

JAPDEVA AUDITORÍA GENERAL

ESTUDIO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE RELACIONES LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO.

Febrero-2020



AUDITORIA GENERAL

ESTUDIO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE RELACIONES LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO.

INDICE

	Pág.
Índice	1
Resumen Ejecutivo	2
Informe de Auditoría	4
Introducción	4
Origen del Estudio	4
Objetivos del Estudio	4
Objetivo General	4
Objetivos Específicos	4
Equipo de Trabajo	4
Alcance del Estudio y Período Revisado	5
Normativa	5
Limitaciones	5
Resultados	6
Conclusiones	11
Recomendaciones	12



AUDITORIA GENERAL

Limón, 28 de febrero del 2020
AG-AR-006-19

ESTUDIO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE RELACIONES LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO.

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Examinamos el procedimiento que se lleva a cabo por parte de la Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo y sus obligaciones, en la atención de los expedientes disciplinarios, puestos en conocimiento a dicha instancia de conformidad a lo establecido en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, tomando como referencia la muestra de 24 expedientes disciplinarios y 15 expedientes de la oficina de Personal.

¿Por qué es importante?

La atención brindada a los procesos disciplinarios que realiza la Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y Desarrollo, forma parte de una actividad administrativa y convencional, en la cual la Junta de Relaciones Laborales, debe apegarse al debido proceso y a la legalidad procesal, oportuna y eficaz en los procedimientos disciplinarios, en aras de cumplir el mandato convencional.

¿Qué encontramos?

- La Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria en el expediente JRL-045-2017, no aplicó todos los procedimientos o etapas del acto administrativo contemplados en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA.
- Las Juntas de Relaciones laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo, no tienen dentro de sus procedimientos reglamentarios el grabar o realizar respaldo de grabación de las audiencias de los procedimientos disciplinarios y del desarrollo de las recomendaciones emitidas.



AUDITORIA GENERAL

- La Secretaria de la Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria, remitió mediante el oficio JRL-075-2018 unos expedientes disciplinarios sobre casos relativos al artículo 81 inciso j) del Código de Trabajo a la Jefatura del Departamento Legal (segunda comisión) para su recomendación; sin embargo, no hay constancia de la resolución administrativa respectiva en cada expediente de personal de los funcionarios mencionados en dicho oficio, emitida por parte de la Tercera Comisión.

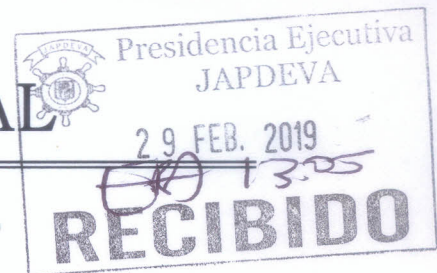
¿Qué sigue?

La Auditoría General ha formulado recomendaciones a la Presidencia Ejecutiva, Departamento Legal y a las Juntas de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y Desarrollo, orientadas al fortalecimiento de la gestión sobre los procesos que se realizan en dichos órganos colegiados disciplinarios, respectivamente los siguientes:

- Solicitar a las Juntas de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo, que realicen el procedimiento convencional correspondiente a los casos disciplinarios presentados en dicha instancia, elevándolos a la segunda o tercera comisión según corresponda; indistintamente del desenlace ocurrido en primera comisión.
- Valorar la adquisición de equipo tecnológico de audio para grabar el desarrollo de las audiencias y comparecencias del proceso disciplinario, que se llevan a cabo por parte de las Juntas de Relaciones laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo.
- Incorporar en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, la recomendación citada líneas arriba, con respecto al equipo tecnológico de audio requerido para respaldar las audiencias desarrolladas por las Junta de Relaciones Laborales.
- Solicitar a la Secretaria de la Junta Laboral de la Administración Portuaria, y a la Jefatura del Departamento Legal, que aplique los plazos establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, en la tramitación de los expedientes disciplinarios que compete a cada una de las partes en el procedimiento convencional, que permita una resolución final oportuna.



AUDITORIA GENERAL



INFORME DE AUDITORIA N° AG-AR-006-19

ESTUDIO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE RELACIONES LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El presente estudio es sobre el Funcionamiento de las Juntas de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo, tiene su origen en el Plan Anual de esta Auditoría General del año 2019.

1.2 Objetivos del estudio

1.2.1 Objetivo general

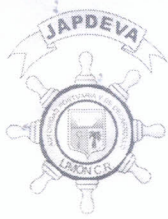
Valorar el desempeño de las Junta de Relaciones Laborales en su condición de órgano de la potestad sancionatoria en la Institución.

1.2.2 Objetivos específicos

- Verificar que los expedientes disciplinarios contengan toda la documentación que evidencia el cumplimiento de las etapas del procedimiento administrativo.
- Verificar si la Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y Desarrollo, la segunda comisión y tercera comisión, siguieron los procedimientos establecidos en la Convención Colectiva Trabajo de JAPDEVA y normas supletorias de su competencia, en materia disciplinaria.
- Verificar la aplicación de los plazos establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, en la tramitación de los expedientes disciplinarios por parte de la Secretaria de la Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo y de las Comisiones respectivas.

1.3 Equipo de Trabajo.

- Lic. Mainor Segura Bejarano. Auditor General, a. i.
- Lic. Víctor Jackson Núñez. Auditor designado.



AUDITORIA GENERAL

1.4 Alcance del estudio y periodo revisado:

El periodo del estudio abarca la revisión de una muestra de 24 expedientes disciplinarios de la Junta de Relaciones laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo, 15 expedientes de la Oficina de Personal, según se detalla:

- Recopilación y análisis de los expedientes disciplinarios.
- Verificación de las etapas del proceso, los plazos y los controles de los expedientes disciplinarios.
- Verificar el control de las normas de la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, en materia disciplinaria.

Para la ejecución del trabajo se observaron las políticas definidas en el manual de Normas Generales de Auditoria para el Sector Público, R-DC-064-2014, Normas de Control Interno para el Sector Publico N-2-2009-CO-DFOE, "Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos a Observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General", D-2-2004-CO. Así mismo, se observó lo estipulado en la siguiente normativa:

- Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA.
- Ley General de la Administración Publica, N° 6227.

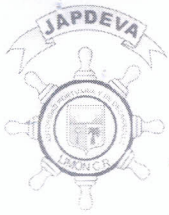
Además se realizaron consultas a los siguientes funcionarios de JAPDEVA:

- a) A las Secretarias de la Junta de Relaciones de la Administración Portuaria y de Desarrollo.
- b) A los Integrantes de las Juntas de Relaciones de la Administración Portuaria y de Desarrollo.

El periodo que abarca el presente estudio, está comprendido entre los años 2017 y 2018.

1.5 Limitaciones

Ninguna que influyera en la realización del presente estudio.



AUDITORIA GENERAL

2. RESULTADOS

Como resultado del estudio realizado se tienen los siguientes:

2.1. Ausencia de la recomendación de la primera comisión y resolución final de la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA, en un expediente de la Junta Laboral de la Administración Portuaria.

En fecha 24 febrero del 2017, se presenta ante la Junta laboral de la Administración Portuaria una denuncia ordinaria contra el funcionario de apellido Barboza Varela, sobre el Uso de Vocabulario Indebido, en el expediente N° JRL-045-2017. En fecha 20 de abril del 2017, se realizó el traslado de cargos al encausado el Sr. Barboza Varela.

En fecha 27 de abril del 2017, se realizó la audiencia de conciliación entre las partes, de lo cual según se desprende en la nota de la audiencia se llegó a un acuerdo satisfactorio, siendo la última nota que consta en el expediente sin foliado.

Como se desprende del expediente administrativo, solo consta la denuncia respectiva contra el funcionario, el traslado de cargos y la nota de la audiencia de conciliación. Sin embargo, la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA establece: las etapas del procedimiento disciplinario, las facultades de la Junta laboral de recomendar lo referente a posibles sanciones administrativas disciplinarias, las integraciones de las comisiones de primera, segunda y tercera comisión y la facultad de la Presidencia Ejecutiva de dictar la resolución final del acto administrativo disciplinario, en sus artículos 89, 90 y 96 que establece en lo conducente y respectivamente lo siguiente:

“Artículo 89: Atribuciones de la Junta de Relaciones Laborales:

(...)

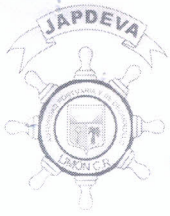
d. Conocer y recomendar ante la Administración todos los asuntos relacionados con la disciplina de los trabajadores-as antes de la aplicación de cualquier sanción.

e. Conocer y recomendar soluciones a los conflictos, tanto individuales como colectivos, que se derivan de la relación laboral entre la Institución y los trabajadores-as.”

Artículo 90 de la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA:

“Artículo 90: Órgano de la Junta de Relaciones Laborales

La Junta de Relaciones Laborales estará compuesta por los siguientes órganos que tendrán la competencia que les asigne este capítulo:



AUDITORIA GENERAL

- a) *En primera instancia dos Juntas de Relaciones Laborales, una para la Administración Portuaria y otra para la Administración de Desarrollo.*
- b) *En segunda instancia funcionará la Segunda Comisión de la Junta de Relaciones Laborales.*
- c) *Como tercera y última instancia será la Presidencia Ejecutiva de la Institución, con la potestad de agotar la vía administrativa.”*

Artículo 96 de la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA:

“Artículo 96: Tercera y última instancia

Existirá una tercera instancia conformada por la Presidencia Ejecutiva de la Institución, a la cual le corresponderá conocer y resolver los casos que han sido recomendados y empatados en ambas instancias.”

De la normativa convencional señalada, se desprende que después de celebrarse la audiencia de conciliación, debe la primera comisión brindar su recomendación y posterior a ello trasladarlo a la tercera comisión para que brinde su recomendación final para así agotar la vía administrativa del expediente disciplinario.

Por su parte, la primera comisión no ha remitido, según consta en el expediente disciplinario, la recomendación del caso que amerita ser conocida por la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA, para emitir la resolución final respectiva.

La Administración de JAPDEVA, no puede brindar certeza jurídica del estado del expediente disciplinario concluido, siendo que la audiencia de conciliación es una de las etapas del procedimiento disciplinario del debido proceso y dicha audiencia es el último acto administrativo que consta en el expediente a la fecha del presente estudio.

2.2. En general, no se tiene en consideración realizar la grabación de las comparecencias o audiencia del procedimiento administrativo.

Al efectuarse una revisión de los expedientes de la Junta Laboral de la Administración Portuaria y de Desarrollo de los años 2017 y 2018, en las etapas de las audiencias de conciliación y el desarrollo de la decisión de la recomendación de la primera comisión, dichas Juntas laborales no cuentan con una forma de grabación de las audiencias y actos administrativos disciplinarios de respaldo, que pueda coadyuvar tanto a la Administración de JAPDEVA, Junta laboral de la Administración Portuaria y Desarrollo y a la Tercera Comisión (en este acto la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA), al escuchar el desarrollo de la audiencia contemplado el debido proceso, las conclusiones y las recomendaciones de las comisiones.



AUDITORIA GENERAL

En referencia a lo citado, los artículos 270 inciso 4 y 313 inciso 1, de la Ley General de la Administración Pública citan respectivamente cada uno lo siguiente:

“Artículo 270.-

1. Las declaraciones de las partes, testigos y peritos, y las inspecciones oculares, deberán ser consignadas en un acta. El acta deberá indicar el lugar y la fecha, el nombre y calidades del declarante, la declaración rendida o diligencia realizada, y cualquier otra circunstancia relevante.

2. El acta deberá confeccionarse, leerse y firmarse inmediatamente después del acto o actuación documentados.

3. El acta, previa lectura, deberá ir firmada por los declarantes, por las personas encargadas de recoger las declaraciones y por las partes si quisieren hacer constar alguna manifestación. Si alguno de los declarantes no quiere firmar o no puede se dejará constancia de ello y del motivo.

4. Cuando las declaraciones y diligencias a que se refiere el párrafo anterior fueren grabadas, el acta podrá ser levantada posteriormente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 313.

5. Se agregará al acta, para que formen un solo expediente, todos los documentos conexos presentados por la Administración, o las partes en la diligencia.

6. El órgano director deberá conservar los objetos presentados susceptibles de desaparición, dejando constancia de ello en el acta.” (El subrayado no es del original).

“Artículo 313.-

1. Las comparencias, en lo posible, serán grabadas.

2. Cuando lo fueren, el acta respectiva podrá ser levantado posteriormente con la sola firma del funcionario director, pero en todo caso deberá serlo antes de la decisión final. Se conservará la grabación hasta la conclusión del expediente.” (El subrayado no es del original).

De lo señalado de la normativa, se desprende que las actuaciones administrativas de un procedimiento administrativo, deben de ser grabadas para llevar un respaldo por parte de la Administración Activa.



AUDITORIA GENERAL

No obstante lo anterior, la Administración Activa no ha considerado normas legales supletorias, para implementar medidas de respaldo de grabación de las audiencias que se llevan a cabo en la Junta de Relaciones Laborales.

Al no contar, con dicho respaldo de grabación de las audiencias celebradas por la Juntas Laborales, se carece de un respaldo en caso de pérdida o extravío del expediente administrativo disciplinario físico, que se lleva a cabo en cada uno de los expedientes.

2.3. Deficiencia en los plazos de los expedientes disciplinarios que corresponden al artículo 81 inciso j), del Código de Trabajo, enviados a la Segunda Comisión.

Al realizarse una revisión en el oficio N° JRL-075-2018 de fecha 15 de febrero del 2018 y recibido en el Departamento Legal ese mismo día, en el que remite la Secretaria de la Junta Laboral de la Administración Portuaria, que cita en lo conducente lo siguiente:

“... en amparo al artículo 111 de la Convención Colectiva vigente, me permito remitir en alzada los expedientes originales que detallo líneas abajo, con el fin de que esa instancia se pronuncie conforme en derecho corresponde, lo anterior, por cuanto la Junta no logra constituir el quorum requerido por ley debido a un conflicto por una de las Partes, lo que de acuerdo al Artículo 112 de la Convención Colectiva esto no constituye interrupción de plazo y podrían vencer los expedientes en espera.

Cabe hacer mención que los expedientes que procedo a remitir por su importancia, corresponden a casos exclusivos del artículo 81 del Código de Trabajo, inciso (j), por presentación y uso de supuesto documento falso.

Expedientes:

JRL-081 BIS-2017
JRL-082-2017
JRL-088-2017
JRL-090-2017
JRL-091-2017
JRL-092-2017
JRL-093-2017
JRL-094-2017
JRL-095-2017
JRL-096-2017

Encausado

Eliecer González Alfaro
Tiffany Sharlot Ramírez Jiménez
Carlos Ramón Marín Calvo
Michael Castillo Gómez
Johny David Enríquez Chaves
Craig Anthony Wallace Peterkin
Justo Cortes Chaves
Germen Grant Rogers
Jonnathan Andrey Avila Ramírez
Israel Williams Córdoba



AUDITORIA GENERAL

JRL-097-2017
JRL-098-2017
JRL-099-2017
JRL-100-2017
JRL-122-2017
JRL-123-2017
JRL-140-2017

William Alvarado Rodríguez
Jerson Dionisio James James
Elkiamer Elyader Sánchez Mena
Jeikel Reynaldo Cunnighan Hay
Eduardo Torres Solís
James Enrique Chía Espinoza
Biondy Antonio Obando Parkins

Así mismo, se pone en conocimiento del Licenciado Zeledón, que los expedientes en mención, se van a encontrar en manos del Departamento Legal, con el fin de que se constituyan como Segunda Comisión, para su resolución.”

Como se desprende del oficio citado y remitido por la Secretaria de la Junta Laboral, en la cual pone en conocimiento los expedientes disciplinarios para resolver a la Jefatura del Departamento Legal.

La Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, establece el procedimiento que se debe de seguir en los casos que la Primera Comisión no pueda emitir la recomendación respectiva del expediente disciplinario, que cita en su artículo 111, lo siguiente:

“Artículo 111: Control de Plazos del expediente

La Secretaría de la Junta de Relaciones Laborales llevará un control de los plazos de cada expediente. En caso de que la Primera Comisión incumpla con los plazos establecidos en este capítulo, la secretaria de oficio remitirá el expediente en el estado en que se encuentre, a la Segunda Comisión para que ésta se pronuncie.

De ser la Segunda Comisión la que incumpla con los plazos, la Secretaría advertirá por escrito de dicha situación a la referida Comisión con el fin de que ésta remita el expediente a la Presidencia Ejecutiva para su pronunciamiento. En los casos de incumplimiento de plazos que señala este artículo y la denuncia sea en contra del trabajador y la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA no se pronuncie dentro del plazo que se ha señalado, se tendrá por archivado el expediente, siempre en beneficio del trabajador.” (El subrayado no es del original).

En concordancia al artículo 111, citado líneas arriba, sobre el plazo que debe conocer la segunda comisión los expedientes disciplinarios, para emitir su recomendación, el artículo 108 del mismo cuerpo normativo cita en lo conducente lo siguiente:



AUDITORIA GENERAL

“Artículo 108: Comunicación a la Segunda Comisión.

(...) La Segunda Comisión de la Junta deberá reunirse y dictar su recomendación dentro de los diez (10) días hábiles siguientes del comunicado escrito o telefónico de la Secretaria, la cual dejará la razón correspondiente en el expediente.”

De las normas convencionales señaladas, se desprende que la Secretaria de la Junta de Relaciones Laborales, al tener el conocimiento en la tramitación de un expediente disciplinario que no se está aplicando los plazos, deberá remitir el expediente a la segunda comisión en el estado que se encuentre para que emita su pronunciamiento en el plazo establecido y posteriormente remitirlo a la Tercera Comisión para la resolución final.

Al respecto, en el expediente de personal de cada uno de los funcionarios citados líneas arriba en el oficio JRL-075-2018 de la Secretaria de la Junta Laboral, no consta la recomendación de la Segunda Comisión ni la resolución final de la Tercera Comisión sobre el caso disciplinario puesto en conocimiento a la Jefatura del Departamento Legal para su análisis.

Considerando lo anterior, la Junta Laboral de la Administración Portuaria y la Administración Activa, no cuentan con certeza jurídica sobre la finalización de los expedientes disciplinarios puestos en conocimiento a la Segunda Comisión, siendo que el oficio JRL-075-2018, es la última actuación administrativa que consta en la Secretaria de la Junta Laboral de la Administración Portuaria, a la fecha del presente informe.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados del estudio realizado, se concluye que:

- 3.1 La Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria en el expediente JRL-045-2017, no aplicó todos los procedimientos o etapas del acto administrativo contemplados en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA.
- 3.2 Las Juntas de Relaciones laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo, no tienen dentro de sus procedimientos reglamentarios el grabar o realizar respaldo de grabación de las audiencias de los procedimientos disciplinarios y del desarrollo de las recomendaciones emitidas.
- 3.3 La Secretaria de la Junta de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria, remitió mediante el oficio JRL-075-2018 unos expedientes disciplinarios sobre casos relativos al artículo 81 inciso j) del Código de



AUDITORIA GENERAL

Trabajo a la Jefatura del Departamento Legal (segunda comisión) para su recomendación; sin embargo, no hay constancia de la resolución administrativa respectiva en cada expediente de personal de los funcionarios mencionados en dicho oficio, emitida por parte de la Tercera Comisión.

4. RECOMENDACIONES

En consideración de lo expuesto, esta Auditoría General se permite efectuar las siguientes recomendaciones:

A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA

- 4.1 Solicitar a las Juntas de Relaciones Laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo, que realicen el procedimiento convencional correspondiente a los casos disciplinarios presentados en dicha instancia, elevándolos a la segunda o tercera comisión según corresponda; indistintamente del desenlace ocurrido en primera comisión. (ver punto, 2.1).
- 4.2 Valorar la adquisición de equipo tecnológico de audio para grabar el desarrollo de las audiencias y comparecencias del proceso disciplinario, que se llevan a cabo por parte de las Juntas de Relaciones laborales de la Administración Portuaria y de Desarrollo. (ver punto, 2.2).
- 4.3 Incorporar en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, la recomendación citada líneas arriba en el punto 4.2, con respecto al equipo tecnológico de audio requerido para respaldar las audiencias desarrolladas por las Junta de Relaciones Laborales. (ver punto, 2.2).
- 4.4 Solicitar a la Secretaria de la Junta Laboral de la Administración Portuaria, y a la Jefatura del Departamento Legal, aplicar los plazos establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA, en la tramitación de los expedientes disciplinarios que compete a cada una de las partes en el procedimiento convencional, que permita una resolución final oportuna. (ver punto, 2.3).

Cordialmente,

Lic. Víctor Jackson Núñez
Auditor Designado



Lic. Mainor Segura Bejarano
Auditor General, a.i

C: Archivo.