
EVALUACIÓN SOBRE LA GESTIÓN, CONTROL Y DISTRIBUCIÓN DE LA
PLANILLA INSTITUCIONAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen.

El presente estudio se ejecuta conforme el Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría Interna para el periodo 2022.

1.2. Aspectos objeto de estudio.

Verificar el cumplimiento normativo, los controles establecidos por la administración activa en relación con la elaboración, registro, distribución de la planilla institucional, con el fin de validar la veracidad y razonabilidad en su ejecución.

1.3. Alcance.

El estudio comprende del 1° de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2021.

1.4. Marco de referencia.

- Ley General de Control Interno 8292. Gaceta 69 del 04 setiembre 2002.
- Ley No. 8204 sobre Psicotrópicos, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y actividades conexas.
- Ley No. 2 Código de Trabajo.
- Ley No. 9343 Reforma Procesal Laboral.
- Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna. Gaceta 28 R-DC-119-2009.
- Normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos su fiscalización. Gaceta 26 del 6 de febrero de 2009.
- Normas Internacional de Contabilidad para el Sector Público NICSP.
- Norma Técnica NT-018 Riesgo de Auditoría elemento integrante del MARPAI Manual de Referencia para Auditoría Interna emitido por la CGR.

1.5 Limitaciones.

Ausencia de la jefatura titular de la Oficina de Gestión de Recurso Humano (OGEREH).

1.6 Generalidades.

Es importante mencionar que, en Costa Rica la regulación laboral se origina y establece según el artículo No. 2 de la Ley No. 2 Código de Trabajo, relativo a la presunción de existencia de un contrato de trabajo oral o escrito- entre el patrono y el trabajador establece que la sola iniciación de la relación laboral es suficiente para la presunción de la existencia de un contrato de trabajo, el cual obliga a las partes a cumplir las obligaciones y a respetar los derechos establecidos en la ley.

Todo lo acordado por las partes de la relación laboral, ya sea por escrito o no, pero que forme parte de las condiciones actuales del trabajo, se convierte en parte del contrato. Lo anterior obedece a un principio básico del derecho laboral local (principio de Contrato Realidad), el cual establece que independientemente de lo acordado por escrito entre las partes como relación obrero-patronal contractual, e independientemente del contenido de la relación contractual inicial, lo que prevalece es el contenido real y actual de la relación laboral, aunque difieran de lo acordado, todo ello a favor del trabajador.

Adicionalmente, la legislación laboral¹ de Costa Rica establece que de los contratos laborales se desprenden las remuneraciones o salarios. El salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo, según lo cita el artículo No. 162 del Código de Trabajo.

El salario está compuesto no sólo de una suma fija global sino de otras sumas recibidas por el empleado, en efectivo o en especie, los cuales impliquen consideraciones por servicios, bonificaciones, horas extraordinarias, comisiones por ventas, participación en ganancias, etc. El conjunto de sueldos originados por la prestación de servicios por parte del trabajador conforma la planilla de una organización.

En virtud de lo anterior, el presente informe se desarrolla con el fin de brindar oportunidades de mejora y buenas prácticas sobre el proceso que desarrolla la Oficina de Gestión del Recurso Humano del ICD.

1.7 Introducción al tema.

Los salarios devengados por la institución deben ser gestionados, controlados y distribuidos conforme lo establece la legislación laboral, la normativa

¹ Código de Trabajo y reformas

contable y las buenas prácticas relativas a control interno y administración de riesgos; sin duda alguna, es un tema preponderante sujeto de revisión para esta Auditoría Interna, la cual tiene como finalidad garantizar la transparencia institucional en aras del correcto desempeño en la administración de los fondos públicos y cumplimiento normativo.

La realización de la planilla plantea requerimientos que deben ser tomados en consideración por la administración activa de este instituto, con el propósito de brindar una seguridad razonable sobre el contenido presupuestario, el registro contable basado en NICSP² en relación con provisiones sobre aguinaldos, vacaciones, cesantías, el cumplimiento de la legislación laboral sobre la retribución económica, vacaciones legales, incapacidades entre otros.

Los apartados que se desarrollan en este documento reflejan las oportunidades de mejora que han sido detectadas conforme los procedimientos utilizados por la Auditoría, los cuales forman parte de la evidencia analizada según los resultados obtenidos.

Cabe destacar que en el pasado se emitió el informe AI-007-2014, en el cual se evidenciaron aspectos de mejora en software, deducciones, control y riesgo, dotación de recurso humano, además se enfatizó sobre las cifras derivadas de la planilla e inconsistencias de registro contable.

En virtud de lo anterior, se exponen los puntos más importantes que deben ser contemplados por la administración para ajustar el procedimiento objeto de revisión con el propósito de garantizar los medios de control idóneos que permitan una adecuada gestión, control y distribución de dicha planilla, los cuales a juicio profesional de esta Auditoría deben ser sujetos de mejora continua para garantizar que la administración ejecute dicho proceso contemplando buenas prácticas de control interno y administración del riesgo.

1.8 Exposición a la administración activa.

Conforme a lo señalado en la Norma 205 (Comunicación de Resultados) del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y conforme el acta No. AI-001-2022 del 18 de marzo del año en curso, se exponen los resultados del presente estudio al director general, directora general Adjunta, y funcionarios de la Oficina de Gestión del Recurso Humano (OGEREH)

² Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

2. RESULTADOS.

2.1 Herramientas tecnológicas utilizadas para la elaboración de la planilla institucional.

En relación con este tema, para la elaboración de la planilla institucional cuentan con dos herramientas:

- hoja electrónica de Excel.
- software Codisa Naf versión 4.7 módulo de planillas. Dicho sistema es distribuido por la compañía Codisa Corporation. La institución lo adquirió mediante una donación de la Embajada de los Estados Unidos de América para lo cual se suscribió con el proveedor Codisa el contrato No. CR-05-023 de fecha mayo 2005.

Adicionalmente, se determina que el procedimiento de elaboración de la planilla consta de dos etapas, primero se elabora en la hoja electrónica de Excel y luego en el sistema Codisa NAF versión 4.7.

En entrevista³ formulada a la funcionaria encargada de la elaboración quien ocupa la plaza Profesional de Servicio Civil 1A puesto No. 501201, indica sobre el tema:

“...que la herramienta Excel es donde se registra todo y posteriormente se ingresa a Codisa porque dicha herramienta no permite cierto nivel de detalle que se requiere para justificar la planilla.”.

Continúa diciendo:

“Otro control es el que realizamos con el Naf CODISA, la planilla se hace en Excel y se sube a CODISA, es realizar el proceso dos veces, pero por ahora es necesario para no quedarse solo con la información de Excel”.

En relación con el tema, es preciso señalar que esta unidad de Auditoría en informes emitidos en el 2021⁴ a las áreas de contabilidad y tesorería fue enfática en hacer ver la necesidad que impera la actualización del sistema CODISA NAF, por cuanto el mismo tiene una condición de obsolescencia implicando un incremento de los niveles de riesgos de los procesos que ahí se ejecutan, los cuales están asociados a vulnerabilidad de la seguridad, incompatibilidad del software, problemas de

³ acta No. ICD-AI-ENTREV-002-2021 del 7 de diciembre 2021.

⁴ ICD-AI-INF-005-2021, ICD-AI-INF-006-2021, octubre 2021.

cumplimiento normativo, altos costo, rendimiento deficiente y confiabilidad limitada entre otros, aspectos que se detallan en párrafos siguientes.

Por tanto, las condiciones determinadas en este informe por esta unidad concluyen que las omisiones relativas a la renovación de dicho software es un tema histórico del cual a la fecha la administración activa no ha sido capaz de revertir mediante acciones que materialicen las innovaciones que el software requiere según las necesidades y circunstancias actuales.

De la afirmación expuesta por la funcionaria encargada de la elaboración de la planilla, la cual plantea que se realiza dos veces como parte del control sobre el proceso objeto de revisión, de lo cual dicha aseveración no es de recibo por parte de esta Auditoría, por cuanto los datos que se generan en la hoja de Excel es la misma información que se carga en el sistema NAF 4.7, lo cual no da sentido de revisión por cuanto, si los datos soportados en la hoja electrónica son idénticos respecto de la información que se ingresa a dicho sistema el resultado será el mismo.

Por tanto, es criterio de esta unidad que lo procedente es que la información se procese directamente en un único software, sea CODISA NAF u otro que reúna condiciones y necesidades de esa área y posteriormente se concilie con los saldos contables, lo que evitaría que el mismo se realice dos veces y se pueda garantizar la maximización del tiempo que se destina para dichas labores y minimizar los riesgos asociados a pérdida de información sensible producto del colapso del software obsoleto.

Relativo a los riesgos del proceso, la profesional encargada de realizar la planilla indica⁵:

“Específicamente los riesgos en CODISA, porque los procesos son manuales, por cuanto hay módulos de CODISA que no están integrados por ejemplo el cálculo de aguinaldo, embargos, etc, y la información que se suministra en CODISA es la que se ingresa en el Excel, en el cual puede existir el error humano”.

Por otra parte, ante consulta sobre los aspectos que debe mejorar el proceso de la planilla y las herramientas tecnológicas idóneas la misma funcionaria asevera:

⁵ ICD-AI-ENTREV-002-2021, 07 diciembre 2021

“Creo que sería recomendable un sistema de planillas, para poder omitir el Excel, y esto permita un mejor control, así mismo hay varios módulos en el NAF que no cumplen con lo que se requiere para hacer planillas”.

“Las herramientas con las que se cuentan permiten mucho el error humano, ya que todo es alimentado por una persona quién puede equivocarse en los cálculos o la información suministrada”.

Sobre el mismo tema, de la entrevista⁶ realizada a la otra funcionaria de la OGEREH puesto No. 502793 Profesional de Servicio Civil 3, y quien era la encargada del proceso de elaboración de planilla indica.

“Para mí hay dos riesgos, uno es el no contar con un sistema que consolide toda la información, lo ideal sería tener como el sistema integra y el segundo riesgo es la carga de trabajo que tenemos las funcionarias.”.

Dicha situación valida lo desarrollado por esta unidad de Auditoría en el pasado sobre el sistema actual, específicamente en el informe AI-007-2014 denominado “Evaluación sobre los procedimientos para la elaboración de la planilla institucional, cuyas oportunidades de mejora versaron sobre los sistemas que interfieren en el proceso, pagos, ejecuciones y respaldo documental, deducciones legales e informales, inconsistencias entre los saldos del módulo de planilla y la contabilidad general.

De lo expuesto, es necesario detallar aspectos generales que conforme la evidencia obtenida, se comprometen y vulneran según la condición analizada en el presente punto y que tienen que ver con riesgos tecnológicos que obstruyen aplicar las buenas prácticas en ese ámbito de acción, entre los más relevantes se tiene:

➤ Vulnerabilidades de seguridad: los fabricantes de soluciones tecnológicas suministran de forma continua actualizaciones que corrigen nuevas vulnerabilidades, un ejemplo claro es el software de los móviles. Cuando las organizaciones utilizan bases de datos o sistemas operativos fuera de soporte (obsoletos), se dejan de percibir actualizaciones que corrigen fallos, lo que conlleva a un riesgo de la estabilidad del software y consecuentemente al robo o pérdida de la información.

➤ Incompatibilidad del software: las nuevas aplicaciones están optimizadas para los sistemas operativos más recientes. Lo que significa que un

⁶ ICD-AI-ENTREV-003-2021 del 07 diciembre 2021.

sistema no soportado, poseerá herramientas que no se pueden actualizar lo que implica que existen dispositivos que no se podrán utilizar, este es un ejemplo claro de que la herramienta no permita cierto nivel de detalle tal cual lo plantea la funcionaria encargada de la planilla y que el mismo no esté integrado en sus módulos a la contabilidad general.

➤ Problemas de cumplimiento: la institución debe responder a la transparencia, el uso adecuado de los recursos, la privacidad de los funcionarios, normativa sobre buenas prácticas en la gestión de las tecnologías de información, normas internacionales (NICSP)⁷ entre otros aspectos, por lo que no se debe confiar información sensible (salarios) en un sistema que no esté soportado y por lo tanto inseguro y con mayor razón datos sensibles que son incluidos en una hoja de Excel. Dicha situación puede dar lugar a incumplimientos normativos de índole contable, los cuales se desarrollan en el siguiente punto 2.2 del presente informe, adicionalmente se compromete la protección de datos sensibles, ocasionados por pérdida, robo y fuga.

➤ Altos costos operativos: los costos de mantenimiento y corrección de errores de software obsoleto generalmente son elevados. El costo de pagar a un proveedor de servicios tecnológicos para implementar un parche para corregir o mejorar un sistema obsoleto puede exceder el precio de reemplazar la aplicación por una de última generación. Es importante que la administración activa considere que los recursos institucionales son escasos por lo que es mejor realizar una única inversión en una herramienta moderna y evitar que se materialicen los riesgos de pérdida de información crítica que conlleve inconvenientes para la gestión institucional.

➤ Rendimiento deficiente y confiabilidad limitada: el software obsoleto desestabiliza el rendimiento del sistema y produce una desconfianza en los datos que se almacenan en los servidores, concretamente el software Codisa NAF utilizado desde el año 2007 no presenta actualizaciones o versiones recientes, con limitaciones para integrar la información de la planilla, lo que implica riesgo sobre la exactitud de los saldos del módulo versus la contabilidad general, condición materializada en el pasado según lo comprobó esta Auditoría.

Como se puede analizar, existe vulnerabilidad que presenta la institución sobre la gestión, el control y la distribución de la planilla institucional, específicamente en la carencia de un software soportado que reúna los requerimientos necesarios para

⁷ Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

garantizar un proceso adecuado, seguro, eficiente de acuerdo con los retos que debe cumplir el ICD en aras de ejecutar las buenas prácticas⁸ de gestión relativas a sistemas de gestión e información emitidas por organismos internacionales y por la Contraloría General de la República, entre las cuales se señalan:

“Los sistemas de información deben ser lo suficientemente flexibles, de modo que sean de modificaciones que permitan dar respuesta oportuna a necesidades cambiantes de la institución”⁹.

“La organización y el funcionamiento de los sistemas de información deben estar integrados a nivel organizacional y ser coherentes con los objetivos institucionales y, en consecuencia, con los objetivos del SCI. La adecuación de tales sistemas a los objetivos institucionales involucra, entre otros, su desarrollo de conformidad con el plan estratégico institucional, y con el marco estratégico de las tecnologías de información, cuando se haga uso de estas para su funcionamiento”¹⁰.

En relación con el control de los sistemas de información la Norma 5.8 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación, la seguridad y una clara asignación de responsabilidades y administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de la información que ostente ese carácter”.

Relativo a tecnologías de información, la norma 5.9 establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance”.

Ahora bien, sobre este apartado se comprueba que el ICD mantiene en funcionamiento un software que no reúne las características suficientes para una

⁸ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), Information Technology Infrastructure Library (ITIL)

⁹ Norma de Control Interno para el Sector Público, Gaceta No. 26, 2009 5.2 Flexibilidad de los Sistemas de Información

¹⁰ Norma de Control Interno para el Sector Público, Gaceta No. 26, 2009. 5.3 Armonización de los Sistemas de Información con los Objetivos

adecuada gestión, control y distribución de la planilla institucional, lo cual contradice la aplicación de estándares de calidad y buenas prácticas internacionales en el ámbito tecnológico, lo que significa una alta probabilidad que dicho sistema falle comprometiendo la sensible información que se procesa, situación que de materializarse ocasionaría incompatibilidad con la transparencia, exactitud, oportunidad de la información y por lo tanto sesgos relevantes en la toma de decisiones institucional.

Por tanto, es prudente mediante una oportuna y eficiente gestión financiera, la administración active en tiempo razonable la conveniencia de actualizar y/o cambiar el software actual, con el propósito de asegurar que los procesos de planilla cumplan con los requerimientos normativos que están establecidos en los manuales de buenas prácticas sobre el uso de software y que la información que se procesa cumpla con los principios de oportunidad, exactitud, integridad, eficiencia, eficacia y transparencia, aspectos que aseguran un desempeño confiable de la institución en la materia evaluada.

2.2 Requerimientos según NICSP 39 “beneficio a empleados”.

Una de las funciones atribuibles a la Oficina de Gestión de Recurso Humano, se trata del cumplimiento normativo sobre los requerimientos de la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público No. 39; la cual es importante destacar que existe normativa amplia en relación con esta NICSP, la cual está ligada con algunas de las funciones e información que tienen su origen en la OGEREH y que debe ser revelada en la información financiera contable del ICD.

Para iniciar con este tema, es importante señalar que esta unidad de Auditoría Interna conoce sobre el proceso de implementación que ha llevado la institución, y para efectos del presente estudio, de las entrevistas efectuadas a las funcionarias de Recursos Humanos, se le consultó a la que ocupa el puesto No. 501201 Profesional de Servicio Civil 1A a cargo del proceso externo, sobre el tratamiento que debe darse en el ámbito de planillas versus la información contable, quien expresa:

“Si, hasta ahorita es que estamos trabajando en el tema de NICSP, yo pertenezco a la Comisión de NICSP representando a la OGEREH”¹¹.

¹¹ Acta ICD-AI-ENTREV-001-2021 del 07 de diciembre 2021.

Además, se consultó en la misma entrevista si la OGEREH traslada al área contable los requerimientos de la norma en cuestión, a lo que dicha funcionaria responde:

“Lo que se ha realizado es un reporte enviado por Contabilidad para las NICSP, si existe cierta información de vacaciones y cesantía que se traslada, considero que es parte de los requerimientos de la norma”.

Por su parte la otra funcionaria de la oficina objeto de revisión quien ocupa el puesto No. 502793 Profesional de Servicio Civil 3 indica¹² sobre el conocimiento y los requerimientos de la NICSP 39:

“Es la de beneficios a empleados, pero de lo que hemos identificado, creo que ninguno lo relacionamos con planilla, excepto lo que estamos trasladando actualmente”.

“Lo que corresponde a vacaciones y provisiones sobre vacaciones y aguinaldo”.

De las respuestas brindadas, se concluye el poco conocimiento que existe entre las funcionarias de la OGEREH, relativo al tratamiento y requerimientos normativos NICPS sobre la generación de la planilla institucional y los conceptos adicionales que se derivan de ella, situación que incide de forma negativa sobre la implementación de la norma y los resultados de la información que debe trasladarse al área contable, la cual es muy probable que se encuentre sesgada basados en los antecedentes que esta unidad ha evidenciado sobre el tema.

Por la amplitud y complejidad que representa el tema objeto de revisión por parte de esta Auditoría, es importante mencionar cual es el objetivo de la NICSP No. 39 Beneficios a Empleados con el propósito de una mejor comprensión:

“Prescribir el tratamiento contable y la información a revelar sobre los beneficios a empleados.”. (El subrayado es nuestro).

Por tanto, es oportuno conocer el criterio general de reconocimiento según el párrafo No. 1 de la NICSP No. 39:

“Un pasivo cuando un empleado ha prestado servicios a cambio de beneficios a los empleados que deban pagarse en el futuro; y un gasto cuando la entidad consume los beneficios económicos o el potencial de

¹² Acta ICD-AI-ENTREV-003-2021, 07 diciembre 2021

servicio procedente del servicio prestado por un empleado a cambio de los beneficios a los empleados.”.

Relativo al alcance de la norma, es vital comprender que la misma deberá aplicarse por un empleador (ICD) para contabilizar todos los beneficios a los empleados conforme a los párrafos 6,9 y 26 de dicho cuerpo normativo.

Otro aspecto relevante de mencionar es que los beneficios a los empleados comprenden los proporcionados a sus empleados o sus dependientes; y estos pueden ser liquidados mediante pagos o el suministro de bienes y servicios, realizados directamente a los empleados, a sus cónyuges, hijos u otras personas de aquellos o terceros beneficiados.

En la etapa de implementación que se encuentra el ICD, las funcionarias de la OGEREH quienes ejecutan el proceso de planilla, deben estar en la capacidad de conocer las categorías de beneficios a los empleados según el párrafo No. 5 de la NICSP 39, y que de seguido se citan:

- Beneficios a corto plazo: los cuales comprenden sueldos y contribuciones a la seguridad social (CCSS), incentivos, ausencias remuneradas por enfermedad (incapacidades) y otros beneficios que puedan existir no monetarios.
- Beneficios post empleo: es este ámbito es importante revelar lo relativo a pensiones, seguros de vida, atención médica posterior al empleo.
- Otros beneficios a largo plazo: entre ellos, incapacidad a largo plazo, ausencias remuneradas, premios por antigüedad y largo tiempo de servicio, conocido como año sabático según la norma.
- Indemnizaciones por cese: bajo esta categoría es importante que la administración revele las indemnizaciones por despidos, bonificaciones y acuerdos por retiro voluntario.

Del reconocimiento y la medición, es prudente señalar que los beneficios a corto plazo (sueldos, salarios e incentivos), se deben liquidar totalmente en los doce meses siguientes del periodo anual informado de los servicios prestados por el empleado. Es decir, la OGEREH debe trasladar como punto No. 1 a la contabilidad el importe sin descontar los beneficios a empleados a corto plazo que se esperan sea pagados por tales servicios (salarios brutos devengados) y como punto No. 2 el pasivo¹³ (gasto acumulado o devengado después de deducir cualquier importe ya satisfecho).

¹³ Técnicamente se trata de las obligaciones que debe enfrentar la institución producto de la prestación de servicios por parte del empleado.

En relación con las ausencias retribuidas (incapacidades, permisos, vacaciones), la entidad puede remunerar los permisos a los empleados por razones muy variadas, entre las cuales se encuentran: enfermedad, incapacidad transitoria, maternidad o paternidad entre otros, según lo establece el párrafo 14 de la NICSP 39.

Al tenor de lo expuesto, es fundamental que la OGEREH contemple que las ausencias retribuidas se clasifican en:

- Acumulativas (vacaciones): aquellas cuyo disfrute se aplaza de forma que pueden ser utilizadas en periodos futuros.
- No acumulativas (enfermedad-maternidad): estas no se trasladan al futuro, caducan si no son utilizadas totalmente en el periodo corriente).

Sobre el mismo tema, uno de los requerimientos normativos en relación con la medición del costo de las ausencias retribuidas acumulativas, es menester de la OGEREH conocer y trasladar los importes adicionales que espera pagar como consecuencia de los derechos no utilizados que tiene acumulados al final del periodo sobre el que se informa; y con ello reconocer el pasivo (obligación) por las vacaciones ganadas y no disfrutadas es responsabilidad de la OGEREH proporcionar al área contable los importes de las vacaciones ganadas y no disfrutadas al cierre del periodo contable.

Otro elemento para considerar refiere al cálculo de las vacaciones legales: fecha de ingreso del colaborador, días reconocidos, días de vacaciones acumulados, monto del salario mensual y el monto del salario diario. Es prudente rescatar que las vacaciones no pueden ser compensadas, las mismas deben ser disfrutadas indistintamente de los periodos acumulados, conforme lo estipulan el artículo No. 156 del Código de Trabajo y el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil respectivamente:

“Las vacaciones serán absolutamente incompensables, salvo algunas excepciones como: a) Cuando el trabajador cese en su trabajo por cualquier causa. b) Cuando el trabajo sea ocasional o a destajo”.

“Los servidores deben gozar sin interrupciones de su período de vacaciones y sólo podrán dividirlos hasta en tres fracciones por la índole especial de las labores que no permitan una ausencia muy prolongada”.

El importe por vacaciones es un tema fundamental en el tratamiento de la NICSP No. 39 Beneficios a Empleados, tal cual se ha aludido en el presente punto,

por tal motivo esta unidad ha determinado desarrollar un apartado en este informe enfocado en aspectos de tipo jurídico sin dejar de lado la esencia económica sobre la forma legal, mismo que se desarrolla más adelante.

Conforme lo señalado en párrafos anteriores y el análisis que esta Auditoría Interna realiza sobre la normativa, es procedente que la administración activa formule los siguientes pasos para llevar de forma exitosa la implementación de la NICSP No. 39 Beneficios a empleados, los cuales se detallan a continuación:

1. Conformación de un equipo de trabajo que contemple a la OGEREH, asesoría legal y contabilidad, estos últimos de apoyo técnico al proceso.

2. Clasificación según documentación y marco contable, la cual se puede llevar conforme el clasificador presupuestario que contiene los siguientes términos: Beneficios a empleados a cortos plazo, beneficios por terminación, beneficios post empleo y planes de beneficios post empleo.

3. Es obligación de la OGEREH en este paso documentar y validar la clasificación del paso anterior.

4. En esta etapa es prioritario validar que los registros de la planilla elaborados por la OGEREH (cierres de planilla, entradas, salidas, variaciones de condiciones, ajuste de salarios, conciliación con presupuesto) contemplen la base de devengo contable, por lo cual es necesario el criterio de la contadora institucional. Cabe señalar, que debe existir una desconcentración de las funciones relativas a contratación de personal.

5. El paso anterior, determina los ajustes a realizar en materia de planillas, para lo cual deberá contemplarse el pasado y el futuro, los pasivos y los gastos que genere la planilla, juega un papel importante la automatización del proceso en sistemas aptos. Para los casos donde haya asociaciones solidaristas se deben conciliar las cifras que se generen, si bien en el presente no es el caso del ICD, es oportuno que sea de conocimiento de la OGEREH.

6. Por último, esta fase corresponde al mantenimiento sobre: la automatización de sistemas, las conciliaciones de CCSS¹⁴, versus la planilla interna versus el I.N.S.¹⁵, está conciliación se sugiere sea uno por uno de los funcionarios que conformen la planilla total, adicionalmente se debe contemplar confirmaciones periódicas con

¹⁴ Caja Costarricense de Seguro Social

¹⁵ Instituto Nacional de Seguros

asociaciones y afines, por último, pero no menos importante la suficiencia de las provisiones.

Al tenor de lo expuesto, debe la administración comprender que los requerimientos normativos conllevan un esfuerzo contundente de acciones por ejecutar, sin embargo, es importante que los involucrados conozcan del tema y se instruyan, con el propósito de evitar que por falta de conocimiento se estén omitiendo elementos claves y que esas omisiones debiliten la implementación y acatamiento normativo, incurriendo en revelación limitada de beneficios a empleados en los informes financieros.

Por lo tanto, procede que la OGEREH solicite en tiempo razonable a la Comisión Institucional de NICSP un plan de capacitación en la norma contable No 39 Beneficios a Empleados, con el propósito de asegurar el conocimiento necesario de las funcionarias y que se garantice que los informes financieros del ICD contienen y revelan la información conforme a la normativa y estructura organizacional.

2.3 De las vacaciones legales.

El presente tema ha sido sujeto de revisión por parte de esta Auditoría Interna, tal como se evidencia que a través del tiempo el mismo ha quedado plasmado mediante diversos informes dirigidos a la administración activa y al Consejo Directivo de la institución; prueba de ello en el 2009 se elaboró el Informe AI-007-2009 denominado “Estudio sobre procedimientos y controles llevados por la oficina de Recursos Humanos”.

Para ese entonces, entre los puntos evidenciados, consistió en el control del disfrute oportuno de las vacaciones de los funcionarios, enfatizando acumulación de vacaciones por parte de los directores.

Posterior, para el 2012 se desarrolló el Informe AI-004-2012 sobre el registro y control de vacaciones, determinándose acumulación de vacaciones de los puestos de confianza de director general y director general Adjunto, de ese entonces; y se recomendó a la administración subsanar el incumplimiento al goce de vacaciones específicamente

Para el 2018 se elevó al Consejo Directivo de ese periodo, el oficio de advertencia AI-024-2018 sobre la aplicación y la cantidad de días de vacaciones por los puestos de confianza, no obstante, no se conoció pronunciamiento por la administración activa sobre acciones en el tema de acumulación de vacaciones; la

tendencia siempre ha sido la misma independientemente de los titulares responsables de velar por la no acumulación de dicho incentivo; de igual manera para el periodo 2019 se emitió otro oficio de advertencia AI-018-2019, en esa ocasión esta Auditoría Interna enfatizó y reiteró sobre la acumulación de vacaciones del director general, director general adjunto y jefatura de la unidad Administrativa Financiera.

Los documentos señalados con anterioridad han tenido como propósito emitir oportunidades de mejora sobre el cumplimiento normativo que el instituto debe asumir en cuanto a vacaciones de los puestos de confianza, acumulación de vacaciones legales de funcionarios, tratamiento de las vacaciones para puestos excluidos del régimen de Servicio Civil, pero sobre todo considerando la salud mental y física del recurso más valioso que tiene la institución, sus colaboradores.

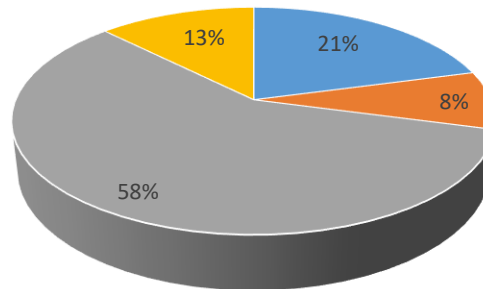
Con el fin de fortalecer el tema en análisis se realizó una encuesta para conocer el sentir de los funcionarios sobre la forma en que se gestiona el disfrute de vacaciones en la institución, tanto por parte de la OGEREH, así como por las jefaturas de cada unidad, para lo cual se visualiza en el siguiente punto.

2.3.1 De los resultados de la encuesta.

Se aplicaron dos encuestas anónimas dirigidas a una muestra poblacional de treinta funcionarios y la totalidad de jefaturas, se analizan los resultados obtenidos con un total de veinticuatro respuestas de los funcionarios y cuatro de las seis jefaturas consideradas.

Cabe señalar que se detalla una síntesis de los resultados y elementos más representativos sobre el tema en cuestión, por lo cual en primer lugar se desglosan los resultados de la encuesta a funcionarios, a continuación, la evidencia y el análisis:

¿Cuántos días acumulados de vacaciones tiene usted a la fecha?

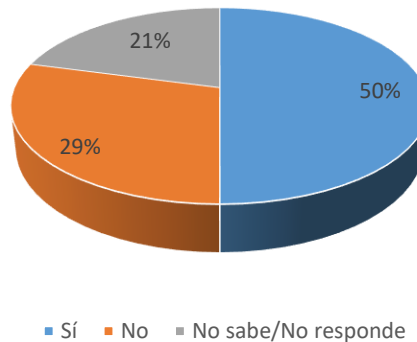


■ Entre 1 y 5 días ■ Entre 6 y 10 días ■ Entre 11 y 20 días ■ Más de 1 periodo

En el presente apartado esta unidad de Auditoría considera importante verificar los saldos de vacaciones totales de cada funcionario para los análisis de información respectiva, y en la encuesta se consulta sobre los días acumulados, dando como resultado que el cincuenta y ocho por ciento (58%) presenta entre once (11) y veinte (20) días acumulados, un veintiuno por ciento (21%) entre uno (1) y cinco (5) días. Con un trece por ciento (13%) hay funcionarios que tienen más de un periodo y con solo un ocho por ciento (8%) entre seis (6) y diez (10) días.

Cabe destacar que, más adelante se desarrolla un comparativo con datos promedios de las vacaciones acumuladas por unidad del ICD.

¿Según su opinión se toma en consideración su salud mental y física cada vez que toma vacaciones?

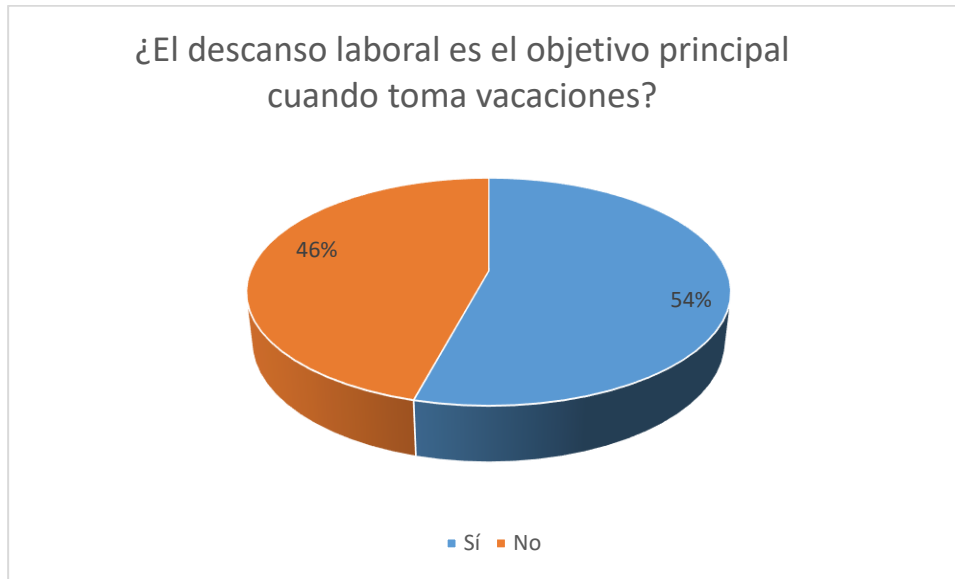


En el tema de salud mental y física considerada a la hora de que un funcionario toma vacaciones, el cincuenta por ciento (50%) de los encuestados indica que sí se toman dichos elementos, no obstante, el veintinueve por ciento (29%) señala que no se considera la salud mental y física, mientras que el veintiuno por ciento (21%) no sabe al respecto. A juicio de esta Auditoría los criterios consultados son motivo principal que debe prevalecer para conceder a los funcionarios el disfrute a vacaciones, más allá de las cargas laborales, por cuanto un individuo con una adecuada salud física y mental en esos términos dará mejores resultados en lo laboral.

De salud y acumulación de vacaciones, existe jurisprudencia de la Sala Constitucional, haciendo referencia al artículo 159 del Código de Trabajo según el voto 5969-93 del 16 de noviembre de 1993 el cual cita:

“El beneficio de las vacaciones responde a una doble necesidad, tanto del trabajador como de su empleador: a) por una parte, es evidente el derecho del cual debe disfrutar toda persona, de tener un descanso que a nivel constitucional puede inclusive entenderse como derivado del derecho a la salud (artículo 21 de la Constitución), b) por la otra, las vacaciones del primero benefician también al segundo, ya que el descanso de aquél por un período, favorece su mayor eficiencia, al encontrarse, luego de ese lapso razonable de reposo, en mejores condiciones físicas y psíquicas para el desempeño de sus labores. Con base en ello, se concluye que las

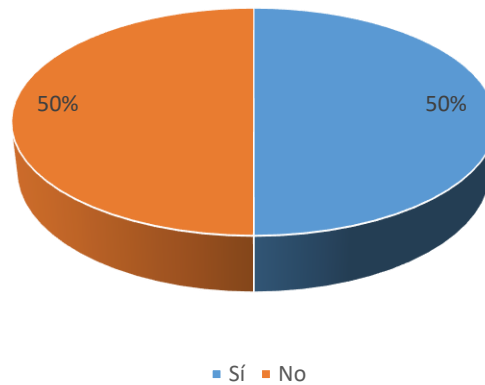
vacaciones tienen la ambivalencia de ser derecho y deber del trabajador, pudiendo incluso su empleador obligarlo a disfrutarlas en tiempo.”.



Es primordial que el recurso humano goce de vacaciones cuyo propósito el descanso de aspectos laborales, sin embargo, en esta ocasión, el cincuenta y cuatro por ciento (54%) señala que sí se cumple el objetivo, y un cuarenta y seis por ciento (46%) indica que no descansa de lo laboral estando de vacaciones; situación que preocupa y merece interés con el fin de detectar aspectos que incidan para que los colaboradores no consigan el descanso laboral mientras están de vacaciones.

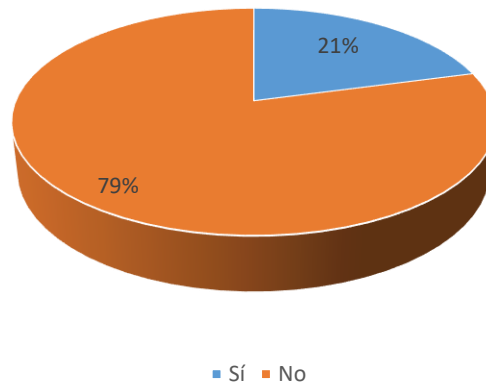
Por tanto, la OGEREH tiene un deber de asesorar a los colaboradores sobre hábitos sanos, especialmente desligarse de los temas laborales cuando se encuentre en el periodo de goce de vacaciones.

¿Se reúne su jefatura inmediata con usted para planificar las vacaciones anuales?



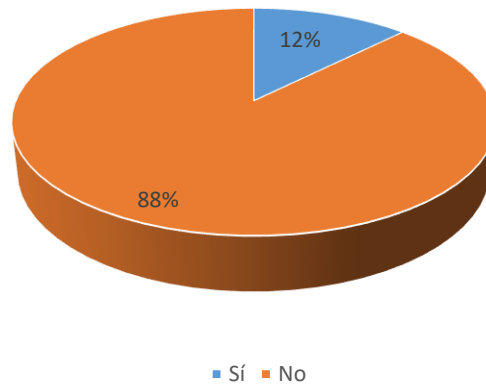
Otro dato que es oportuna la observación de la OGEREH se trata de la planificación de vacaciones por parte de las jefaturas y los subalternos. Las cifras arrojaron que el cincuenta por ciento de los colaboradores no planean sus vacaciones en conjunto con las jefaturas, aspecto que incide negativamente, por cuanto, las vacaciones deben ser planificadas de mutuo acuerdo entre el trabajador y el patrono con el propósito de llegar a acuerdos que no comprometan lo laboral ni la salud de las personas.

¿Ha tenido problemas de salud por el no disfrute de sus vacaciones legales?



Es prudente hacer un hincapié en este ítem, sobre los problemas de salud por no conceder vacaciones legales. Tal como se aprecia en la encuesta, existe un veintiuno por ciento (21%) de funcionarios que han presentado problemas de salud debido a que no se les ha concedido el derecho de vacaciones, situación que no debe ocurrir en ninguna instancia, ni bajo ningún pretexto. Es oportuno que la OGEREH valore y analice los datos señalados con el propósito de detectar este tipo de circunstancias y evitar que ocurran. Se tiene que dar programas preventivos que coadyuven al conocimiento de las jefaturas sobre la importancia de mantener funcionarios saludables para un mejor rendimiento de sus capacidades psíquicas y físicas. Todo colaborador tiene derecho a las vacaciones que por ley le correspondan, las mismas representan la renovación emocional y física para continuar sus responsabilidades laborales.

¿Le han negado en algún momento el derecho al disfrute de vacaciones?



Sobre la negativa por las jefaturas hacia los colaboradores del ICD, se tiene que un doce por ciento (12%) de los funcionarios han tenido dicha situación, lo que incide potencialmente de forma negativa en el cumplimiento del marco normativo que rige la materia. Para dichos efectos el artículo 153 del Código de Trabajo señala:

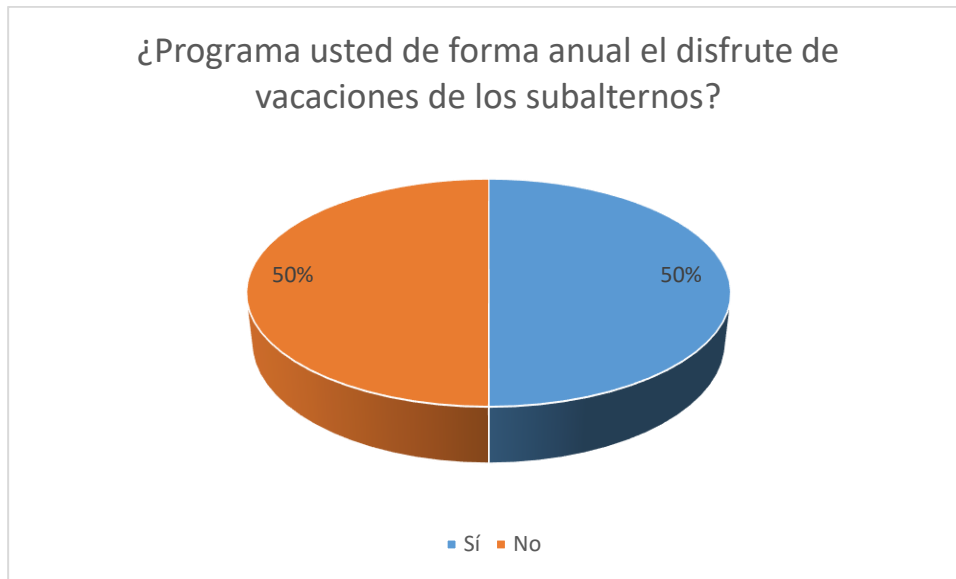
“Todo trabajador tiene derecho a vacaciones anuales remuneradas, cuyo mínimo se fija en dos semanas por cada cincuenta semanas de labores continuas, al servicio de un mismo patrono”.

De igual manera, el artículo No. 156 del mismo cuerpo normativo indica en el inciso c) ... sin perjuicio de lo establecido en incisos anteriores, el patrono velará porque sus empleados gocen de las vacaciones a las cuales tengan derecho anualmente...”

Consecuentemente el artículo No. 159 del Código de Trabajo cita:

“Queda prohibido acumular las vacaciones, pero podrán serlo por una sola vez cuando el trabajador desempeñe labores técnicas, de dirección, de confianza u otras análogas, que dificulten especialmente su reemplazo, o cuando la residencia de su familia quedare situada en provincia distinta del lugar donde presta sus servicios. En este último caso, si el patrono fuere el interesado en la acumulación, deberá sufragar al trabajador que desee pasar al lado de su familia las vacaciones, los gastos de traslado, en la ida y regreso respectivos”.

De seguido, el segundo aspecto corresponde a la encuesta aplicada a las jefaturas, se detallan los resultados:

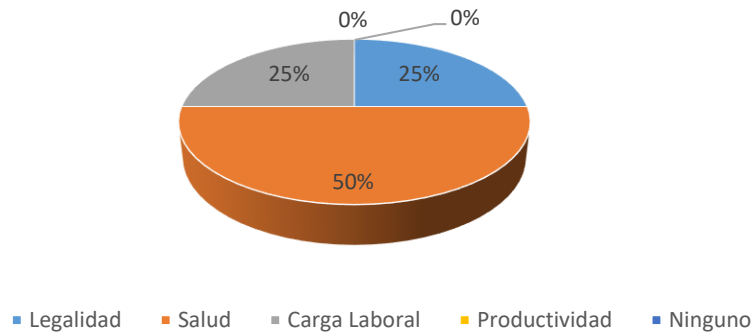


Se determina que el cincuenta por ciento (50%) de las jefaturas no programan las vacaciones de los subalternos, por lo cual es menester de la OGEREH asegurar mediante acciones concretas que dichos mandos ejecuten una programación anual de las vacaciones correspondientes a los subalternos, de manera tal que prevalezca el consentimiento mutuo y que no se violenten derechos esenciales tales como el descanso y la libertad de escoger épocas del año donde predomine la satisfacción por parte del trabajador así como del patrono y por el contrario haya imposiciones que estén en detrimento de este derecho laboral.

En este sentido, el artículo 20 sobre el disfrute de vacaciones del Reglamento Autónomo de Organización y Funcionamiento del ICD establece:

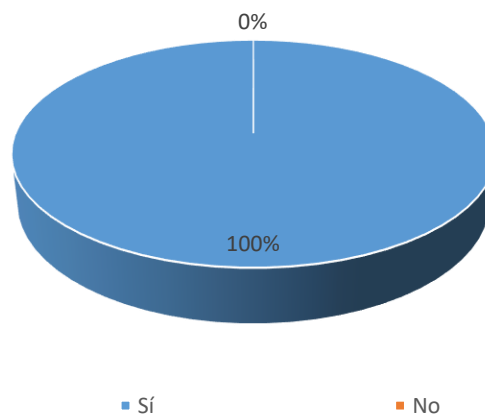
“El jefe respectivo, tendrá la obligación de disponer las fechas y tractos en las que los funcionarios disfrutarán de las vacaciones, programación que podrá variar cuando las necesidades así lo ameriten”.

¿Cuál de los siguientes elementos tiene mayor importancia para usted a la hora de enviar a los funcionarios bajo su cargo a vacaciones? *Indicar solo una opción*

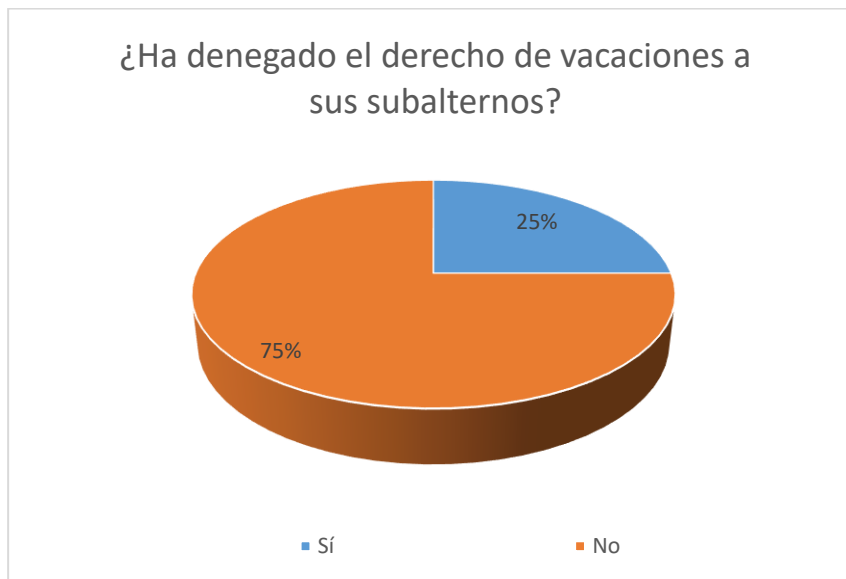


Relativo a esta pregunta, el cincuenta por ciento (50%) de las jefaturas considera la salud como punto de partida para conceder vacaciones, no obstante, se reparten un veinticinco por ciento (25%) los jefes que consideran la carga laboral y los aspectos legales para el goce de vacaciones. Es importante que la OGEREH haga conciencia entre los mandos de coordinación para que siempre prevalezca el criterio de salud para dar descanso laboral a los subordinados.

¿El otorgamiento de vacaciones a los subalternos es de mutuo acuerdo?

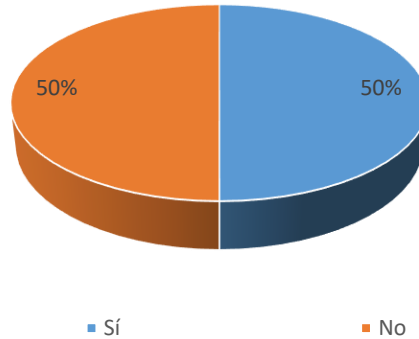


Sobre este punto, el cien por ciento (100%) de las jefaturas encuestadas señala que es considerado en mutuo acuerdo con los subalternos, no obstante, analizando la pregunta que se realizó sobre la programación de las vacaciones, donde el cincuenta por ciento (50%) indicó que no las programan, adicionalmente la consulta realizada a los subalternos relativa a la denegación de las vacaciones, ambos resultados contradicen el dato obtenido en este punto, por cuanto si se habla de consentimiento mutuo, este debe estar sustentado bajo una programación analizada según cargas laborales, cantidad de funcionarios en cada unidad, aspectos de salud entre otros aspectos que sugieran un entendimiento mutuo de las partes.



En relación con esta pregunta, existe un veinticinco por ciento (25%) de los encuestados que sí ha negado el derecho que tienen los subalternos para el goce oportuno de las vacaciones. Es conveniente que la OEGEREH mediante acciones concretas establezca la importancia que tiene para la institución cumplir con el derecho que la ley señala en este sentido, así evitar que se originen demandas laborales por parte de los funcionarios, lo cual esté en detrimento de los valores de responsabilidad y equidad que deben prevalecer en la administración pública.

¿Ha acumulado más de un periodo de vacaciones a funcionarios por carga laboral?

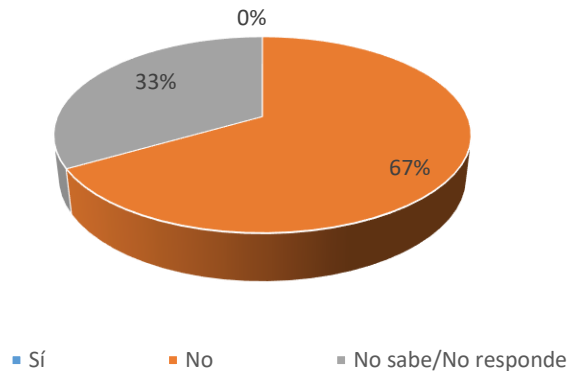


Relativo a esta consulta, el cincuenta por ciento de las jefaturas encuestadas está incumpliendo con el artículo No. 156 y No. 159 sobre el derecho anual de vacaciones y la prohibición de acumulación de estas respectivamente. De ahí la importancia que la OGEREH sea vigilante y promueva ante los jefes la necesidad imperiosa de cumplir con el ordenamiento jurídico, el cual está por encima de cualquier interés público.

De la acumulación de vacaciones en lo que interesa el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución indica en el artículo No. 19 periodo de disfrute de vacaciones:

“Las vacaciones se disfrutarán dentro del período anual correspondiente, salvo excepciones debidamente justificadas. Cualquier acumulación deberá registrarse por el Estatuto del Servicio Civil y el artículo 32 de su Reglamento”.

¿Ha tenido problemas de salud de los subalternos por el NO disfrute de las vacaciones legales?



Adicionalmente se determina que el treinta y tres por ciento de las jefaturas han tenido subalternos con problemas de salud por el no disfrute de las vacaciones legales, situación que de ninguna manera se puede permitir en la institución, y que debe ser solventado por la Dirección General y la OGEREH en aras de que predomine la salud mental y física de los colaboradores y que dicho escenario no se repita.

Ambas encuestas cuyos resultados han sido detallados, derivan resultados importantes que debe la administración activa profundizar con el propósito de tomar decisiones adecuadas sobre la gestión institucional respecto del derecho que tienen los colaboradores del ICD en materia de goce de vacaciones.

Según datos recopilados en las entrevistas¹⁶ aplicadas a las funcionarias que ostentan actualmente puestos profesionales en la OGEREH, ante consulta de esta Auditoría sobre el proceso de revisión y control de las vacaciones, afirmaron lo siguiente:

“El control es cruzado entre el SIREH y un Excel, la información exacta es la de SIREH, todos los meses actualizamos la información de SIREH contra el Excel. Lo ideal sería que solamente se utilice SIREH para llevar dicho control y todos los meses se envía a contabilidad para el tema de provisiones y a Dirección para el conocimiento de los saldos de vacaciones. / Mensualmente...hace un informe sobre los saldos acumulados por medio de

¹⁶ ICD-AI-ENTREV-002-2021, ICD-AI-ENTREV-003-2021, 07 diciembre de 2021.

Excel y adicionalmente por medio del SIREH. Se ha dado más énfasis por temas presupuestarios que por un tema de salud ocupacional.”.

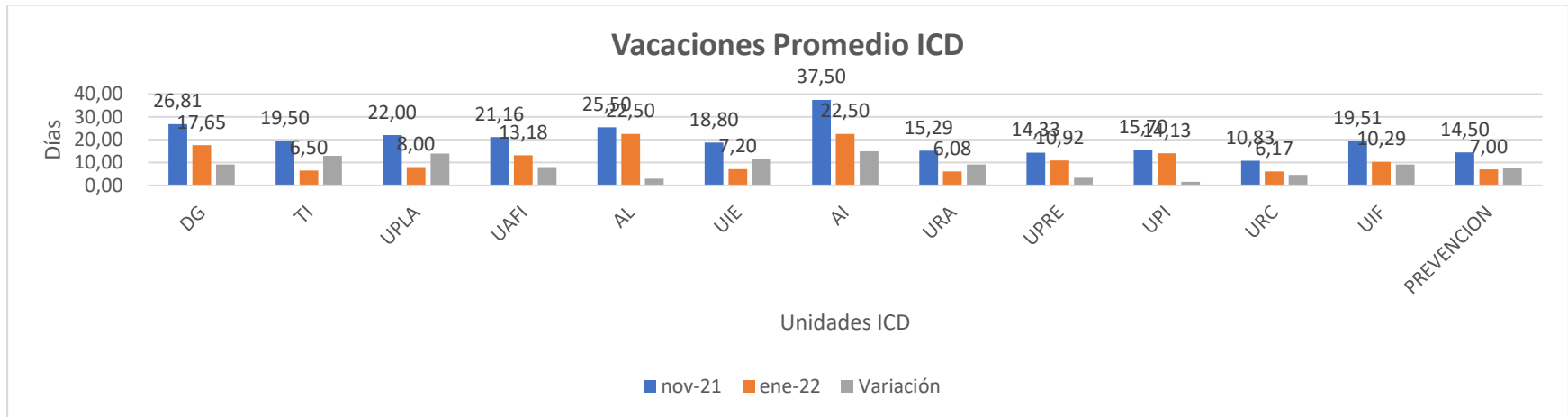
En virtud de lo anterior, se evidencia que la gestión de las vacaciones por parte de la administración activa no ha sido la más adecuada en beneficio de la salud de los funcionarios de la institución. Adicionalmente se omiten políticas internas que establezcan el cumplimiento normativo con base en una adecuada programación sobre el goce legal de las vacaciones por parte de los funcionarios y eventuales responsabilidades a las jefaturas y subordinados que incumplan la legislación.

Los instrumentos aplicados arrojan resultados elementales los cuales forman la base de las conclusiones que ha determinado esta Auditoría, aunado a la realidad institucional en relación con los saldos de vacaciones acumulados que se evidenciaron durante el desarrollo de este informe.

Con el propósito de fundamentar de mejor forma las omisiones del cumplimiento normativo incurrido por la administración activa, específicamente de los artículos del Código de Trabajo en el tema del goce de vacaciones legales, se analiza la siguiente información evidenciada por esta Auditoría:

INFORME PRELIMINAR AI-001-2022

Periodo	DG	TI	UPLA	UAFI	AL	UIE	AI	URA	UPRE	UPI	URC	UIF	PREVENCION
nov-21	26,81	19,50	22,00	21,16	25,50	18,80	37,50	15,29	14,33	15,70	10,83	19,51	14,50
ene-22	17,65	6,50	8,00	13,18	22,50	7,20	22,50	6,08	10,92	14,13	6,17	10,29	7,00
Variación	9,17	13,00	14,00	7,98	3,00	11,60	15,00	9,21	3,42	1,58	4,67	9,22	7,50



Elaboración: Auditoría Interna.

Fuente: Oficina de Gestión del Recurso Humano

Del cuadro y gráfico que anteceden se explican los saldos promedios de vacaciones por cada unidad del ICD con corte al 11 de noviembre de 2021 y corte al 11 de enero 2022. Se procede a realizar un comparativo entre ambas fechas con el propósito de determinar las variaciones de estos.

En virtud de dicho ejercicio, se determina que las variaciones de los saldos según las fechas analizadas se mantienen entre el rango de los quince (15) días y un día (1) siendo la mayor variación Auditoría Interna (AI) y la menor la unidad de Programas de Inteligencia (UPI).

Cabe destacar, que el factor mayor que ocasiona las variaciones señaladas corresponde a las vacaciones colectivas que se conceden a los funcionarios en el mes de diciembre. Tal como se aprecia en orden descendiente:

- ✓ la unidad de Planificación Institucional tiene una variación de catorce días,
- ✓ unidad de Tecnologías de Información (TI) refleja trece días,
- ✓ unidad de Información y Estadísticas (UIE) once puntos sesenta días y fracción,
- ✓ luego con nueve (9) días y fracción, la unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la unidad de Recuperación de Activos y la Dirección General (DG).
- ✓ con siete (7) días y fracción las unidades Administrativa Financiera (UAFI) y Programas de Prevención.
- ✓ unidad de Registro y Consultas con cuatro (4.67) días y fracción,
- ✓ y por último las unidades de Precusores y Asesoría Legal presentan una variación de tres días y fracción entre las fechas analizadas.

Adicionalmente se desprende que la institución al 11 de enero de 2022 mantenía los siguientes saldos promedios de vacaciones por unidad:

Unidad	Días Promedio
Auditoría Interna	22,50
Asesoría Legal	22,50
Dirección General	17,65
Programas Inteligencia	14,13
Administrativo Financiero	13,18
Precusores	10,92
Inteligencia Financiera	10,29
Planificación	8,00

Información y Estadística	7,20
Programas de Prevención	7,00
Tecnologías de Información	6,50
Registro y Consultas	6,17
Recuperación de Activos	6,08

Como se aprecia las unidades staff de Auditoría Interna y Asesoría Legal, así como la Dirección General y las unidades sustantivas y operativas de Programas de Inteligencia, Administrativo Financieros mantienen saldos promedios con intervalos entre los diecisiete (17) y trece días (13.18), es decir, acumulan más de dos semanas de vacaciones las tres primeras unidades, mientras que, la cuarta, y quinta acumulan más del noventa y uno por ciento (91%) respecto a dos semanas.

En el intervalo de diez (10.92) días y seis (6.08) días se encuentran Precusores Químicos, Inteligencia Financiera, Planificación, Información y Estadística, Programas de Prevención, Tecnologías de Información, Registro y Consultas y Recuperación de Activos.

Otro aspecto significativo de señalar en este informe corresponde a la evidencia de esta unidad de Auditoría, sobre el saldo acumulado del puesto 501210 clase Profesional jefe de Servicio Civil 3, con un saldo acumulado a la fecha de este estudio de **150,92**.

El dato anterior, pertenece a la jefatura de la unidad Administrativa Financiera quien ostenta la plaza Profesional Jefe Servicio Civil 3 puesto No. 501210 el cual presenta al 11 de enero 2022 un saldo acumulado de ciento cincuenta (150,92) días y fracción de vacaciones, situación que a toda luz desvela el grado de incumplimiento legal sobre el goce de vacaciones de este funcionario en específico, a pesar de que la Auditoría Interna ha sido reiterativa en diversos documentos mencionados al inicio de este apartado sobre la acumulación de vacaciones que de forma repetitiva ha presentado la colaboradora.

Es oportuno destacar que, a la fecha de este informe la funcionaria en mención se encuentra con una medida cautelar de suspensión con goce de salario, según documento¹⁷ de la OGEREH.

¹⁷ Certificación RH-247-2021

Se solicita por esta Auditoría¹⁸ al área objeto de revisión el saldo actual de días de vacaciones de la funcionaria para realizar los cálculos monetarios respectivos, en el caso que se materialice un eventual despido y la institución deba realizar un desembolso de efectivo, y de los cálculos realizados el saldo asciende a:

Salario Bruto Mensual	Salario Diario	Saldo Días de Vacaciones	Monto
2 707 571,50	90 252,38	134,92	12 176 851,11

Por tanto, el valor monetario equivalente a los ciento treinta y cuatro días y fracción (134,92) de vacaciones acumulados por la jefatura Administrativa Financiera asciende el rubro de los **12.176.851,11 (doce millones, ciento setenta y seis mil, ochocientos cincuenta un colones con 11/100)**, monto de importancia relativa para esta unidad, respecto de las obligaciones legales que deberá cubrir la institución en cualquier momento de concretar el despido de dicha funcionaria, circunstancia que pondría en aprietos el escaso presupuesto con el que cuenta el ICD, aunado a que dicho monto ni siquiera tiene el contenido presupuestario requerido.

Sobre el mismo tema, conoció esta Auditoría mediante el oficio No. M-DG-001-2022 de fecha 7 de enero de los corrientes suscrito por el director general, que la funcionaria se le suspendió la medida cautelar “suspensión con goce de salario” con el propósito de aplicar obligatoriamente el disfrute de periodos vencidos de vacaciones, a continuación, un extracto del documento:

“...de conformidad con las competencias otorgadas a esta Dirección General por el artículo 109 de la Ley 8204, la normativa y directrices antes señaladas sobre el impedimento de acumulación de vacaciones de periodos vencidos, procedo a comunicarle de manera formal que inicia el disfrute de sus vacaciones de periodos vencidos de manera obligatoria a partir del 10 de enero de 2022 y hasta el día 05 de julio de 2022, para un total de 124 días acumulados de periodos vencidos. Lo anterior tiene fundamento en que esta Dirección continúa ejerciendo la potestad de administración y dirección a pesar de la suspensión con goce salarial que pesa sobre su persona, pues el vínculo patrono-trabajador no se ha roto y esta Dirección se encuentra en la obligación de hacer cumplir la norma con todos los funcionarios, incluidos los suspendidos...”

¹⁸ Correo electrónico 14 de febrero 2022

De lo anterior es oportuno señalar la siguiente cita emitida en el dictamen C-0156-2011 del 08 de julio de 2011 por la Procuraduría General de la Republica:

“...conforme a una consistente y uniforme línea jurisprudencial, es contrario al Derecho de la Constitución “obligar” a un funcionario a tomar vacaciones mientras se le investiga administrativamente, pues con ello se desnaturaliza la finalidad propia del derecho al descanso remunerado que comporta el disfrute efectivo de las vacaciones...”.

Así las cosas, esta Auditoría determina dos elementos importantes a considerar: en primer orden de ideas, la administración activa no ha aplicado en el Sistema de Recursos Humanos (SIREH) los 124 días de vacaciones que señala el párrafo anterior, por cuanto el dato del saldo remitido por la OGEREH a esta unidad no fue considerado. Otro aspecto para resaltar es que no se conoció el medio por el cual la funcionaria fue notificada sobre la decisión de enviarla obligatoriamente a vacaciones.

En segundo término, no se conoció resolución de la Dirección General de Servicio Civil o de la Asesoría Legal de este instituto, que respalde la decisión tomada por el señor director sobre el disfrute obligatorio de vacaciones por parte de la funcionaria, circunstancia que sustituyó la medida cautelar adoptada.

Cabe destacar que, esta Auditoría solicitó mediante correo electrónico¹⁹ el criterio legal que ampare las acciones tomadas por dicho jerarca del ICD, no obstante, la OGEREH respondió adjuntando el oficio M-DG-001-2022, el cual se trata de un documento interno emitido por la administración de la institución, por lo tanto, no se conoce un criterio externo que avale lo acontecido.

Es importante hacer ver, que, si los datos que envía la OGEREH a la Auditoría carecen de exactitud, eventualmente se puede incurrir a esta Auditoría a error, por lo que es fundamental que la información este apegada a la realidad de los hechos. En relación con la decisión unilateral tomada por el señor Director General sobre la suspensión de la medida cautelar que ostenta la funcionaria para enviarla al disfrute obligatorio de vacaciones, considera esta Auditoría que si bien es cierto el Director tiene potestades y atribuciones debido a su investidura, debe acudir a fundamentos legales que respalden las actuaciones materiales y actos administrativos que se ejecutan, con el propósito de evitar afectación sobre los derechos fundamentales de los funcionarios.

¹⁹ 16 de febrero 2022

Adicionalmente, es criterio de esta unidad de Auditoría, que el tema de acumulación de varios periodos de vacaciones que ostenten los funcionarios de la institución constituye un problema de organización administrativa el cual no se produciría con una adecuada gestión de control interno y fiscalización oportuna por parte de la administración activa. Lo anterior, sin menoscabo de las potestades patronales para indicar la oportunidad del disfrute de vacaciones, no obstante, lo que no es conveniente, hacer coincidir el disfrute de los periodos acumulados de vacaciones de los funcionarios, con la obligatoriedad de atender una medida cautelar, como lo es el caso de la funcionaria en cuestión.

Relativo a la obligatoriedad sobre el disfrute de vacaciones, es conveniente que la administración activa tenga prudencia al respecto y no desnaturalice dicho derecho, por cuanto la funcionaria se encuentra en un periodo de investigación vigente, terminología que provoca una actuación contraria con el espíritu y naturaleza de las vacaciones, no obstante, caso contrario dónde la colaboradora solicite voluntariamente dicho goce, exista común acuerdo entre las partes, en esa línea de ideas no habría afectación de la medida cautelar impuesta ni arbitrariedad en la toma de decisión sobre el disfrute al derecho promulgado tanto en la Constitución Política²⁰ así como en el Código de Trabajo.

Ante la duda de la aplicación en este caso, esta Auditoría procedió a solicitar²¹ criterio jurídico a la Dirección General del Servicio Civil con el fin de aclarar lo evidenciado en torno a las acciones ejecutadas por la administración activa del ICD sobre la viabilidad para otorgar de forma obligatoria vacaciones a funcionarios que se encuentren atendiendo procedimientos administrativos o medidas cautelares relativas a la separación del cargo.

En conclusión, el ICD presenta saldos de vacaciones que es necesario sean objeto de revisión por la administración, especialmente debe ser depurados aquellos que tienen más de un periodo acumulado, con el fin de propiciar espacios de descanso para los funcionarios y que estos coadyuven con la salud mental y física de toda la organización; además, mantener una adecuada programación del goce de las vacaciones contribuye sin duda alguna a no comprometer las finanzas y el escaso recurso monetario incluido en los presupuestos de la institución; por lo que, conviene que la Dirección General instruya a las jefaturas llevar una programación de vacaciones acorde a las necesidades laborales sin dejar de lado los aspectos de salud de los funcionarios, colaborando de esta manera con una gestión adecuada del goce de vacaciones legales y el cumplimiento normativo en dicho ámbito.

²⁰ Artículo No. 59

²¹ Oficio AI-007-2022 del 21 de febrero 2022.

Es conveniente que la OGEREH analice el caso actual de la funcionaria quien ocupa la jefatura Administrativa Financiera, la cual se encuentra con una medida cautelar de suspensión con goce de salario, específicamente se fundamente según la jurisprudencia, si procede el goce de vacaciones que le han concedido a esa colaboradora en las circunstancias actuales que predominan, como es la medida cautelar que le afecta, con el propósito de validar que las acciones están a derecho y evitar que se incurra en omisiones de la normativa vigente.

3. CONCLUSIONES.

La OGEREH utiliza un software que no reúne los requerimientos suficientes para la administración, control y distribución adecuada de la planilla institucional, circunstancia que aumenta el riesgo y la vulnerabilidad de la seguridad de la información, incompatibilidad del sistema, incumplimiento normativo, rendimiento deficiente y confiabilidad limitada.

Además, la OGEREH debe realizar esfuerzos importantes para asumir un mejor rol en el manejo de la información y su clasificación, aspectos requeridos por la NICSP No. 39 Beneficios a Empleados. Se evidencia carencia de conocimiento en este aspecto.

De las vacaciones legales, se determina incumplimiento normativo ocasionado por acumulación de vacaciones por parte de funcionarios, omisión de programas de vacaciones por el cincuenta por ciento (50%) de las jefaturas, se evidencia además que la salud mental y física no son criterios prioritarios para el disfrute de vacaciones de los funcionarios. Un cuarenta y seis por ciento (46%) de los funcionarios no logra el descanso laboral en sus vacaciones.

Del mismo tema, de los análisis se concluyen intervalos promedios de días de vacaciones que a la fecha de este estudio mantienen entre 22.5 y 6.08 días acumulados, entre las unidades que figuran se encuentra esta Auditoría Interna, Asesoría Legal y la Dirección General con mayor porcentaje de acumulación.

Otro aspecto significativo de señalar en este informe corresponde a la evidencia de esta unidad de Auditoría, sobre el saldo acumulado del puesto 501210 clase Profesional jefe de Servicio Civil 3, con un saldo acumulado a la fecha de este estudio de 150,92; comprobándose que a dicha jefatura se le suspendió la medida cautelar de suspensión con goce de salario, para enviarla a vacaciones obligatorias.

4. RECOMENDACIONES.

4.1 A LA DIRECCION GENERAL.

a) Es prudente mediante una oportuna y eficiente gestión financiera, se valore en tiempo razonable la conveniencia de actualizar y/o cambiar las herramientas actuales donde se elabora y registra la planilla, con el propósito de asegurar que los procesos de planilla que ejecuta la OGEREH cumplan con los requerimientos normativos que están establecidos en los manuales de buenas prácticas sobre el uso de software y que la información que se procesa cumpla con los principios de oportunidad, exactitud, integridad, eficiencia, eficacia y transparencia, condiciones que aseguran un desempeño confiable de la institución en la materia evaluada. **(ver punto 2.1 del informe).**

b) Conviene que la Dirección General instruya a la OGEREH y jefaturas de unidades sobre la conveniencia de analizar, revisar y resolver los casos de funcionarios que acumulan más de un periodo de vacaciones, con el propósito de garantizar el cumplimiento del artículo 159 del Código de Trabajo. **(revísese punto 2.3.1 del informe).**

c) Es oportuno que la Dirección General instruya a la OGEREH sobre la elaboración de herramientas que generen estadísticas e información que contribuya a la toma de decisiones en aspectos relativos a goce de vacaciones y la salud mental y física de los colaboradores, con el fin de asegurar una adecuada gestión paralela al espíritu y naturaleza del derecho al goce oportuno de las vacaciones legales. **(véase punto 2.3.1 del informe).**

d) Es conveniente que la Dirección General instruya a la OGEREH y a las jefaturas de unidad sobre la implementación de medidas para una adecuada gestión de control interno y fiscalización oportuna que coadyuven a la organización administrativa, de tal manera que no se presenten otros casos como el evidenciado en este informe sobre la acumulación de vacaciones de la jefatura Administrativa Financiera, con el fin de no exponer a la institución a eventuales demandas por parte de funcionarios. **(ver punto 2.3.1 del informe).**

4.2 A LA OFICINA DE GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO.

e) Procede que la OGEREH solicite en tiempo razonable a la Comisión Institucional de NICSP un plan de capacitación en la norma contable No 39 Beneficios a Empleados, con el propósito de asegurar el conocimiento ineludible que deben tener

las funcionarias de dicha unidad y que se garantice que los informes financieros del ICD contengan y revelen la información conforme a la normativa internacional en materia contable según la naturaleza y estructura organizacional. **(observar punto 2.2 de este informe).**

f) Es conveniente que la OGEREH analice de forma prioritaria el caso actual de la funcionaria quien ocupa la jefatura Administrativa Financiera, la cual se encuentra con una medida cautelar de suspensión con goce de salario, específicamente se fundamente según jurisprudencia, si procede el goce de vacaciones que le han concedido a esa colaboradora en las circunstancias actuales que predominan, como es la medida cautelar que le afecta, con el propósito de validar que las acciones están a derecho y evitar que se incurra en omisiones de la normativa vigente que implique afectaciones económicas para el ICD. **(véase punto 2.3.1 del informe).**