la inspección realizada en esa Área de Salud de Buenos Aires, en la que se señalaron presuntas infracciones cometidas contra los tres cautelados, infracción 100 – Obligaciones y Prohibiciones Patronales.

Al respecto, el Dr. Díaz Cruz instruyó al Dr. Ajoy Palma, la ejecución de las acciones correspondientes en el plazo otorgado para la emisión de respuesta al documento 648661-2024 suscrito por el Señor Ronny Rojas Solano, funcionario de la Dirección Nacional de Inspección del citado ministerio, documento que fue recibido en el despacho de la Presidencia Ejecutiva el 11 de enero de 2024, respecto a la atención de la infracción 100-Prohibiciones patronales, que la Dirección Nacional de Inspección hace referencia a los numerales 11 Constitucional, 16 y 68, inciso e) del Código de Trabajo, así como a los ordinales 105, 106, 107, 209, de la Normativa de Relaciones Laborales de la C.C.S.S.

En atención de lo anterior, se emiten los oficios DRSS-DRISSB-0259-2024, DRSS-DRISSB-0260-2024 y DRSS-DRISSB-0261-2024 todos del 05 de febrero de 2024, en los que el Dr. Luis Carlos Vega Martínez resuelve que la medida cautelar de traslado temporal impuesta a H.O.O., L.S.F. y B.B.G., se variaría por la modalidad de



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

separación temporal del puesto con goce de salario a partir del 6 de febrero de 2024 hasta el 26 de marzo del año en curso, manteniéndose las demás medidas preventivas accesorias.

Lo anterior, fue comunicado al Lic. Fabio Aquiles Agüero, de la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por oficio DRISB-0285-2024 del 05 de febrero de 2024, suscrito por el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, Director Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca.

En relación con lo anterior, es importante retomar los memoriales DRSS-DRIPSSB-2501-2023, DRSS-DRIPSSB-2502-2023 y DRSS-DRIPSSB-2503-2023 del 25 de septiembre de 2023, en los que el Dr. Castro Santana, director a.i. de la Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca, en su condición de órgano decisor, dispuso lo siguiente:

“(...) el traslado sobrepasa la cantidad de kilómetros, pero partiendo del hecho que resulta materialmente imposible cumplir con dicha característica por los aspectos geográficos y rurales en el cual nos encontramos.”.

La falta de un análisis exhaustivo del alcance del numeral 107, punto 2, (traslado temporal) de la Normativa de Relaciones Laborales, resulta en la aplicación errónea de una medida preventiva. Es esencial reconocer que esta disposición normativa no contempla excepciones que permitan superar el límite establecido o compensarlo económicamente ni de otra manera.

La imposición de la medida cautelar de traslado temporal superando aproximadamente en cincuenta kilómetros el límite establecido, evidencia el desapego al principio de legalidad; asimismo, se aleja de los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben regir en tales situaciones. Esto ha dado lugar a la presentación de recursos ordinarios, que incluyen peticiones de compensación económica por gastos de traslado no contempladas en la Normativa de Relaciones Laborales, pero dada esa solicitud se concedió el pago de viáticos por la autoridad competente como factor al parecer para compensar el incumplimiento de la distancia límite de diez kilómetros, sin embargo, este aspecto se expondrá de manera detallada en el desarrollo del hallazgo número tres de este informe.

En este sentido, la actuación del Dirección de Red Integrada de Servicios de Salud Brunca también generó que la institución fuera denunciada ante la Dirección Nacional de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo, previniendo a la Presidencia Ejecutiva de las infracciones respecto a la desatención de obligaciones como patrono contenidas en el Código de Trabajo, señalando una actuación contraria al principio de legalidad y a lo estipulado en la Normativa de Relaciones Laborales, respecto a la distancia del traslado temporal como medida precautoria entre otros aspectos, solicitándole a las autoridades responsables a enderezar la acción cautelar.

3- DEL PAGO DE VIÁTICOS POR MEDIDA CAUTELAR ANTE CAUSAM POR INVESTIGACIÓN PRELIMINAR

Se observó la ejecución de pago del 100% de viáticos para desayuno y almuerzo a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G. durante el período de 26 de setiembre al 25 de octubre, reconocimiento económico declarado con lugar por el Órgano Decisor al resolver los recursos de revocatoria, siendo ratificado por la instancia de alzada en la resolución de la apelación subsidiaria, en virtud que el traslado temporal del lugar de trabajo como medida cautelar impuesta superó el límite de diez kilómetros de distancia establecida en la Normativa de Relaciones Laborales.

Asimismo se determinó que la Gerencia Médica con fundamento en el Reglamento de Zonaje aprobó la solicitud de la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca, para el reconocimiento del 60% de viáticos por desayuno y almuerzo a H.O.O., L.S.F. y B.B.G. para el período del 26 de octubre al 27 de diciembre de 2023, debido a la medida cautelar de traslado temporal de su sede habitual de trabajo a otros centros laborales que su ubicación geográfica sobrepasa los diez kilómetros en contravención de lo estipulado en la Normativa de Relaciones Laborales.

Situaciones que podrían haberse aprobado al margen de las disposiciones normativas vigentes en la institución sobre esta materia.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

El Dr. Oscar Castro Santana, en su calidad de director interino de la Red de Servicios de Salud Brunca, emitió las resoluciones DRSS-DRIPSSB-2501-2023, DRSS-DRIPSSB-2502-2023 y DRSS-DRIPSSB-2503-2023 el 25 de septiembre de 2023. En estas resoluciones, se dictó la medida preventiva de traslado temporal de puesto y lugar de trabajo para los colaboradores H.O.O., L.S.F. y B.B.G., respectivamente. Dos de ellos fueron trasladados al Área de Salud de Pérez Zeledón y el tercero al Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, señalando:

“(...) el traslado sobrepasa la cantidad de kilómetros, pero partiendo del hecho que resulta materialmente imposible cumplir con dicha característica por los aspectos geográficos y rurales en el cual nos encontramos.”.

Los tres colaboradores presentaron recursos ordinarios de revocatoria y apelación en subsidio, argumentando la improcedencia del traslado a una distancia superior a los diez kilómetros establecidos por la Normativa de Relaciones Laborales. Además, solicitaron la subsanación en términos de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. En el caso de L.S.F. y B.B.G. también solicitaron el reconocimiento económico por los gastos por desplazamiento a 60 kilómetros aproximadamente hasta el centro de trabajo definido por la medida precautoria.

El Dr. Luis Carlos Vega Martínez, director de la Red Integrada de Prestación de Servicios Brunca, en su condición de autoridad competente, resolvió los tres recursos de revocatoria a través de los escritos DRSS-DRIPSSB-2701-2023, DRSS-DRIPSSB-2702-2023 y DRSS-DRIPSSB-2704-2023 del 12 de octubre de 2023. Aunque H.O.O. no solicitó el reconocimiento económico por gastos de desplazamiento, el Dr. Vega Martínez declaró parcialmente con lugar los tres recursos ordinarios, autorizando el pago del 100% de viáticos por desayuno y almuerzo durante el primer mes de traslado que comprendió del 26 de setiembre al 26 de octubre de 2023, y una vez superados los 30 días de la medida cautelar, solamente reconocería con aprobación de la Gerencia Médica el 60% de los viáticos, este último porcentaje con base en el numeral 11 del Reglamento de Zonaje, mientras que se mantuviera el traslado temporal al Área de Salud de Pérez Zeledón y al Hospital Escalante Pradilla.

En los respectivos oficios señalados en el párrafo anterior, el reconocimiento de los viáticos se fundamentó en lo conducente:

“(...) tomando en consideración los términos en los cuales se dictó la medida cautelar evidentemente sobre pasan los 10 kilómetros, se debe ponderar el interés público por encima del particular, para el caso en análisis resulta pertinente la aplicación de la medida cautelar en apego con el artículo 105 inciso 1 de la Normativa de Relaciones Laborales, obteniendo como resultado que se deba priorizar mantener la medida cautelar y consecuente el pago de viáticos. La Dirección Jurídica ha emitido criterios jurídicos vinculantes en consultas de casos muy similares al del presente análisis, en donde realizan consultas en línea con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de Zonaje (...) cuando un funcionario se desplace en forma temporal a prestar sus servicios a un lugar diferente al de su centro de trabajo, se le reconocerá el 100% de los viáticos por los primeros treinta días y cuando tal desplazamiento sea mayor a treinta días se reconocerá solo el 60% de los viáticos; siendo que en el caso en concreto nos encontramos durante el plazo del mes desde cuando se inició la aplicación de la medida cautelar, es decir a partir del 26 de septiembre de 2023, se procede a aprobar el pago de los viáticos al 100% de desayuno y almuerzo, por el primer mes (...) sobrepasado ese plazo quedará a criterio del Gerente Médico la aprobación y visto bueno del pago del 60% del monto de viáticos; lo aquí analizado y resuelto se encausa en estricto apego con el número de circular 020410 del 23 de julio de 1996; 003857 del 28 de mayo de 1997, además del criterio jurídico D.J. 1072.03 del 20 de marzo del 2003 y de la minuta 17 del Consejo Jurídico del 07 de abril de 2011.”. (Lo subrayado no es del original)

De los documentos referidos al final del párrafo anterior, esta Auditoría no logró localizar la circular 0204110 del 23 de julio de 1996, mientras que de la revisión de los demás, se determinó que la mención y pronunciamientos tratan únicamente sobre los porcentajes del 100% y 60% de viáticos, pero no hace mención ni relación alguna con la procedencia de cancelar o reconocer viáticos por motivo de la medida cautelar por traslado temporal a otro centro de trabajo cuando se exceda la distancia de los 10 kilómetros de distancia máxima establecida en la Normativa de Relaciones Laborales.

Por su parte, la Dra. Natalia María Bejarano Campos, Directora de Red de Servicios de Salud en esa oportunidad, por memorial GM-DRSS-0430-2023 del 24 de octubre de 2023, conoce y resuelve en forma conjunta los recursos ordinarios de apelación subsidiaria, planteados por H.O.O., L.S.F. y B.B.G., indicando que del análisis del caso



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

la medida cautelar se fundamenta en el artículo 105 inciso 1) de la Normativa de Relaciones Laborales en garantía de la objetividad y desarrollo eficaz de la investigación preliminar, y “(..) **que por una situación geográfica que escapa de la administración activa, el traslado de los funcionarios se da a unidades a más de 10 kilómetros de distancia de su lugar habitual de trabajo, sin embargo señala el marco normativo que en estos casos la administración a efectos de no realizar un perjuicio al trabajador está en la posibilidad de pagar los viáticos respectivos, situación que fue aprobada en primera instancia por el Órgano Decisor y que ratifica esta Dirección de Red como instancia de alzada (...) si bien el traslado realizado no cumple con el requisito de la distancia de traslado, la misma se realiza sin afectar los derechos laborales de los funcionarios, los cuales conservan en todos sus extremos sin que se genere un ius variandi abusivo por parte de la administración activa. (...)**”, en ese sentido la Dra. Natalia Bejarano Campos, otrora Directora de Red de Servicios de Salud, resolvió declarar sin lugar los recursos de apelación presentados por las personas trabajadoras recurrentes.

En esa línea de resolución, el Dr. Luis Carlos Vega Martínez por oficio DRSS-DRIPSSB-2851-2023 del 30 de octubre de 2023, solicita al Dr. Wilburg Díaz Cruz, Gerente Médico, el visto bueno para el pago del 60% de viáticos por desayuno y almuerzo por el período del 27 de octubre al 26 de diciembre 2023 a los funcionarios trasladados a centros de trabajo en la localidad de Pérez Zeledón, fundamentándose en el numeral 11 del Reglamento de Zonaje que establece que ante el desplazamiento por interés institucional en forma temporal a prestar servicios a un lugar diferente a su trabajo habitual.

El Dr. Wilburg Díaz Cruz en memorial GM-16212-2023 del 01 de noviembre de 2023, otorga el aval del pago del 60% de viáticos (desayuno y almuerzo) del 27 de octubre al 26 de diciembre 2023, para los funcionarios del Área Salud de Buenos Aires que se les dictó medida cautelar de traslado temporal de puesto al Área de Salud de Pérez Zeledón y Hospital Dr. Escalante Pradilla.

Posteriormente, la Dra. Natalia María Bejarano Campos solicitó al Dr. Vega Martínez, a través del oficio GM-DRSS-0464-2023 del 13 de noviembre de 2023, que se realizara una consulta sobre la justificación del gasto realizado por la Administración en relación con la situación particular de los funcionarios investigados.

Ante la solicitud de la Dra. Bejarano Campos, el Dr. Vega Martínez, mediante el memorial DRSS-DRIPSSB-3330-2023 del 11 de diciembre de 2023, informó que se había solicitado y obtenido la aprobación del pago del 60% de los viáticos por parte de la Gerencia Médica, agregando que, debido a la situación geográfica y rural, era materialmente imposible cumplir con el traslado a menos de diez kilómetros. Además, mencionó haberse valorado la aplicación de las medidas cautelares con la participación de asesores legales regionales y de la Dirección de Red de Servicios de Salud.

En resumen, se efectuó el pago de viáticos como medida compensatoria por el traslado temporal del lugar de trabajo a una distancia superior a los diez kilómetros establecidos por la normativa laboral.

Cuadro N°1 Desglose del pago de viáticos por aplicación de medida cautelar de traslado temporal de lugar de trabajo a tres personas trabajadoras del Área de Salud de Buenos Aires por extensión de la distancia establecida en la Normativa de Relaciones Laborales

Persona colaboradora	N° orden viáticos	Fecha	Períodos		N° días	Monto
H.O.O.	2023204798	03/11/2023	26/09/2023	29/09/2023	4	₡35,200.00
H.O.O.	2023204808	03/11/2023	02/10/2023	06/10/2023	5	₡44,000.00
H.O.O.	2023204812	03/11/2023	09/10/2023	13/10/2023	5	₡44,000.00
H.O.O.	2023204823	03/11/2023	17/10/2023	17/10/2023	1	₡8,800.00
H.O.O.	2023204835	03/11/2023	26/10/2023	26/10/2023	1	₡8,800.00
H.O.O.	2023000005	20/11/2023	27/10/2023	27/10/2023*	1	₡5,280.00
H.O.O.	2023000003	20/11/2023	30/10/2023	02/11/2023	4	₡21,120.00

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

Persona colaboradora	N° orden viáticos	Fecha	Períodos		N° días	Monto
H.O.O.	2023000004	20/11/2023	06/11/2023	10/11/2023	5	€26,400.00
H.O.O.	2023000006	20/11/2023	14/11/2023	16/11/2023	3	€15,840.00
H.O.O.	2023000007	29/11/2023	20/11/2023	24/11/2024	5	€26,400.00
H.O.O.	2023000014	14/12/2023	27/11/2023	30/11/2024	4	€21,120.00
H.O.O.	2023000015	14/12/2023	04/12/2023	08/12/2024	5	€26,400.00
H.O.O.	2023000016	14/12/2023	11/12/2023	14/12/2024	4	€21,120.00
Total, pagado a H.O.O.						€304,480.00
A partir del 27 de octubre de 2023 se le canceló el 60% de viáticos H.O.O. disfrutó vacaciones del 18 /12/2023 al 26/01/2024						
Persona colaboradora	N° orden pago viáticos	Fecha	Períodos		N° días	Monto
L.S.F.	2023204842	03/11/2023	26/09/2023	29/09/2023	4	€35,200.00
L.S.F.	2023204845	03/11/2023	02/10/2023	06/10/2023	5	€44,000.00
L.S.F.	2023204849	03/11/2023	09/10/2023	12/10/2023	4	€35,200.00
L.S.F.	2023204854	03/11/2023	16/10/2023	20/10/2023	5	€44,000.00
L.S.F.	2023204862	03/11/2023	23/10/2023	26/10/2023	4	€35,200.00
L.S.F.	2023000001	17/11/2023	30/10/2023	03/11/2023	5	€26,400.00
L.S.F.	2023000002	17/11/2023	06/11/2023	10/11/2023	5	€26,400.00
Total, pagado L.S.F.						€246,400.00
A partir del 27 de octubre de 2023 se les canceló el 60% de viáticos L.S.F. disfrutó vacaciones del 13/11/2023 al 04/01/2024						
Persona colaboradora	N° orden pago viáticos	Fecha	Períodos		N° días	Monto
B.B.G.	2023207940	08/11/2023	26/09/2023	29/09/2023	3	€26,400.00
B.B.G.	2023207952	08/11/2023	02/10/2023	06/10/2023	4	€35,200.00
B.B.G.	2023207959	08/11/2023	09/10/2023	13/10/2023	3	€26,400.00
B.B.G.	2023207969	08/11/2023	16/10/2023	20/10/2023	4*	€31,400.00
B.B.G.	2023207992	08/11/2023	23/10/2023	26/10/2023	4	€35,200.00
B.B.G.	2023000008	11/12/2023	30/10/2023	02/11/2023	4	€21,120.00
B.B.G.	2023000009	11/12/2023	06/11/2023	09/11/2023	4	€21,120.00
B.B.G.	2023000010	11/12/2023	13/11/2023	16/11/2023	4	€21,120.00
B.B.G.	2023000011	11/12/2023	20/11/2023	23/11/2023	4	€21,120.00
B.B.G.	2023000012	11/12/2023	27/11/2023	30/11/2023	4	€21,120.00
B.B.G.	2023000013	11/12/2023	04/12/2023	07/12/2023	4	€21,120.00
Total, pagado a B.B.G.						€281,320.00
Total, pago viáticos						€832.200.00
Del 16 al 20 de octubre 2023 se le cancelaron 3 desayunos (- 19 y 20/10) y 4 almuerzos. B.B.G. disfrutó vacaciones del 11 al 25 de diciembre de 2023.						

Fuente: Documentación remitida por la Dirección Red Integrada Prestación Servicios de Salud Brunca.

De acuerdo con el cuadro anterior, se puede observar que se otorgaron viáticos a H.O.O. desde el 26 de septiembre hasta el 14 de diciembre de 2023, a L.S.F. desde el 26 de septiembre hasta el 10 de noviembre de 2023, y a B.B.G. desde el 26 de septiembre hasta el 07 de diciembre de 2023. Esto se debió a que después de esas fechas, los colaboradores disfrutaron de sus vacaciones.

El 31 de enero de 2024, a través del oficio DRSS-DRIPSSB-0246-2024, se solicitó al Dr. Wilburg Díaz Cruz, Gerente Médico, la aprobación del 60 % de viáticos para los tres colaboradores (desayuno y almuerzo) desde el 27 de diciembre de 2023 hasta el 26 de marzo de 2024. Esto se fundamentó en el artículo 17, excepciones del "Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos", y en el artículo 11 del Reglamento de Zonaje.

La Dra. Karla Solano Durán, Gerente Médica a.i., mediante el memorial GM-1553-2024 del 06 de febrero de 2024, solicitó una aclaración sobre si se mantenía la necesidad del aval para el pago de viáticos del 60 %, considerando la modificación de fechas y medidas preventivas debido a lo dispuesto por la Dirección Nacional de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

El 13 de febrero de 2024, a través de la nota DRSS-DRIPSSB-0366-2024, se aclara a la Dra. Solano Durán que se mantenía la necesidad del aval para el pago de viáticos a los tres colaboradores desde el 27 de diciembre de 2023 hasta el 06 de febrero de 2024.

En el oficio DRSS-DRIPSSB-0653-2024 del 14 de marzo del presente año, el Dr. Vega Martínez informó a esta Auditoría Interna que a pesar de haber reiterado la solicitud de aval para el pago de viáticos en los oficios DRSS-DRIPSSB-0246-2024 del 31 de enero de 2024 y DRSS-DRIPSSB-0366-2024 del 13 de febrero de 2024, aún no se había recibido la aprobación hasta la fecha de emisión de dicho oficio.

Asimismo, por memorial DRRSS-DRIPSSB-1136-2024 del 30 de abril de 2024, en el cual el Dr. Luis Carlos Vega Martínez, consulta al Dr. Wilburg Díaz Cruz, Gerente Médico, sobre el estado de la solicitud de aprobación de pago del 60% de viáticos por medidas cautelares a funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires, por el período del 27 de diciembre de 2023 al 06 de febrero de 2024.

En este sentido, es importante reiterar que la Normativa de Relaciones Laborales en el artículo 107, punto 2 refiere:

- 2- Traslado Temporal. Todo traslado se realizará dentro de un perímetro de diez kilómetros dentro del actual centro de trabajo del funcionario. Durante el tiempo que dure la medida a la persona trabajadora se le ocupará en funciones propias de su perfil ocupacional e igual categoría; y se le mantendrán las condiciones salariales y de jornada semanal que viene disfrutando.** (El subrayado no es del original)

Por otra parte, el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos define en el numeral 2 que por viático se debe entender como el rubro económico destinado a la atención de gastos por hospedaje, alimentación y otros gastos menores, que las entidades públicas reconocer a sus colaboradores por el desplazamiento transitorio desde su centro de trabajo para la ejecución de las obligaciones que su cargo le demanda.

Asimismo, este reglamento en el numeral 16 dispone que no se pueden cubrir gastos de viaje cuando la sede de trabajo esté ubicada dentro de la jurisdicción del Área Metropolitana de San José, correspondiente a la de los cantones que señala el artículo 65 de la Ley No. 4240 del 30 de noviembre de 1968 (*San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat*), con la excepción del cantón de Desamparados únicamente respecto a los distritos de Frailes, San Cristóbal y Rosario, cuando deban desplazarse en función de su cargo dentro de dicha jurisdicción territorial; esta limitación se aplica en los casos en que el ente público tenga oficinas regionales, donde tampoco procede el pago de viáticos a los funcionarios de dichas oficinas, si tuvieran que desplazarse por razones de su puesto, dentro del cantón en que se encuentra esa sede regional.

Por consiguiente, en el numeral 17 se establece como excepciones al artículo 16 las situaciones especiales bajo criterio razonado de la Administración, en las que se justifique el reconocimiento de viáticos, siendo que todas estas situaciones deben ser reguladas por cada institución previa y formalmente, considerando la distancia respecto del centro de trabajo, facilidad de traslado, y la existencia de servicios de alimentación y hospedaje, aunado a la importancia de la actividad a ejecutar en el lugar a que se desplaza.

Al respecto, conviene señalar que el mismo reglamento en su capítulo VI "Disposiciones Finales dispone en el artículo 53 las autorizaciones especiales en los siguientes términos:

Artículo 53º.- Autorizaciones especiales. Las situaciones excepcionales que se presenten, podrán someterse a consideración de la Contraloría General de la República, con el propósito de que por medio del órgano o instancia competente resuelva las autorizaciones especiales sobre cualquier aspecto no contemplado en este Reglamento, si tales situaciones cumplen con los siguientes requisitos:

- a) Que la solicitud se haga previamente a la realización del viaje.**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

- b) Que la actividad sujeta a autorización no contravenga el orden jurídico vigente.**
- c) Que la realización de la actividad sea conveniente al interés público.**
- d) Que se trate de una situación que ocurre en forma esporádica o imprevista.**
- e) Que la solicitud sea hecha a instancia de la autoridad superior administrativa del ente público respectivo o de otra autoridad competente.”.** (El subrayado no es original).

Por otra parte, siempre en relación con la fundamentación de la Administración Activa para el reconocimiento de viáticos a los funcionarios objeto de la medida cautelar de traslado temporal a más de diez kilómetros, resulta de interés señalar que el Reglamento de Zonaje refiere en su artículo 1 lo siguiente:

“Se entiende por Zonaje el reconocimiento económico que se hace al trabajador que por interés institucional, se traslade a prestar sus servicios en una zona de condiciones diferentes a la de su domicilio habitual, que inciden en su bienestar; y además que el puesto sea de difícil reclutamiento en dicha zona.

Asimismo, este reglamento en el artículo 11 señala:

Cuando un trabajador en razón de las labores que ejecuta, se desplace, por interés institucional en forma temporal, a prestar sus servicios a un lugar diferente al de su trabajo habitual, se procederá así:

- a. Se le pagará por los primeros treinta días, el 100% de los viáticos que corresponde, de acuerdo con el Reglamento de la Contraloría General de la República, que regula los Gastos de Viaje y de Transporte para funcionarios o empleados del Estado.**
- b. Cuando este desplazamiento, por razones verdaderamente excepcionales, sea mayor de un mes, se reconocerá el 60% del monto de esos viáticos.**

La autorización de este pago será dada por el Director Regional o Director de Sede, con el visto bueno de la Gerencia de División correspondiente. El pago aquí referido es excluyente del incentivo de zonaje.”.

La falta de un análisis exhaustivo del alcance del inciso 2, del numeral 107 de la Normativa de Relaciones Laborales, sin considerar que la misma no establece excepciones o supuestos que permitan extender la distancia máxima de diez kilómetros, así como tampoco dispone de algún tipo de vinculación con el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, ni con el Reglamento de Zonaje.

Lo anterior, toda vez que un traslado temporal como medida cautelar no implica que el desplazamiento es para el ejercicio de obligaciones laborales propias del puesto en que está nombrado el investigado, contrario sensu es para que el investigado se desprenda temporalmente de sus funciones por disposición del Órgano Decisor en garantía de recabar pruebas de manera libre, objetiva y sin la eventual presión u obstrucción de parte de los investigados, máxime si se trata de cargos de jefaturas, entendiéndose desde este punto de vista que para este tipo de traslado como medida preventiva, el reconocimiento económico no es concordante con las disposiciones reglamentarias invocadas en la fundamentación de la Administración Activa.

La decisión de otorgarle viáticos en virtud de la medida cautelar de traslado temporal a más de diez kilómetros de distancia, aplicada a H.O.O., L.S.F., y B.B.G. funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires, resultó en una erogación de ochocientos treinta y dos mil colones netos (₡832.200.00) por el pago del 100% de viáticos (desayuno y almuerzo) desde el 26 de setiembre al 26 de octubre de 2023, y en la cancelación del 60% con la aprobación de la Gerencia Médica por los mismos conceptos (desayuno y almuerzo) dentro del lapso del 27 de octubre al 26 de diciembre de 2023.

CONCLUSIONES

- 1- En el caso de la imposición de la medida cautelar de separación con goce salarial a tres funcionarios del Área de Salud de Buenos Aires, no se observa de forma documental una descripción detallada de la situación que justifique de manera imprescindible su aplicación en garantía de imparcialidad. Tampoco se evidencia un análisis adecuado de las conductas de hostigamiento laboral, el procedimiento vigente en la institución y la necesidad de una investigación preliminar. Más bien, se aplicó esta medida considerándola una situación excepcional para prevenir una posible huelga según las manifestaciones



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

sindicales, sin embargo, fue levantada antes de su conclusión por falta de elementos que permitieran abrir un procedimiento administrativo disciplinario.

- 2- La Normativa de Relaciones Laborales, en su numeral 107, punto 2, establece que la medida cautelar de traslado temporal debe realizarse dentro de un perímetro de diez kilómetros desde la sede habitual de trabajo del colaborador, sin excepciones que permitan superar este límite. Sin embargo, el traslado de los tres trabajadores del Área de Salud de Buenos Aires al Área de Salud de Pérez Zeledón y al Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, entre el 26 de septiembre de 2023 y el 06 de febrero de 2024, implicó una distancia de aproximadamente cincuenta kilómetros de exceso sobre el límite fijado por esa normativa.
- 3- La aplicación de las medidas precautorias objeto de análisis en el presente caso generó el pago de viáticos hasta por el 100% a los funcionarios cautelados. Sobre este particular tema, el pago de viáticos según el Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte a Funcionarios Públicos procede cuando los trabajadores deben desplazarse temporalmente de su centro de trabajo en cumplimiento de sus funciones puras y simples. Sin embargo, para el caso en específico este reglamento podría no ser aplicable a los traslados temporales como medida cautelar por investigaciones preliminares o procedimientos administrativos, ya que estos obedecen a una decisión potestativa de las jefaturas como parte de las investigaciones o procedimientos administrativos, procurando con dicho traslado que las personas investigadas se aparten de sus funciones habituales a fin de no obstaculizar las acciones investigativas.

Asimismo, estima esta Auditoría que según las disposiciones del Reglamento de Zonaje, la cancelación de viáticos en un cien y sesenta por ciento procede para los trabajadores contratados bajo la condición que incluye el incentivo económico de zonaje por difícil reclutamiento, y cuando estos por interés institucional deban trasladarse en forma temporal y excepcional a prestar sus servicios a un lugar diferente al de su trabajo habitual objeto del zonaje, lo cual parece no ser aplicable al caso objeto de examen.

RECOMENDACIONES:

A LA ING. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ BRENES, GERENTE GENERAL O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. De conformidad con lo expuesto en el hallazgo 3 del presente informe, y siendo que la Gerencia General dispone de criterios técnicos emitidos por la Dirección Jurídica Institucional respecto al pago de viáticos efectuado a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G por el trasladados mediante medida cautelar, efectuar el análisis correspondiente en relación con la pertinencia de lo actuado por la Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Brunca y la Gerencia Médica, en relación con la autorización para ese reconocimiento económico.

Con fundamento en los resultados del análisis que realice, se requiere que la Gerencia General instruya la adopción de las acciones que sean legalmente pertinentes.

Para acreditar el cumplimiento de la recomendación, presentar a este órgano de fiscalización y control, en el plazo de 6 meses a partir del recibo del presente informe, la documentación donde consten las acciones adoptadas a partir del análisis efectuado a los criterios técnicos emitidos por la Dirección Jurídica, respecto al pago de viáticos efectuado a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G por el trasladados mediante medida cautelar.

A LA DRA. KARLA SOLANO DURÁN, DIRECTORA DE RED DE SERVICIOS DE SALUD O A QUIEN OCUPE EL CARGO

2. En lo referente a los hallazgos uno y dos del presente informe, girar las instrucciones necesarias a los titulares subordinados bajo su cargo, para que, de previo a la aplicación de medidas precautorias con la asesoría legal pertinente se deje ampliamente acreditado en la resolución que al efecto se tome, las



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coinnccss@ccss.sa.cr

razones que fundamentan la aplicación indispensable de la medida provisional a imponer, con sustento en lo establecido en los supuestos del artículo 105 de la Normativa de Relaciones Laborales.

Asimismo, se les instruya abstenerse de aplicar medidas cautelares de traslado temporal de funcionarios a distancias mayores de 10 kilómetros por no ser consecuentes con lo establecido en el punto 2 del numeral 107 de la normativa citada, y en caso de no encontrar dentro de ese perímetro centros de trabajo con características similares para optar por el traslado temporal, valorar las demás opciones precautorias reguladas en el numeral invocado.

Lo anterior, en aras de reforzar el control interno sobre este tópico y asimismo, respaldar y demostrar que la medida cautelar aplicada a la persona investigada es indispensable, y que se dicta bajo los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, sin afectar los derechos fundamentales y laborales de la persona trabajadora, ni los intereses institucionales en lo referente a aspectos económicos, ante eventuales demandas judiciales por abuso de poder, o cualquier otro señalamiento que afecte el patrimonio y la imagen de la institución.

Para acreditar el cumplimiento de la recomendación, presentar a este órgano de fiscalización y control, en el plazo de 1 mes a partir del recibo del presente informe, la documentación donde conste la emisión de las instrucciones dirigidas a los titulares subordinados bajo su cargo.

En relación con las recomendaciones expuestas en el presente informe, en el plazo de **10 días hábiles se deberá remitir a esta auditoría el “cronograma “con las actividades o tareas**, encargados designados y tiempo de ejecución previstos en función del plazo total acordado para el cumplimiento de cada una. Asimismo, se deberá informar periódicamente sobre los avances del cronograma y aportar las evidencias respectivas, a fin de que se pueda verificar el cumplimiento oportuno.

El formato estandarizado del “Cronograma de acciones para el cumplimiento de recomendaciones” puede ser descargado del SIGA desde la ventana de inicio, en siguiente ícono. Se solicita que; en el plazo señalado se remita el oficio de respuesta al informe, incluyendo como adjunto el “Cronograma de acciones para el cumplimiento de recomendaciones” adecuadamente completado, a través del SIGA, en el módulo de “Oficios” apartado “Respuesta informe”, vinculándolo al número de informe (**AINNOVAC-0075-2023**). De esta misma forma, se remitirá posteriormente, la evidencia que constate los avances.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, la conferencia final con la administración activa se llevó a cabo el 09 de setiembre del 2024, con la participación de la Mba. Vilma Campos Gómez, Gerente General el Dr. Wilburg Díaz Cruz, Gerente Médico, la Licda. Adriana Ramírez Solano, Asesora de la Gerencia General, el Lic. Mayid Morales Madrigal, Asistente Ejecutivo de la Gerencia General, la Licda. Mayteh Rojas Hernández, Asesora de la Gerencia Médica, la Dra. Karla Solano Durán, Directora de la Dirección de Red de Servicios de Salud, la Dra. Natalia Bejarano Campos, Enlace Red de la Dirección de Red de Servicios de Salud, la Licda. Stephanie Ramírez Monge, Asesora Legal de la Dirección de Red de Servicios de Salud y el Lic. Luis Gustavo Ramírez Alvarado, Encargado Asuntos de Auditoría Interna de la Dirección de Red de Servicios de Salud, obteniendo los siguientes resultados;

Recomendación 1

“En lo que respecta a la recomendación 1, los representantes de la Gerencia General y Médica indicaron que disponen de criterios relacionados con el pago de los viáticos a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G que fueron trasladados mediante medida cautelar.

Razón por la cual, con la finalidad de ser más eficientes en la atención de lo recomendado, sugirieron modificar la recomendación para que la Gerencia General efectúe un análisis de los criterios jurídicos



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

emitidos y determine la pertinencia de lo actuado en relación con la autorización y pago de viáticos a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G.”

Recomendación 2

“Los representantes de la Administración Activa consideran pertinente la recomendación propuesta, y además, plantean la posibilidad de que se incluya en el informe una nueva recomendación a fin de que la Gerencia Administrativa, emita un recordatorio dirigido a todas las unidades institucionales, de cómo proceder al requerirse la aplicación de medidas precautorias según lo establecido en la Normativa de Relaciones Laborales de la institución.

Lo anterior, con la finalidad de que los hechos evidenciados en el presente informe, no se repitan en las demás unidades institucionales.”

Al respecto, en atención a las observaciones de los funcionarios que participaron en el comentario del informe, se considera procedente ajustar la recomendación 1, con la finalidad de brindar mayor eficiencia para su atención. De tal manera que la Gerencia General analice los criterios técnicos de que dispone con la finalidad de determinar la pertinencia de lo actuado por la Administración Activa en relación con la autorización y pago de viáticos a los funcionarios H.O.O., L.S.F. y B.B.G.

En relación con lo externado respecto a la emisión de una nueva recomendación, es importante señalar que esta Auditoría Interna mediante informe N° AINNOVAC-0075-2023 del 31 de octubre de 2023, previamente había comunicado los resultados del estudio efectuado sobre la gestión de las jefaturas en calidad de órganos decisores para el dictado y control de medidas cautelares de separación del puesto con goce salarial y traslado temporal de su lugar de trabajo.

Producto del citado informe, se recomendó a la Gerencia Administrativa, entre otras cosas lo siguiente:

“(…) esa gerencia con la asesoría legal que considere, analice la factibilidad de crear lineamientos generales para la estandarización del acto administrativo mediante el cual se ordena una medida cautelar, principalmente la separación del puesto con goce salarial y el traslado temporal, estableciendo el contenido de fundamentos jurídicos indispensables de estas resoluciones, de manera que permitan garantizar la objetividad y demostrar la necesidad de su imposición y las prórrogas eventuales, a fin de que se puedan sostener ante cualquier cuestionamiento por parte de las personas involucradas o sus representantes legales o sindicales en sede administrativa, o bien en determinado escenario judicial...”

En este sentido, se constató que la Licda. Gabriela Artavia Monge, MAFF, Gerente de la Gerencia Administrativa por oficio GA-1299-2024 del 02 de julio del 2024 y comunicado a todas las instancias institucionales mediante WebMaster el 19 de julio del 2024, emitió recordatorio en relación con las medidas cautelares en el procedimiento administrativo e investigación preliminar y su correcto registro en el sistema JURIX.

Además, en el citado oficio GA-1299-2024, se indicó lo siguiente:

*“En un procedimiento administrativo o en una investigación preliminar, el Órgano Decisor o Jefatura competente, puede dictar medidas cautelares, las cuales deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 105 al 109 de la Normativa de Relaciones Laborales (en adelante NRL) cuando nos encontremos ante un procedimiento de naturaleza disciplinaria y/o patrimonial, al artículo 183 de la NRL y artículos 24 y 25 de la Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia cuando se trate de un procedimiento de naturaleza disciplinaria por Hostigamiento o acoso sexual, y al artículo 211 de la NRL cuando se esté ante un procedimiento de naturaleza disciplinaria por hostigamiento laboral, **por su carácter excepcional debe mediar un acto motivado, debidamente justificado en la resolución que se emita para tal fin, bajo parámetros de lógica, oportunidad, conveniencia, razonabilidad y proporcionalidad.**”*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Así las cosas, respecto a la conveniencia de consignar una nueva recomendación dirigida a la Gerencia Administrativa -como rector en la materia-, a fin de que emita un recordatorio dirigido a todas las unidades institucionales, de cómo proceder al aplicar medidas precautorias según lo establecido en la Normativa de Relaciones Laborales de la institución, se corroboró que esa gerencia en atención a lo recomendado en informe AINNOVAC-0075-2023, recientemente emitió oficio formal comunicado a todas las dependencias institucionales, en el cual, se reitera la importancia de atender las disposiciones normativas y se consideren parámetros de lógica, oportunidad, conveniencia, razonabilidad y proporcionalidad, por esa razón, y con la finalidad de que no se duplique el uso de recursos institucionales en la atención de requerimientos con objetivos similares, se considera que no es procedente la emisión de la recomendación planteada.

AREA AUDITORÍA OPERACIONAL

Lic. Roy Manuel Juárez Mejías, jefe
Subárea Estratégica Operacional

Lic. Alexander Nájera Prado, Jefe
Área Auditoría Operacional

ANP/RJM/ASV/jfrc