



DNCC-AI-SAD-06-2020

09 de diciembre del 2020

Servicio Preventivo de Advertencia
Sobre acreditaciones que no corresponden a funcionarios de la DNCC

Realizado por:
Mauren Navas Orozco





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 2

ORIGEN

El presente servicio preventivo de advertencia se realizó en atención al Plan Anual de Labores 2020 de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, en adelante, DNCC.

ANTECEDENTES

A continuación, se citan articulados de cuerpos normativos que regulan el tema de dineros girados de más a funcionarios y exfuncionarios de la DNCC.

Ley General de Control Interno N° 8292¹

Artículo 8º- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Artículo 10.- Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE²

2.2 Compromiso superior El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI, al menos por los siguientes

¹ Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002

² N-2-2009-CO-DFOE. Contraloría General de la República. Publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero del 2009





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 3

medios: a. La definición y divulgación de los alcances del SCI, mediante la comunicación de las políticas respectivas y la difusión de una cultura que conlleve la comprensión entre los funcionarios, de la utilidad del control interno para el desarrollo de una gestión apegada a **criterios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad** y para una efectiva rendición de cuentas.

4.5.1 Supervisión constante El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una **supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional** y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

Ley 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública³

Artículo 3º- **Deber de probidad.** El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y **atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente**, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Ley General de la Administración Pública⁴, el ordinal 11º de la dispone:

Artículo 11.-

La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

³ Asamblea Legislativa. La Gaceta 212 del 29 de octubre del 2004.

⁴ Asamblea Legislativa. Del 2 de mayo de 1978





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 4

Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral⁵ No. 37270-S

Artículo 19.- Conformación de la Dirección de Gestión

b) Unidad Gestión de Recursos Humanos.

Es la Unidad **encargada de proponer, coordinar, supervisar y ejecutar las políticas** de la Dirección Nacional de CEN-CINAI de la gestión de Recursos Humanos. Además **debe ejecutar aquellas políticas que emiten los entes competentes** especializados en la materia. Deberá gestionar las necesidades del capital humano en cantidad, calidad y oportunidad en los tres niveles de gestión para el cumplimiento de los objetivos institucionales y será el órgano de enlace con la Dirección General de Servicio Civil y otras instancias relacionadas con esta materia.

(El subrayado no es del original)

Reglamento General para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden⁶

El Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no corresponden, aplicable para los casos en los cuales se han girado sumas que no corresponden, es la norma jurídica bajo la cual se verifican los trámites de recuperación de dichas sumas, en los artículos 5, 6, 7 y 8 establece lo siguiente:

“Artículo 5°—Procedimientos y controles en la elaboración de propuesta de pagos: De conformidad con la Ley 8131 y la normativa de control interno, los entes gestores deberán establecer sistemas y procedimientos a los efectos de garantizar que los pagos que propongan a la Tesorería Nacional se ajusten a derecho y correspondan a sus beneficiarios”. (El resaltado no es del original)

“Artículo 6°—Acreditaciones que no corresponden: Podrán concretarse acreditaciones que no corresponden en los siguientes casos: a) En pagos de salarios y sus accesorios del Gobierno de la República. (...)”

“Artículo 7°—Determinación de los casos de acreditaciones que no corresponden. Las acreditaciones que no corresponden se determinarán cuando medie solo,

⁵ Decreto Ejecutivo N° 37270 – S. La Gaceta 179 del 17 de setiembre del 2012.

⁶ Ministerio de Hacienda. Decreto Ejecutivo 34574-H del 14 de mayo de 2008





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 5

culpa o negligencia del servidor público en el cumplimiento de sus funciones, correspondiente en los casos señalados en el artículo 6...”.

“Artículo 8º—Pagos de salarios y sus accesorios que no corresponden: En aquellos casos en los que se determinen acreditaciones que no corresponden en los pagos de salarios, deberán acatarse las siguientes acciones:

1. El receptor de un pago por concepto de salario y/o sus accesorios que no corresponde, será el primer responsable en devolver la suma correspondiente a la acreditación que no le corresponde, mediante Entero de Gobierno a favor del Fondo General de Gobierno o depósito a las cuentas corrientes autorizadas por la Tesorería Nacional, o en su defecto dar la autorización por escrito para que se deduzca por nómina el neto, e informará sobre dicha devolución a la Unidad de Recursos Humanos de la respectiva entidad dentro de los ocho días siguientes a la acreditación realizada a su favor. En cuanto a las deducciones aplicadas a favor de las Unidades Deductoras se seguirá el procedimiento dispuesto en el Artículo 11 de este Reglamento.

*2. De no concretarse el reintegro por parte del receptor conforme lo dispuesto en el inciso anterior, la Unidad de Recursos Humanos notificará al receptor sobre la suma percibida indebidamente y su respectiva devolución, mediante Entero de Gobierno, depósito a las cuentas corrientes autorizadas por la Tesorería Nacional o deducción por nómina. **En caso de que no prosperara el procedimiento seguido por la Unidad de Recursos Humanos para la recuperación de dichas acreditaciones, estos últimos deberán trasladar el expediente al Área Jurídica Institucional. La Dirección Administrativa Financiera de cada entidad o quienes ejerzan esas funciones deberán proponer a la Tesorería Nacional el monto exiguo, siendo esta última la encargada de aprobar o determinar el mismo.***

*3. **Los Directores Administrativos Financieros o quienes ejerzan esas funciones, serán los encargados de establecer los procedimientos que deberán aplicar las Unidades de Recursos Humanos, para el control y la recuperación de los pagos de salarios que no corresponden.”***

(El resaltado y subrayado es nuestro)

Como lo señala la normativa, las acreditaciones que no pertenecen se generan a través del pago de salarios y sus componentes. También se señala que,





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 6

corresponde a los responsables de la administración de esos pagos, específicamente a la Unidad de Recursos Humanos, instaurar los controles, a los efectos de garantizar, que una vez que se plantee a la Tesorería Nacional, dicha acreditación se encuentre debidamente analizada y revisada, de manera que el pago que se efectúe al servidor, sea el que ciertamente corresponde, y no se generen sumas pagadas de más.

Por otro lado, el Reglamento en esta materia señala que el funcionario que recibe una suma pagada de más, es en primera instancia el primer responsable de devolver ese dinero y comunicar a la Entidad, dentro de los ocho días siguientes a la acreditación realizada a su favor, mediante Entero de Gobierno a favor del Fondo General de Gobierno o por medio de las cuentas autorizadas por la Tesorería Nacional el total del monto líquido acreditado en la cuenta correspondiente, e informará a la entidad responsable de preparar la propuesta de pagos, dentro de los ocho días posteriores.

Este mismo cuerpo normativo, señala el proceder cuando se han realizado acreditaciones a entidades deducoras y pagos de pensiones y accesorios cuando no corresponden.

Aunado a lo anterior, el artículo 13 del Reglamento General para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden, señala lo siguiente:

“los titulares subordinados encargados de los procesos de las acreditaciones de conformidad con el ámbito de su competencia serán los responsables de velar por el control interno de su gestión”.

Si bien este Reglamento, no establece los plazos para la recuperación de esas sumas, en el caso de que el funcionario o ex funcionario no devuelva esos dineros en su momento, establece que concierne a la Administración, establecer los procedimientos correspondientes, para definir esos mecanismos de control. Además, el Código de Trabajo señala en el Artículo 173, sobre las deudas que el trabajador ha contraído con el Patrono, lo siguiente:





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 7

(...) “...Las deudas que el trabajador contraiga con el Patrono por concepto de anticipos o por pagos hechos en exceso se amortizarán durante la vigencia del contrato en un mínimo de cuatro períodos de pago y no devengarán intereses. Es entendido que al terminar el contrato el Patrono podrá hacer la liquidación definitiva que proceda.”

La situación descrita, se debe principalmente a que la Unidad de Recursos Humanos a la falta de un procedimiento sobre este tema, permitiendo la probabilidad de riesgos, de eficiencia y eficacia, de cumplimiento de normativa y un debilitamiento al Sistema de Control Interno Institucional.

RESULTADOS

Sobre este tema procedió esta Auditoría a efectuar consultar a la jefatura de la Unidad de Recursos Humanos sobre la aplicación del Decreto No. 34574-H, lo siguiente:

“¿Cuenta la Unidad de Recursos Humanos con un procedimiento para la prevención, recuperación y control respecto al pago de salarios y sus accesorios cuando no correspondan, de conformidad con el artículo 6 y 8 Decreto Ejecutivo N° 34574-H 1 ? Si dicho procedimiento existe, favor adjuntar el mismo e indicar el origen de su formalización y aprobación por parte del Jerarca, caso contrario, indicar lo que corresponda...”

Mediante oficio DNCC-DG-UGRH-OF-1487-2020 con fecha 26 de octubre de 2020, respondió lo siguiente:

“Estimada licenciada:

Un gusto saludarle: de conformidad con lo solicitado procede a describir el procedimiento utilizado para la recuperación de las sumas giradas de más.

- 1. Cuando por error el sistema ha generado sumas de mas (solo 1 vez en 2017), se procedió a remitir a los jefes de Área de Gestión los Oficios con las indicaciones y solicitud de apoyo para la recuperación de dichos dineros. (Se adjuntan).*
- 2. Se comunico a cada funcionario (a) el monto girado de mas*





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 8

3. Se confeccionaron acuerdo de pago, con la ayuda de Asesoría Legal en su momento.
4. Los acuerdos de pagos fueron en el Regiones firmados por el funcionario(a) y el Jefe de Área de Gestión. Y en nivel central por el funcionario (a) y los compañeros del área de Compensación (Coordinador).
5. En el caso de que a través de un estudio se determine que hay rubros que se están cancelando de forma errónea (ya sea de más o menor) se emite informe técnico, y se le comunica al interesado, en caso de que se le adeude por parte de la Dirección, se procede a actualizar el sistema y de haber periodos vencidos se le comunica que debe proceder a realizar le reclamo administrativo. En caso de que se deba proceder a recuperar las sumas giradas de más se procederá con el comunicado correspondiente dando el debido proceso, a fin de proceder con el arreglo de pago o en su defecto que comunique que ya realizo el depósito.
6. Cuando hay renunciaciones posteriores al cierre de planilla, inmediatamente el área de Gestión de Regional, deben calcular el monto a devolver y se comunican de una de vez con la persona a fin de recuperar el dinero girado de más. Una vez que tiene el reporte del depósito no los pasan a nosotros para el control respectivo. Sin embargo, es importante agregar que cuando la compañera encargada de ingresar las renunciaciones al sistema detecta que hay una suma girada de más de una vez comunica a la encargada del control de las sumas giradas, a fin de dar seguimiento con la región respectiva de la recuperación de dichos dineros.
7. Está pendiente de trabajar con la Asesoría Legal de la Dirección Nacional, la descripción de un procedimiento según dicta la normativa vigente, sin embargo, es importante indicar que, ante la premura del 2017, los oficios fueron redactados en ese momento con el acompañamiento de los compañeros de la Asesoría Legal, que estaban en ese momento.

En espera de haber informado”

Tal y como se desprende de la respuesta, lo enviado fue una serie de pasos que describen a alguna manera lo que realiza esa unidad con relación a este tema, sin embargo, no aportó el procedimiento requerido.

Aunado a lo anterior, tampoco se logra determinar el envío de los documentos a la Unidad de Asesoría Legal, tal y como lo establece la normativa, sino que todo este proceso lo ejecuta la Unidad de Recursos Humanos, situación que debilita el Control Interno.





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 9

ADVERTENCIA

Producto de la valoración y análisis de la normativa y la evidencia obtenida, esta Auditoría considera necesario generar la presente advertencia, como insumo para la toma de decisiones con respecto a los aspectos tratados, u otros similares.

La mayoría de los casos de estas acreditaciones que no corresponden se generan por fallas en la comunicación entre las dependencias a nivel de la Institución, producto de movimientos de personal por permisos sin goce de salario, renunciadas, ceses, incapacidades, entre otros. Asimismo, cuando se dan movimientos de personal en las diferentes instancias de la Institución, sea que estos no fueron comunicados a la Unidad de Recursos Humanos, o bien, esa unidad no aplicó en tiempo y forma los registros respectivos en el Sistema, automáticamente se generan acreditaciones que no corresponden.

Mediante archivo solicitado por la Auditoría Interna a la Unidad de Recursos Humanos, se logró determinar que se han dado sumas pagadas de más a varios funcionarios, sin embargo, en el archivo físico que se facilitó para esta revisión se determinó lo siguiente:

- Oficio de la Unidad de Recursos Humanos, donde se hizo comunicado al funcionario o funcionaria sobre la suma girada de más
- En dicho oficio se señaló que debía realizar el depósito, o bien, apersonarse a la Unidad de Recursos Humanos para efectuar el arreglo de pago.
- Algunos documentos sin nombre y otros indicando "Acta XXXX-XXX ACUERDO DE PAGO". En apariencia podría tratarse de un escrito, que incluye únicamente el nombre del funcionario y sus calidades, y solamente se indica la "Unidad de Recursos Humanos" y no un representante de la DNCC. Además, del acuerdo al que se llegó para recuperar esos dineros, de la muestra efectuada, se determinó que esos tractos van desde un solo pago, hasta más de 100 tractos quincenales.
- Algunos escritos cuentan con el nombre, firma y número de cédula del funcionario al que se le giró la suma de más y la del funcionario de la Unidad de Recursos Humanos, otros documentos solamente la firma, no existe unificación.
- También en la muestra, se ubicó escrito hecho a mano por parte de una funcionaria con fecha 31 de octubre de 2018, indicando que iba a realizar el depósito por la suma de 143,496.22 (Ciento cuarenta y tres mil, cuatrocientos noventa y seis colones, con 22 céntimos); sin embargo, posterior a esto no se ubicó nada más con relación a la recuperación de los dineros; se le consultó a la señora Jessica Zuñiga Rojas sobre este caso y manifestó que la persona todavía es funcionaria de la Institución, pero aún no ha realizado un acuerdo de pago.





08 de diciembre del 2020
DNCC-AI-SAD-006-2020
Página 10

- Estos documentos se ubican en un archivo físico general y no en un expediente por cada funcionario al que se le han realizado pagos de más.
- De la muestra revisada y de conformidad con lo indicado en el insumo para este fin, se logró evidenciar, que el promedio de recuperación de esos casos es desde 1 mes hasta 54 meses aproximadamente.
- No se logró evidenciar el traslado de cada expediente a la Asesoría Jurídica en aquellos casos de los funcionarios que no devolvieron los dineros.
- No existe procedimiento debidamente oficializado y aprobado, mismo que debe ser conocido y acatado por todas las Jefaturas institucionales, donde se regule los pasos a seguir sobre este tema y que incluya la obligación de reportar de manera inmediata las renunciaciones, ceses, permisos sin salario, etc., así como toda aquella situación que pueda originar un pago indebido por parte de la Unidad de Recursos Humanos, de manera que no se generen en forma tardía movimientos de pagos que no corresponden
- Existen supuestas sumas pagadas de más donde se indica la palabra “Incobrable”, sin embargo, no existe evidencia de quién y cómo se llega a esa conclusión.

Las observaciones emitidas en el presente servicio de advertencia se emiten con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, y que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias.

Lo anterior, como parte de los servicios preventivos de la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el objetivo de que las situaciones descritas sean valoradas para evitar riesgos por la inobservancia de las obligaciones de la Dirección de Gestión y sus titulares subordinados; para fortalecer el sistema de control interno en la materia que nos ocupa, sin perjuicio de una fiscalización posterior.

Se le recuerda que el presente Servicio Preventivo, será de seguimiento por parte de esta unidad organizativa.

