



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

Auditoría Interna

INFORME SOBRE EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LOS PROCESOS DE DETERMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ACREDITACIONES SALARIALES Y SUS ACCESORIOS QUE NO CORRESPONDEN EN EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

Febrero, 2016



ÍNDICE

Página N°

Resumen ejecutivo.....	i
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Origen del estudio.....	1
1.2 Objetivo del estudio.....	1
1.3 Objetivos específicos.....	1
1.4 Alcance del estudio.....	2
1.5 Riesgo.....	2
1.6 Limitaciones del estudio.....	3
1.7 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría.....	4
2. RESULTADOS.....	4
2.1 Normativa.....	4
2.2 Registro de acreditaciones.....	8
2.3 Sumas giradas de más a funcionarios del MINAE.....	10
2.4 Criterio de la Procuraduría General de la República.....	15
a) Montos de alta cuantía.....	15
b) Montos de baja cuantía.....	16
2.5 Documentación que respalda el proceso de acreditaciones.....	20
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	22
3.1 Conclusiones.....	22
3.2 Recomendaciones.....	25



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
Auditoría Interna

Resumen ejecutivo

El presente estudio fue realizado de acuerdo al Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el ejercicio del año 2015 a solicitud del Lic. Guillermo Bonilla Delgado, Jefe a.i. de la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda acerca de la gestión, detección, acciones de cobro y de control para la recuperación de las sumas acreditadas que no corresponden (sumas pagadas de más) por concepto de salarios y sus accesorios.

Así las cosas, producto de la investigación realizada por la Auditoría Interna del MINAE, se logró determinar que el procedimiento seguido para las acreditaciones que no corresponden por concepto de salario y sus accesorios fue elaborado por la Dirección de Recursos Humanos (DRH) de esta Institución, siendo lo correcto su confección por parte de la Dirección Financiera Contable (DFC) del MINAE, incumpliendo así con la normativa atinente sobre la materia; asimismo, dicho procedimiento es omiso en señalar ciertas acciones que deben ser realizadas y adolece de algunas herramientas que deben considerarse en todo el proceso desde la detección hasta la cancelación total de la deuda por parte de los servidores de este Ministerio.

Además, se evidenció que las acciones realizadas por parte de la DRH en la detecciones (en forma tardía incluso hasta de 19 años), determinación de los cálculos (se verificó que hubo sumas invertidas), acciones de recuperación y seguimiento de las sumas pagadas de más de manera irregular no eran uniformes para todos los funcionarios; ya que para algunos casos, a los dineros pagados en exceso detectados no se reflejaba en la documentación las deducciones correspondientes de la Caja Costarricense de Seguro Social ni del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, mientras que en otra, sí se desglosaba.

De forma adicional, se verificó que para la recuperación de las sumas en exceso se realizaban en muchos tractos; así como, que no se encontró evidencia que permita asegurar que se ejecutaban deducciones de planilla al salario escolar a los funcionarios que se encontraban en dicha situación, con el propósito de que se diera una amortización acelerada al compromiso pendiente de pago, tal y como así lo permite la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República en diversos Votos y Dictámenes emitidos al efecto y finalmente, la DRH no contaba con un archivo específico que resguardara la información relacionada al proceso de acreditaciones de sumas pagadas de más.

A su vez, se constataron deficiencias de control interno en la detección, en las acciones de recuperación, en el seguimiento y el control del tema objeto de estudio, pues no se realizaban verificaciones y conciliaciones periódicas; así como gestiones documentales que no fueron adecuadas, aparte de que no existe un archivo concreto para los funcionarios que son detectados con giros de más de forma irregular, entre otros, demostrando con esas debilidades que se violentaron lineamientos establecidos en materia de control interno emitidos no sólo en la Ley General de Control Interno N° 8292 sino también en las disposiciones técnicas giradas al respecto por la Contraloría General de la República.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
Auditoría Interna

De conformidad con lo antes indicado, se formularon una serie de recomendaciones al Jerarca de la Institución, con el propósito de que las inconsistencias encontradas sean subsanadas por los canales pertinentes y de esa manera, coadyuven y agilicen la gestión tanto de la DRH como de la DFC, ambas Dependencias del MINAE para que las acciones que deba realizar este Ministerio en materia de sumas pagadas en exceso de forma ilegal, sean realizadas éstas de forma más eficiente, eficaz, suficiente, oportuna y profesional para su recuperación, pero sobre todo apegada a la normativa vigente sobre la materia y vele por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, al cual se debe regir toda actuación que conlleve la administración, ejecución, seguimiento y control de recursos públicos.



INFORME SOBRE EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LOS PROCESOS DE DETERMINACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ACREDITACIONES SALARIALES Y SUS ACCESORIOS QUE NO CORRESPONDEN EN EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

Este estudio fue elaborado a solicitud del Lic. Guillermo Bonilla Delgado, Jefe a.i. de la Dirección de Control de Operaciones y Fiscalización de la Tesorería Nacional (TN) del Ministerio de Hacienda (MH) en oficio Fis-100-2014 del 18 de setiembre del 2014, el cual versa sobre la gestión, detección, acciones de cobro y de control para la recuperación de las sumas acreditadas que no corresponden (sumas pagadas de más) por concepto de salarios y sus accesorios.

De esa manera, la Auditoría Interna del MINAE incluyó dicho estudio en el Plan Anual de Trabajo (PAT) 2015, cuya área evaluada es concordante con lo establecido en el Plan Estratégico 2015-2020 (DEA-001-2015) de esta Dependencia Fiscalizadora.

1.2 Objetivo del estudio

Evaluar el Sistema de Control Interno aplicado a nivel institucional a los procesos de determinación y recuperación de acreditaciones salariales y sus accesorios que no corresponden.

1.3 Objetivos específicos

Dentro de los objetivos específicos del estudio, se citan los siguientes:

- a. Evaluar las actividades de control interno aplicadas por la Administración activa del MINAE para determinar y recuperar las sumas pagadas de más a los funcionarios de esta Institución por acreditaciones salariales que no corresponden, de conformidad con la normativa atinente.
- b. Identificar las sumas pagadas de más a funcionarios del MINAE por concepto de acreditaciones salariales y sus accesorios que no se apegan al marco normativo vigente.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA

Auditoría Interna

- c. Determinar las gestiones que ha realizado la Administración activa para recuperar las sumas pagadas de más a los funcionarios de este Ministerio por acreditaciones salariales y sus accesorios que no corresponden.

1.4 Alcance del estudio

El estudio abarcó el período comprendido entre el 01 de enero del 2013 al 31 de octubre del 2015; sin embargo, se amplió en los casos que se consideró necesario.

Además, es importante señalar que el presente estudio de auditoría fue realizado de conformidad con lo estipulado en la Resolución R-DC-119-2009, denominada *“Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público”*¹.

También, este estudio fue elaborado de acuerdo a la Resolución R-CO-94-2006 que contienen las *“Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”* (M-2-2006-CO-DFOE)², emitidos en su oportunidad por la Contraloría General de la República, entre otra normativa atinente, el cual tuvo su vigencia hasta el 31 de diciembre del 2014, ya que fue derogado por las *“Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”* (Resolución R-DC-064-2014)³.

A su vez, al tratarse de un estudio en materia de control interno, también se observó el cumplimiento de lo señalado en la Resolución R-CO-9-2009 denominada *“Normas de Control Interno para el Sector Público”* (N-2-2009-CO-DFOE)⁴, emitida por el Ente Contralor en su momento.

1.5 Riesgo

De acuerdo al Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAE ya citado, se definieron los riesgos más relevantes de la Institución como parte del análisis del universo auditable de ésta, incluyendo los de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) y de la Dirección Financiera Contable (DFC), ambas Dependencias del MINAE que se encuentran involucradas en el área investigada; para lo cual, se tomaron en consideración los siguientes riesgos, el impacto y probabilidad de riesgo; el puntaje del riesgo y el ciclo de auditoría, siendo en lo que corresponde, lo que a continuación se transcribe:

¹ Publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

² Resolución R-CO-94, publicada en La Gaceta N° 236 del 08 de diciembre del 2006, la cual se encontraba vigente en el período del estudio; no obstante, fue sustituida por la Resolución R-DC-064-2014 denominada *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*, publicada en La Gaceta N° 25 de setiembre del 2014 y que entró a regir el 01 de enero del 2015.

³ Publicada en La Gaceta N° 184 del 25 de octubre del 2014, en donde en su artículo 8 señala que las mismas entrarían a regir a partir del 1° de enero del 2015.

⁴ Publicado en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009 y en adelante denominado *normas de control*.

Cuadro N° 1

Identificación de Riesgos

N°	Riesgo	Impacto y probabilidad de riesgo	Puntaje de riesgo	Ciclo de auditoría
Dirección Financiera Contable (DFC)				
1	Podría ser que ocurran situaciones irregulares si no se ejercen las acciones de planeación, dirección, coordinación, supervisión y de control en materia presupuestaria y contable, lo que podría acarrear responsabilidades para el Jearca y el Titular Subordinado respectivo por incumplimientos normativos y técnicos al no ejecutar el presupuesto institucional como corresponde.	Moderado / Probable	15	anual
Dirección de Recursos Humanos (DRH)				
2	Podría ser que se estén otorgando incentivos a los funcionarios (zonaje, prohibición, dedicación exclusiva, desarraigo, carrera profesional, anualidades; así como licencias, vacaciones, permisos con o sin goce de salario, entre otros), que no se apegan a la normativa vigente sobre la materia, debido a deficiencias en la gestión de la DRH, lo que podría generar pérdidas cuantiosas de recursos públicos.	Muy alto / Bastante probable	35	anual

Fuente: Plan Estratégico (DEA-001-2015) para el período 2015-2020, elaborado por la Auditoría Interna del MINAE.

De acuerdo a lo anterior, el riesgo asociado en el área financiera contable del MINAE se incluyó como impacto y probabilidad de riesgo como moderado y probable con un puntaje de riesgo de 15 de acuerdo a la Matriz de Riesgos elaborada al efecto por la Auditoría Interna; no obstante, en el área de Recursos Humanos, el impacto y probabilidad de riesgo es muy alto y bastante probable con un puntaje de riesgo de 35, en ambas situaciones se debe tener presente este aspecto, por cuanto de conformidad con el criterio técnico de esta Dependencia Fiscalizadora, al encontrarse involucrados recursos públicos, se logró verificar que se generaron sumas pagadas de más a funcionarios de este Ministerio; tal y como se expone con detalle más adelante.

1.6 Limitaciones del estudio

La principal limitación que afrontó la Auditoría Interna para la elaboración del informe en mención, radicó básicamente en que la información brindada fue incompleta, tardía, alguna no uniforme y presentaba vacíos de datos; para lo cual, se tuvo que solicitar reuniones con personal de la DRH para aclarar las dudas e inconsistencias presentadas en la información suministrada a esta Dependencia Fiscalizadora, misma que incluso no fue presentada en los plazos requeridos y fue necesaria la remisión de recurrentes oficios recordatorios, llamadas telefónicas y visitas para que dicha Dirección remitiera en tiempo y forma lo solicitado.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
Auditoría Interna

1.7 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría, se efectuó el día 16 de febrero del 2016 en el Despacho Ministerial, ubicado en el noveno piso del MINAE; en donde en esa oportunidad estuvieron presentes el Lic. Leonardo Chacón Rodríguez, Director del Despacho del Señor Ministro; el Lic. Diego Mora Valverde, Oficial Mayor y Director Ejecutivo; la Dra. Vianney Loaiza Camacho, Directora de Recursos Humanos y el Máster Randall Loría Slack como representante de la Directora Financiero Contable del MINAE.

Además, en esa misma reunión mediante oficio AI-021-2016 del 16 de febrero del 2016 se hizo entrega en el Despacho del Señor Ministro, el informe preliminar en mención, solicitándole hacer las observaciones que estimara pertinentes de previo a la emisión final de éste por parte de la Auditoría Interna.

Como respuesta, mediante oficio DM-0168-2016 del 25 de febrero del 2016, el señor Chacón Rodríguez señaló que se acogieron las recomendaciones dadas por la Auditoría Interna y no se hicieron observaciones al informe.

2. RESULTADOS

2.1 Normativa

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131⁵, establece en su artículo 1 que dicha Ley regula el régimen económico y financiero de los Órganos y Entes administradores o custodios de los fondos públicos y en forma específica le es aplicable a la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus Dependencias.

Por otra parte, en el artículo 27 de ese cuerpo normativo señala que el MH será el órgano rector del Sistema de Administración Financiera y que éste comprende varios subsistemas, siendo uno de ellos, el de Tesorería.

Aunado a lo anterior, el artículo 58 de la Ley N° 8131 señala que el Subsistema de Tesorería *“...comprende tanto el conjunto de órganos participantes como las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros del tesoro público y en los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la Ley de presupuesto, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen...”*; asimismo, en dicha Ley se establece que tanto los objetivos como las atribuciones de la TN, se encuentran definidos los siguientes:

⁵ Publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del 2001.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA Auditoría Interna

“Artículo 59.- Objetivos

Los objetivos del Subsistema son los siguientes:

- a) Mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República.
- b) Propiciar la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al tesoro público.
- c) Realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos que correspondan...

Artículo 61.- Atribuciones de la Tesorería Nacional

La Tesorería Nacional tendrá las funciones y los deberes siguientes...

- f) Velar por la percepción adecuada de las rentas recibidas por los cajeros auxiliares autorizados para tal efecto...”

En vista de las potestades que posee la TN respecto al Sistema de Administración Financiero, el MH procedió a emitir el Decreto Ejecutivo N° 34574-H⁶ denominado “Reglamento general para el control y recuperación de acreditaciones⁷ que no corresponden”, el que fue creado con el propósito de regular los pagos que se ejecutan con fondos públicos, los cuales dichos pagos deberán ser cancelados de manera oportuna, eficaz y eficientemente; sin embargo, se crean situaciones que por omisión o acción en los procesos que lo culminan, existen circunstancias de excepción de pago y transferencias electrónicas del Estado que no corresponden.

Además, debido a que los actos y omisiones de los servidores responsables de la información que alimentan los sistemas de pagos actuales, podrían conllevar a perjudicar a los beneficiarios, usuarios y al Estado; por lo que la TN emitió una serie de regulaciones referentes a los procedimientos y controles internos que deberá contemplar una Institución Pública (Poder Ejecutivo) cuando la administración activa realice un pago que no corresponde con fondos públicos; definiendo en el considerando VIII del Decreto antes mencionado que “...es responsabilidad de las entidades públicas...establecer los procedimientos y controles internos de los pagos que estos realicen, provenientes de fondos del Gobierno de la República, a fin de evitar, identificar, verificar, controlar, recuperar y dar seguimiento a los que no corresponde acreditar a terceros e informar a la Tesorería Nacional, según las disposiciones que ésta establezca...” (El subrayado no corresponde al original)

Aparte de lo antes mencionado, es relevante manifestar lo que el Decreto Ejecutivo N° 34574-H ya citado, dispone con relación al tema de este Informe, siendo en lo que interesa, lo siguiente:

⁶ Publicado en La Gaceta N° 122 del 25 de junio del 2008.

⁷ Acto por medio del cual, un cajero auxiliar ejecuta el depósito de las sumas ordenadas por la Tesorería Nacional, en la cuenta cliente de un acreedor del Estado o receptor. Definición tomada del Decreto Ejecutivo N° 34574-H.

“Artículo 5º- Procedimientos y controles en la elaboración de propuestas de pagos: De conformidad con la Ley N° 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.

Artículo 6º- 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 7º- Determinación de los casos de acreditaciones que no corresponden: Las acreditaciones que no corresponden se determinarán cuando medie dolo, culpa o negligencia del servidor público en el cumplimiento de sus funciones, correspondiente en los casos señalados en el artículo 6 de este reglamento.

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...

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 subrayado no corresponde al original)

Aunado a lo anterior y de conformidad con el tema del estudio en mención, es importante señalar lo que establece el artículo 115 de la Ley N° 8131, que textualmente manifiesta lo siguiente:

“ARTÍCULO 115.- Responsabilidad ante terceros

El servidor público que, a nombre y por cuenta del órgano o ente público donde presta sus servicios, contraiga obligaciones o adquiera compromisos al margen del ordenamiento jurídico, será de ellos el responsable civil ante terceros, sin perjuicio de la acción de repetición que pueda emprender el Estado o la entidad pública de que se trate por los pagos efectuados.” (El subrayado no corresponde al original)

Por otra parte y relacionado con el área investigada, es relevante indicar lo que establece el artículo 173 del Código de Trabajo N° 2⁸, que específicamente en lo que interesa, señala lo siguiente:

“...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 de 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...” (El subrayado no corresponde al original)

⁸ Publicada en La Gaceta N° 192 del 29 de agosto de 1943.

Así las cosas, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 34574-H antes mencionado, la Auditoría Interna mediante oficio AI-100-2015 del 17 de agosto del 2015, le solicitó a Dra. Vianney Loaiza Camacho, Directora de la DRH para que remitiera copia de los instrumentos de control interno (procedimientos, políticas, circulares, resoluciones administrativas, oficios, entre otros) desarrollados por esa Dirección para la determinación y recuperación de las acreditaciones salariales y sus accesorios que no corresponden; por lo que, mediante respuesta en oficio DRH-RC-225-2015 del 27 de agosto del 2015, se remitió entre otra información y documentación, el Procedimiento denominado “Registro de acreditaciones que no corresponden (Sumas Pagadas de más)⁹”, el cual tiene fecha de elaboración a enero del año 2011 y que fue confeccionado por la DRH del MINAE a través del Proceso de Gestión de Servicios y Compensación de esa Dirección; lo cual contraviene lo señalado en el inciso 3 del artículo 8 de Decreto antes citado.

Con base a lo anterior, el procedimiento definido por la DRH en materia de registro de acreditaciones que no corresponden (sumas pagadas de más) establece en lo que interesa, lo siguiente:

1. Es aplicable a todos los funcionarios del MINAE, a los que se les haya acreditado una suma pagada de más en su salario y sus pluses por diversas circunstancias.
2. Las sumas en exceso se detectan en el sistema de pagos INTEGRAL en el Módulo Gestión de Recursos Humanos, Reportes, Planilla de Salarios y Acreditaciones que no corresponden o mediante el control que el analista ejecuta en cada quincena de la planilla.
3. Para ello, se realizan las revisiones de las acciones de personal, coletillas de salarios, expediente del funcionario y se incluyen en un cuadro con la información, en donde finalmente se determina el monto pagado de más y los tractos a los cuales el empleado deberá reintegrar.

De esa manera, cuando el funcionario es activo, se procede a:

- Convocarlo a una reunión con la Abogada de la DRH.
- Se elabora el comunicado oficial en ese momento.
- Se llega a un acuerdo de pago (se indica la forma y el período de la devolución al Estado de las sumas pagadas de más) y se emite el documento respectivo y se firma.
- Dicho documento se remite al Departamento de Registro y Control de la DRH para su trámite respectivo y se registra en el Sistema de Pagos INTEGRAL Remoto.
- Se registran las sumas acreditadas que no corresponden en el Perfil de Trámites hacia la Tesorería Nacional en el Módulo del Subsistema de

⁹ En adelante denominado Registro de Acreditaciones.

- Gestión de Tesorería Nacional y también en el Módulo del Registro de Acreditaciones que no Corresponden.
- Además, se registran en el Subsistema de Deducciones en el módulo de Acuerdos de rebajos por nómina, según los pasos establecidos en el Sistema INTEGRÁ.
 - Cuando el funcionario realiza el depósito mediante Entero de Gobierno, se registra el número de éste en el Sistema INTEGRÁ Remoto en el Perfil de Trámites hacia la Tesorería Nacional en el módulo del Subsistema de Gestión de Tesorería Nacional y en el Subsistema de Deducciones en el aparte de Reintegros.
 - La DRH prepara un informe mensual a Contabilidad Nacional (CN) con los documentos respectivos.
 - Se elabora la certificación respectiva, la cual es firmada por el Oficial Presupuestal del MINAE y se remite dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes.
 - Luego, de forma bimensual la DRH prepara el Informe de Sumas Acreditadas que no corresponden a la División de Fiscalización de la TN.

Por otra parte, cuando el funcionario es inactivo y no es posible localizarlo, la DRH traslada el expediente a la Dirección de la Asesoría Jurídica (DAJ) del MINAE para lo que corresponda, la cual debe observar la Circular FIS-020-2012 del 13 de marzo del 2012 sobre los Montos Exiguos.

Cabe destacar, que la circular antes citada, establece como Monto Exiguo en sede administrativa la suma de ¢214.050,00 (Misceláneo de Servicio Civil 1).

2.2 Registro de acreditaciones

Cabe señalar, que una vez analizado el documento denominado *Registro de Acreditaciones* de la DRH, se logró verificar que el procedimiento corresponde a los funcionarios activos e inactivos de esta Institución; sin embargo, se omite ciertos procedimientos que debe realizar tanto la DRH como la DAJ, en donde se debe señalar de manera pormenorizada las acciones concretas para los empleados inactivos (pues el documento realizado por la DRH es un procedimiento que en este caso es administrativo¹⁰).

No obstante lo anterior, dicho instrumento a pesar de que señala los diversos pasos a seguir cuando se detectan pagos en exceso a funcionarios activos, es omiso en hacer referencia e identificar las diferentes herramientas (cuadros, matrices, impresiones de pantalla del Sistema INTEGRÁ, entre otros) que serán utilizados en el proceso de identificación, determinación, acciones de recuperación, seguimiento y control de las sumas pagadas de

¹⁰ "El Procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin...El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo..." Definición tomada de https://es.wikipedia.org/wiki/Procedimiento_administrativo.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
Auditoría Interna

más y que sean de aplicación homogénea a todos los funcionarios en los diversos procesos que se detecten sobre este particular.

Además, se verificó que en dicho documento se incluyó la Directriz N° DCN-001-2011 emitida por la CN del MH; no obstante, ésta se encuentra derogada, lo cual evidencia que dicha herramienta procedimental se encuentra desactualizada.

También, se es omiso en mostrar las coordinaciones que se deben realizar con otras Dependencias del MINAE, entre ellas la DFC y la DAJ en lo referente al proceso de acreditaciones que no corresponden.

Aparte de lo anterior, el Procedimiento elaborado por la DRH para el control y recuperación de los pagos de salarios y sus accesorios que no corresponden, fue confeccionado por esa Dirección siendo omisa la participación de la DFC en la elaboración del mismo, lo que incumple como ya se indicó anteriormente con lo establecido en el inciso 3 del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H ya mencionado.

Sobre este particular, la Auditoría Interna mediante oficio AI-101-2015 del 17 de agosto del 2015, le solicitó a la Máster Ana Lía Padilla Duarte, Directora de la DFC del MINAE, se sirviera remitir los instrumentos de control interno (procedimientos, políticas, circulares, resoluciones administrativas, oficios, entre otros) desarrollados por dicha Dirección para la determinación, recuperación y control de acreditaciones salariales y sus accesorios que no corresponden; asimismo, copia de los informes o documentos generados en los años 2013, 2014 y 2015 por esa Dirección dirigidos al Jерarca Institucional, a la DRH y a la TN del MH, en los que se informa sobre los pagos en exceso realizados a los funcionarios del MINAE y finalmente, que remitiera copia de los documentos elaborados durante ese mismo período, con el propósito de realizar la recuperación de dichas sumas que no están sujetas a derecho.

Como respuesta, mediante oficio DFC-0707-2015 del 28 de agosto del 2015, la señora Padilla Duarte se limitó a señalar que:

*“...le informo que **esta Dirección no interviene en el proceso de determinación y recuperación de acreditaciones salariales.***

***Este procedimiento es realizado por la Dirección de Recursos Humanos en coordinación con la Contabilidad Nacional** dado que son los que tienen la administración de la partida 0 y se me remite copia para cuestiones de información...*

Lo anterior, por cuanto la contabilización de las mismas, corresponde en el caso del MINAE a Contabilidad Nacional...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)



2.3 Sumas giradas de más a funcionarios del MINAE

Con el propósito de determinar los montos y el nombre de los funcionarios que recibieron acreditaciones giradas de más que no les correspondían, la Auditoría Interna le giró el oficio AI-100-2015 ya citado a la señora Loaiza Camacho, solicitando un pedimento de información que contenía los mismos datos que le fueron consignados a la señora Padilla Duarte en el oficio AI-101-2015 ya mencionado.

Como respuesta, mediante oficio DRH-RC-225-2015 ya citado, la señora Loaiza Camacho remitió una serie de información, entre ellos un disco compacto con los datos requeridos.

Posteriormente, una vez analizada la información en mención, la Auditoría Interna mediante oficio AI-170-2015 del 30 de noviembre del 2015, le requirió a la Titular Subordinada de la DRH otra información adicional, siendo ésta entre otra, que indicara la modalidad con que fueron detectadas las sumas pagadas de más, ya sea mediante acciones automáticas realizadas por el Sistema INTEGRA o por la detección de los funcionarios de esa Dirección.

Como respuesta, en oficio DRH-RC-0349-2015 del 07 de diciembre del 2015, el Lic. Alexander Quesada Vargas, Director a.i. de la DRH, manifestó que dicha detección se realiza mediante tres posibles escenarios, siendo éstos:

- “...a. En el proceso de revisión de cada Planilla Salarial que se aplica en el Sistema INTEGRA, por parte de las Profesionales Analistas del Departamento de Registro y Control de esta Dirección; revisión que se realiza luego de la aplicación de la respectiva Planilla Salarial en el Sistema supra.”*
- b. Por estudios que se realizan a cada funcionario que conforma nuestro Ministerio, en lo referente a los incentivos salariales de anualidades y Carrera Profesional; mismos que se realizan a lo largo del año, y que en algunas oportunidades se han detectado casos en los que se han realizado reconocimientos demás y reconocimientos de menos anualidades o puntos de Carrera Profesional.*
- c. Y algunos casos, como los de los funcionarios: Víctor Alberto Acevedo Amador, Patricia Bolaños Chacón, Tatiana María Muñoz Córdoba y Carolina Mendieta Espinoza, en donde por medio de una aplicación en el Sistema INTEGRA, se gestiona el pago de sumas de más en casos en donde se apliquen Reasignaciones de Puestos en forma descendente...” (El subrayado no corresponde al original)*

Con base a lo antes transcrito, la DRH detecta las sumas pagadas en exceso mediante tres modalidades, la primera por medio de los funcionarios de dicha Dirección quienes realizan revisiones a la planilla, la segunda, en donde dichos servidores ejercen estudios para detectar sumas pagadas de más a los incentivos de anualidades y carrera profesional (siendo omisos en indicar si se realizan o no estudios a otros incentivos, tales como, zonaje, prohibición y dedicación exclusiva, entre otros) y la tercera por medio de una aplicación electrónica contemplada en el Sistema INTEGRA.

De forma adicional y una vez analizada la información brindada por la DRH, se procedió a realizar la elaboración del cuadro N° 2, donde se muestra el detalle de los 13 funcionarios que se les giró sumas de más en el período comprendido del 01 de enero del 2013 al 31 de octubre del 2015 y la razón por las cuales, se les realizó el rebajo respectivo, siendo éstos:

Cuadro N° 2

Funcionarios que recibieron sumas pagadas de más de manera irregular

Período: 01 de enero del 2013 al 31 de octubre del 2015

Monto en colones ¢

N°	Nombre del Funcionario	Monto bruto girado de más	Monto de deducciones	Monto neto por recuperar	Pendiente por recuperar	Concepto que generó la suma de más
Año 2013						
1	Eladio Humberto Solano León	¢22.100,00	¢2.026,57	¢20.073,43	¢0,00	Prohibición desde el 01/03/2013 al 30/03/2013 (1 mes).
2	Karina Hernández Espinoza	12.068,00	1.106,64	10.961,36	0,00	Zonaje desde el 01/05/2013 al 15/05/2013 (15 días).
Año 2014						
3	Ana Lía Padilla Duarte	273.930,00 ¹¹	24.806,75	249.123,25	0,00	Un Punto de Carrera Profesional desde el 01/07/1994 hasta el 30/11/2013 (19 años y 4 meses).
4	Leslie Alvarado Calderón	188.938,75 ¹²	17.307,68	171.631,07	0,00	Prohibición desde el 16/11/2013 hasta el 15/12/2013 (1 mes).
5	Rosaura Irania Rojas Álvarez	118.224,00	10.841,14	107.382,86	0,00	Puntos de carrera profesional desde el 01/01/2011 al 31/12/2013 (3 años).
6	Marta Eugenia Monge Sáenz	229.526,65	21.047,59	208.479,06	0,00	Tiempo extemporáneo segunda quincena marzo del 2014 (15 días).
7	Víctor Alberto Acevedo Amador	74.596,67	6.840,51	67.756,16	0,00	Salario base primera quincena mayo del 2014 (15 días).
8	Patricia Bolaños Chacón	35.233,33	3.230,90	32.002,43	0,00	Salario base primera quincena mayo del 2014 (15 días).
9	Tatiana María Muñoz Córdoba	27.850,00	2.553,84	25.296,16	0,00	Salario base primera quincena mayo del 2014 (15 días).
10	Melina Villalobos Rojas	37.327,50	3.422,93	33.904,57	0,00	Zonaje del 01/04/2014 al 15/05/2014 (1 mes y 15 días).
11	Carolina Mendieta Espinoza	25.296,16	0,00	25.296,16	0,00	Salario base primera quincena mayo del 2014 (15 días).
Año 2015						
12	Ana Hazel Sánchez Acuña	6.740,95 ¹³	618,15	6.122,80	0,00	Pago de Horas extras a diciembre del 2014 (1 mes).
13	Gerardo Abel Solórzano Solórzano	15.395,50	1.411,75	13.983,75	0,00	Pago de Horas extras a diciembre del 2014 (1 mes).
	TOTAL	¢1.067.227,51	¢95.214,45	¢972.013,06	¢0,00	

Fuente: Información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos del MINAE.

¹¹ A pesar de que el Sistema INTEGRA reporta un pago de más por la suma de ¢273.930,00, se elaboró un Acuerdo de Pago el 11/11/2013 por un monto de ¢280.438,00 (con deducciones de la CCSS y el BP de ¢25.392,47), generando con ello una deuda neta por ¢255.045,53; por lo que, existe una diferencia de ¢5.922,28 de monto bruto entre el Sistema INTEGRA y el Acuerdo de Pago.

¹² A pesar de que el Sistema INTEGRA reporta un pago de más por la suma de ¢188.938,75, se elaboró un Acuerdo de Pago el 03/02/2014 por ese mismo monto; no obstante, el monto neto a pagar que señala dicho Acuerdo de Pago, estableció la suma de ¢171.631,07 pero el Sistema INTEGRA indica que la suma es ¢171.613,07; por lo que existe una diferencia de ¢18,00, cuyo monto fue modificado y se consignó erróneamente en el Acuerdo de Pago.

¹³ A pesar de que el Sistema INTEGRA reporta un pago de más por ¢6.740,95, se elaboró un Acuerdo de Pago el 15/07/2015 por un monto de ¢6.122,80, el cual sería pagado en dos tramos; es decir, el Acuerdo de Pago consideró el monto neto y nunca el monto bruto.

Con base a lo anterior, se determinó que se generaron montos de acreditaciones por concepto de salarios y sus accesorios que no correspondían, durante el período de estudio por un monto bruto de **¢1.067.227,51**, de los cuales, se les aplicó rebajos por concepto de cargas sociales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BP) por la suma de **¢95.214,45**, quedando de esa manera, un monto neto por recuperar de **¢972.013,06**.

De conformidad con lo anterior, se logró constatar que al 31 de octubre del 2015, se recuperó un total de **¢972.013,06** es decir un 100% de las sumas adeudadas, tal y como consta en la certificación emitida al efecto por la DRH mediante oficio DRH-RC-349-2015 ya citado, en donde se adjuntó la misma debidamente firmada por el señor Quesada Vargas, quien puntualmente manifestó que: *"...al 07 de diciembre del año 2015, no se cuenta con acreditaciones que no corresponden (recuperación de dinero por concepto de sumas giradas de más)..."*

Así las cosas, se logró verificar producto de dicho análisis, una serie de inconsistencias que se detallan a continuación:

Caso N° 1: Ana Lía Padilla Duarte

En el caso concreto de esta funcionaria, la documentación de respaldo del Sistema INTEGRRA reportó un pago de más por la suma de ¢273.930,00 (con deducciones de la CCSS y BP por ¢24.806,75) quedando un monto neto de ¢249.123,25; no obstante, de conformidad con la documentación elaborada por la DRH, permite constatar la existencia de un Acuerdo de Pago confeccionado el día 11 de noviembre del 2013 pero por un monto de ¢280.438,00 (con deducciones de la CCSS y BP por ¢25.392,47), generando con ello una deuda neta por ¢255.045,53; por lo que existe una diferencia de ¢5.922,28 entre lo que muestra el Sistema INTEGRRA y lo confeccionado en el Acuerdo de Pago.

No obstante lo anterior, se encontró evidencia que permitió constatar que el monto efectivamente pagado por dicha funcionaria fue de ¢273.930,00.

De forma adicional, es importante señalar que esta suma pagada de más, fue detectada hasta el año 2013 a pesar de que venía siendo disfrutada por la funcionaria en mención desde el año de 1994; es decir, transcurrieron aproximadamente 19 años para que la DRH se enterara de dicha situación irregular y posteriormente procediera a corregirla, lo cual evidencia la omisión de la implementación de acciones básicas de control interno en esta área para haber sido descubierta de forma eficiente y oportuna desde hace muchos años.

Cabe destacar, que si bien es cierto la DRH afirma que los funcionarios de esa Dirección realizan revisiones quincenalmente a la planilla y evaluaciones anuales a cada funcionario para detectar sumas pagadas de más y específicamente en lo concerniente a carrera profesional, tal y como se indicó en el oficio DRH-RC-0349-2015 ya mencionado, se logró constatar que esas apreciaciones son incorrectas, pues en esta situación concreta de la

señora Padilla Duarte, dicho incentivo venía siendo disfrutado por esa servidora desde hace aproximadamente 19 años, sin que la DRH haya detectado en forma oportuna dicha irregularidad.

Caso N° 2: Leslie Alvarado Calderón

En este caso concreto, la documentación de respaldo del Sistema INTEGRA reporta un pago de más por la suma de ¢188.938,75, en donde se elaboró un Acuerdo de Pago el día 03 de febrero del 2014 por ese mismo monto; no obstante, la cifra neta a pagar que señala dicho Acuerdo de Pago, estableció la suma de ¢171.631,07; sin embargo, el Sistema INTEGRA indicó que la suma era ¢171.613,07; por lo que existe una diferencia de ¢18,00, cuyo monto fue modificado y se consignó erróneamente en el Acuerdo de Pago suscrito; es decir, se invirtieron los números.

Caso N° 3: Ana Hazel Sánchez Acuña

En el caso concreto de esta funcionaria, la documentación de respaldo del Sistema INTEGRA reportó un pago de más por la suma de ¢6.740,95, en donde se elaboró un Acuerdo de Pago el día 15 de julio del 2015 por un monto de ¢6.122,80, el cual sería pagado en dos tractos; es decir, dicho Acuerdo de Pago consideró el monto neto y nunca consideró el monto bruto.

Por otra parte, de acuerdo a las inconsistencias detectadas, se denota que no se tuvo el cuidado, esmero, dedicación y diligencia necesarios para poder detectar de manera oportuna, pagos realizados en exceso (uno de ellos de más de 19 años). También, se fue omiso por parte de la DRH en el cuidado y atención que se debió tener previo, durante y posterior a la realización de los cálculos para confeccionar los respectivos Acuerdos de Pago para que este documento coincidiera con los datos que mostraba el Sistema INTEGRA; así como, con los oficios emitidos por la DRH conteniendo el detalle de los cálculos de las sumas pagadas de más (monto bruto, deducciones y monto neto), lo cual trasgredió con ciertas normas de control contempladas en las Normas de Control Interno para el Sector Público ya citadas, siendo éstas la Norma 4.4.5, 4.5; 4.5.1 y 4.6, las cuales indican lo siguiente:

“4.4.5 Verificaciones y conciliaciones periódicas

La exactitud de los registros...debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones, y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuente...para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes.

4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

*...los titulares subordinados, según sus competencias, **deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.** Lo*



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA Auditoría Interna

anterior, tomando en cuenta fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

4.5.1 Supervisión constante

...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 SCI¹⁴...

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

...las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que estas ocurran, emprender las medidas correspondientes... (El destacado y subrayado no corresponden al original)

De forma adicional la Ley General de Control Interno N° 8292¹⁵ señala la obligatoriedad de realizar diversas actividades de control en la implementación de un adecuado SCI, siendo algunas de ellas, el acápite iii) y iv) del punto b) del artículo 15 e inciso a) del artículo 17, que señalan lo siguiente:

“Artículo 15.- Actividades de control...serán deberes...de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes...”

b) Documentar, mantener actualizado y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes...

iii) El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución...

iv) La conciliación periódica de registros, para verificar su actitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido...”

Artículo 17.- Seguimiento del sistema de control interno...serán deberes...de los titulares subordinados los siguientes:

a) Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones... (El subrayado no corresponde al original)

¹⁴ Sistema de Control Interno.

¹⁵ Publicada en La Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA Auditoría Interna

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE denominado “*Reglamento Autónomo de Servicios del MINAE*”¹⁶, establece en el inciso b) del artículo 22, las obligaciones que poseen los servidores con la Institución, siendo esta en particular la siguiente:

“Artículo 22...son obligaciones de los funcionarios del Ministerio...”

- b) *Ejecutar las labores con la capacidad, dedicación, esmero y diligencia que el cargo requiera, aplicando todo el esfuerzo para el desempeño de sus funciones...”*

Además, se logró verificar que dentro de la documentación empleada por la DRH se encuentra un cuadro, en el que se consigna la fecha del registro, el número de registro, el nombre del funcionario, el número de cédula, la Dependencia, el monto registrado, el rebajo por quincena que se le aplicará al funcionario y el motivo; no obstante, dicha herramienta no contempla otros rubros que son sumamente importantes en el proceso, ya que en ocasiones la casilla denominada “monto registrado” es anotado como monto bruto (en el caso del señor Acevedo Amador y otros) y en otras ocasiones como monto neto (tal es el caso de la señora Monge Sáenz); es decir, dicha casilla es empleada para consignar indistintamente montos brutos o netos, lo cual es improcedente. De forma adicional, dicho cuadro es omiso en considerar las deducciones de la CCSS y el BP (en todos los casos); razón por la que, al no contarse con todos los elementos que intervienen (monto bruto, deducciones, monto neto y monto por rebajos quincenales) inducen a error y por ende, a que se cometan eventuales inconsistencias al momento de realizarse los rebajos correspondientes; denotándose de esa manera, que no es un procedimiento uniforme ni una herramienta confiable de control.

2.4 Criterio de la Procuraduría General de la República relacionado al rebajo por montos de alta y baja cuantía pagados en exceso

a) Montos de alta cuantía

La Procuraduría General de la República (PGR) ha emitido diversos Dictámenes y Opiniones Jurídicas relacionados al tema bajo estudio, siendo uno de ellos el OJ-252-2003 del 01 de diciembre del 2003, el cual señala que en caso de sumas pagadas de más que no corresponden que sean de alta cuantía, se deben de realizar los rebajos por planilla al funcionario que se encuentra en esa situación pudiendo recurrir a la utilización del salario escolar para cubrir parte de la deuda, ya que si se logra demostrar como en derecho corresponde la existencia de un pago indebido a un servidor, éste sería un enriquecimiento ilícito y por ende “...no es necesario notificar la decisión antes de aplicar los rebajos, porque el interesado desde el momento mismo que recibió y aprovechó el pago en exceso estaba enterado de su lógica obligación de devolverlo (resolución N° 2001-07267¹⁷...)”

¹⁶ Publicado en La Gaceta N° 34 del 17 de febrero del 2000.

¹⁷ Voto emitido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, con respecto a la cantidad de tractos que deben ser rebajados, la PGR en su OJ-252-2003 ya citado, señaló que existe jurisprudencia constitucional al respecto, alegando que en un recurso de amparo que fue presentado en su oportunidad en contra del Ministerio de Educación Pública, la Sala Constitucional declaró sin lugar el mismo, liberando de toda responsabilidad a dicho Ente Público, pues no encontró que éste haya sido “...arbitraria ni ilegal, y los declaró sin lugar, pues basta con que dichos rebajos se hayan aplicado en más de cuatro tractos (resoluciones Nos. 2002-00651 del 25 de enero del 2002 y 2002-07385 del 26 de julio del 2002)...”

De forma adicional, la PGR señaló que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, la Administración “...está obligada a recuperar los dineros pagados por error o en exceso a favor de sus servidores; esto mediante rebajos directos de planillas, aplicados en forma proporcional a sus salarios, y en al menos cuatro tractos y sin intereses. Lo anterior sin perjuicio de realizar arreglos de pago con los interesados que así lo propongan...”

También, con respecto al salario escolar el Ente Procurador contempló que “...como salario que es puede ser objeto igualmente de la compensación expresamente autorizada por el artículo 173 del Código de Trabajo, en razón de pagos hechos en exceso, en los términos anteriormente referidos...”

Por último, concluye la PGR que el porcentaje que podrá ser objeto de rebajo del salario escolar para hacer frente al pago de la deuda del funcionario por concepto de pagos indebidos “...dependerá de las especiales condiciones de cada caso en que haya mediado un pago salarial en exceso, y especialmente, de la cuantía de la deuda por compensar, **la cual no podría ser amortizada por la Administración en menos de cuatro tractos y sin intereses...**” (El destacado no corresponde al original)

b) Montos de baja cuantía

La Sala Constitucional ha emitido diversas resoluciones relacionadas al tema bajo estudio, siendo uno de ellos la Resolución N° 2001-05723 del 26 de junio del 2001, en donde señaló que para las sumas pagadas de más prevalece lo siguiente:

“...3.3 Si la deuda es de baja cuantía en relación con el salario líquido del trabajador, y la misma se ha acumulado en un plazo relativamente corto, se procederá a rebajar en cuatro abonos quincenales, conforme al último párrafo del artículo 173 del Código de Trabajo.

3.4 En casos especiales, en que se den situaciones muy particulares o circunstanciales diferentes a las expuestas en los incisos anteriores, los períodos de rebajas podrán, excepcionalmente ser ampliados, a juicio de la Dirección de Recursos Humanos, Departamento de Administración de Salarios, para lo que deberá considerar, aspectos socioeconómicos legales y administrativos, en concordancia también, si fuere necesario, con el criterio que al respecto dicte la Comisión de Crédito de la Institución. Para los efectos anteriores, si fuese del caso firmar un pagaré con garantía fiduciaria, este se

consignará por la suma adeudada y no devengará intereses...” (El subrayado no corresponde al original)

Además, la PGR mediante Dictamen C-241-2014 del 11 de agosto del 2014, manifestó en lo que interesa lo siguiente:

“...B.- La recuperación de pagos indebidos, erróneos o en exceso.

Tanto el trámite para recobrar sumas dinerarias pagadas de más, como el plazo de prescripción dentro del cual debe ejercerse aquella acción cobratoria por parte de la Administración Pública, han sido temas recurrentes en nuestra jurisprudencia administrativa (Véanse al respecto los dictámenes C-052-90 de 2 de abril de 1990, C-061-96 de 6 de agosto de 1996, C-137-96 de 6 de agosto de 1996, C-124-97 de 8 de julio de 1997, C-226-97 de 1º de diciembre de 1997, C-250-97 de 24 de diciembre de 1997, C-135-2000 de 15 de junio del 2000, C-111-2002 de 7 de mayo de 2002, el pronunciamiento OJ-252-2003 de 1º de diciembre de 2003, así como los dictámenes C-376-2004 de 13 de diciembre de 2004, C-068-2006 de 20 de febrero de 2006 y C-126-2008 de 18 de abril de 2008).

Por la amplitud, coherencia y claridad de los criterios jurídicos vertidos sobre esas materias, estimamos innecesario ahondar en vastas exposiciones al respecto, más que no existen elementos de juicio que nos inclinen a cambiar nuestra posición sobre esos temas. Será suficiente entonces, extraer de nuestra doctrina administrativa - basada especialmente en la jurisprudencia vinculante constitucional- los siguientes corolarios de interés para abordar... Dichos corolarios son...

1) *De la integración normativa de lo dispuesto por los artículos 803 del Código Civil, 173, párrafo segundo del Código de Trabajo y 51 del Estatuto de Servicio Civil y 203, siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública, la Administración Pública, en su condición de entidad patronal, está obligada a recuperar los pagos efectuados en exceso o por error a favor de sus servidores; esto como resguardo oportuno de los fondos públicos puestos a su alcance (pronunciamiento OJ-252-2003 op. cit).*

2) *Para efectos de recuperación de sumas dinerarias pagadas en exceso o indebida o erróneamente reconocidas por parte de la Administración Pública, independientemente de que éstas sean o hayan sido giradas a favor de servidores públicos o ex servidores, con base en lo dispuesto por los numerales 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública, se tendrá siempre un plazo de cuatro años como límite para gestionar la acción cobratoria respectiva, ya sea a través del cobro administrativo pertinente (arts. 308 y siguientes, en relación con el 148 y siguientes, todos de la Ley General de la Administración Pública) o bien, en caso de resultar infructuoso aquél, planteando el proceso ejecutivo correspondiente en sede jurisdiccional (Dictamen C-307-2004 de 25 de octubre de 2004. Y en sentido similar, los dictámenes C-376-2004 de 13 de diciembre de 2004, C-111-2002 de 7 de mayo de 2002, C-250-97 y C-226-97, respectivamente, de 24 y 1º de diciembre de 1997, C-124-97 de 8 de julio de 1997, C-061-96 y C-137-96 ambos de 6 de agosto de 1996, así como el C-068-2006 y el C-126-2008 op. cit.).*

3) De previo a que la Administración decida iniciar cualquier gestión cobratoria, es aconsejable que analice y valore detenidamente, si aquél pago indebido o en exceso se fundamenta o no formalmente en un acto declaratorio de derechos, pues la existencia o no de aquella manifestación formal de la voluntad administrativa determinará la exigencia inexcusable de ejercer o no, de previo a la gestión cobratoria aludida en el párrafo anterior, la potestad de autotutela administrativa para revertir aquel acto administrativo, según corresponda en atención del grado de disconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico que contenga, ya sea a través del instituto de la lesividad (numerales 183.1 de la Ley General de la Administración Pública, 10 inciso 5) y 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo) o bien, de manera excepcional, de la potestad anulatoria administrativa (artículo 173 de la citada Ley General); procedimientos diferenciados que deberán de seguirse con estricto respeto del principio constitucional de intangibilidad de los actos propios y siempre dentro del plazo de caducidad previsto por el ordenamiento (artículos 173.4 de la citada Ley General y 34.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo). (Dictámenes C-068-2006 y el C-126-2008 op. cit.).

4) **Si el pago efectuado indebidamente deviene de un simple error aritmético o material de la Administración no es necesario seguir alguno de los trámites antes mencionados** (Resolución Nº 2006-11972 de las 15:45 horas del 16 de agosto de 2006, Sala Constitucional). **La recuperación de esos dineros puede hacerse mediante rebajos directos de planilla, aplicados de forma proporcional a sus salarios, en al menos cuatro tractos y sin intereses** (art. 173, párrafo segundo del Código de Trabajo). Pero sí se debe, al menos, comunicar previamente al funcionario el monto adeudado, el número de tractos en los que se procederá a realizar el reintegro y se requiere que la suma a deducir del salario del funcionario sea razonable y proporcional, de modo que el resto de su sueldo le permita satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, toda vez que el particular no tiene por qué soportar en forma desproporcionada los errores de la Administración (Resoluciones Nºs 2002-4842 de las 16:12 horas del 21 de mayo del 2002 y 2006-010132 de las 14:55 horas del 19 de julio de 2006).

Si bien la determinación de cuántos tractos y qué monto se va a rebajar, es un asunto de resorte exclusivo de la Administración Activa, que deberá resolver atendiendo a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad para cada caso (Pronunciamiento OJ-252-2003 y dictamen C-126-2008 op. cit.), nos interesa indicar que en esos casos, la Sala Constitucional y esta Procuraduría General han considerado de oportuna aplicación, la regla definida en el artículo 172 del Código de Trabajo, en lo relativo a la proporción embargable del salario que excede el mínimo establecido, a efecto de proporcionar un parámetro objetivo de obligatoria observación para los empleadores al momento de realizar los rebajos a sus trabajadores, eliminándose así, **el margen de discrecionalidad con que cuentan para realizarlos** (Resolución Nº 2008-02653 de las 10:43 horas del 22 de febrero del 2008 y pronunciamiento OJ-252-2003 op. cit.).

Este criterio procede -ha insistido la Sala y la propia Procuraduría General- en defecto de un arreglo de pago entre el patrono y el trabajador, ya que ante la existencia de un acuerdo de esa naturaleza, debe prevalecer éste en donde ha mediado la participación del empleado, quien -se supone- pactó la opción menos gravosa a sus intereses. (Resolución Nº 2008-02653 y pronunciamiento OJ-252-2003 op. cit.).

Cabe indicar que esta posibilidad de finiquitar por mutuo acuerdo un determinado arreglo de pago sobre sumas pagadas en exceso o indebida o erróneamente reconocidas por parte de la Administración Pública, podría darse incluso durante la tramitación formal de un procedimiento administrativo cobratorio, al tenor de lo dispuesto por el ordinal 317.1. e) de la Ley General de la Administración Pública (Véase al respecto la breve alusión a esta posibilidad en el dictamen C-307-2004 de 25 de octubre de 2004)...

3) Sin embargo, excepcionalmente, el uso racional de los recursos públicos, el coste efectivo de la administración de justicia y el funcionamiento de la Administración, pueden determinar la improcedencia de incoar procesos cobratorios por sumas reducidas, y en general cuando los gastos de recuperación del crédito en descubierto superan razonablemente lo que eventualmente se obtendría con la acción.

4) Por ello, que a juicio de la Procuraduría General, emprender acciones para cobrar créditos cuyo monto es menor al costo efectivo de la gestión cobratoria, no puede ser calificado ni enmarcarse dentro el principio de buena gestión, dado que ello no implica un uso racional de los recursos públicos.

5) En definitiva son los principios de racionalidad y economicidad que rigen la gestión financiera de la Administración, los que se constituyen en parámetros para determinar la interposición de los procesos cobratorios.

6) Con base en parámetros objetivos que demuestren fehacientemente de que el costo real del cobro supera razonablemente la suma por recuperar, la Administración activa, bajo su exclusiva y entera responsabilidad, puede adoptar un acuerdo válido y eficaz, en el sentido de si es procedente o no, el no tramitar el cobro de determinadas sumas giradas de más a servidores o ex servidores. (Dictamen C-084-2009 de 20 de marzo de 2009)...” (El destacado no corresponde al original)

Con relación a este tema, de acuerdo a la investigación realizada, se logró verificar que para la recuperación de las sumas pagadas de más a los funcionarios del MINAE, se dieron dos tipos de modalidades, mediante entero a favor del gobierno de Costa Rica y por medio de rebajas de planillas. Con respecto a estas últimas (rebajo por planilla), se dieron en diversos tractos para su pago, encontrándose incluso un caso donde se otorgaron 24 tractos quincenales para cancelar la deuda (tal es el caso de la señora Padilla Duarte), lo cual podría eventualmente considerarse contrario a lo establecido por la PGR y la Sala Constitucional sobre este particular. Cabe mencionar, que no se encontró evidencia que permitiera demostrar que las rebajas de planillas se realizaran directamente al salario escolar del funcionario, tal y como así lo permite la PGR sobre el particular, con el fin de que se realicen una amortización más acelerada sobre la deuda.

De forma adicional, es importante tomar en consideración lo señalado en el artículo 198 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227¹⁸ que contempla lo siguiente:

¹⁸ Publicada en la Colección de Leyes y Decretos, Año 1978, Semestre I, Tomo 4, Página 1403.

“Artículo 198.-

El derecho de reclamar la indemnización a la Administración prescribirá en cuatro años, contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.

El derecho de reclamar la indemnización contra los servidores públicos prescribirá en cuatro años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso.” (El subrayado no corresponde al original)

Es decir, la Administración deberá ser prudente en realizar los cobros realizados en exceso respetando los plazos de prescripción antes señalados y de esa manera, ser coherente con lo que señala la normativa al efecto.

2.5 Documentación que respalda el proceso de acreditaciones

De conformidad con la documentación aportada por la DRH, se logró corroborar que la mayoría de los documentos solicitados para los funcionarios a los que se les había girado sumas de más de manera irregular, no venían foliados y los pocos que se encontraban foliados no venían completos, ya que en un inicio la numeración venía consecutiva y luego se denotó que existían numeraciones que no correspondían consecutivamente.

Al respecto, se convocó a una reunión en la Auditoría Interna el día 27 de noviembre del 2015 a la Licda. Ligia María Chacón Jiménez, funcionaria de la DRH y la que tiene a cargo las acreditaciones de sumas pagadas de más que no corresponden, con el propósito de que aclarara algunas inconsistencias detectadas en varios de los documentos y los cálculos de las mismas, en donde se le consultó los motivos por los cuales, la foliación no era consecutiva, manifestando que los documentos que se recopilan son los extraídos del expediente personal del funcionario, por lo que en vista de que en el mismo se le agrega diversa información general, se extrae lo relacionado al caso de sumas pagadas de más que no corresponden; por lo cual, la foliación nunca es consecutiva y no cuentan con la información y archivos debidamente ordenados y completos para estar disponibles para ser consultados por los órganos de control y fiscalización respectivos.

Así las cosas, se logró verificar que la DRH no lleva un expediente concreto, específico y foliado para cada uno de los servidores en donde conste el proceso de detección, notificación, cobro de las sumas pagadas de más y seguimiento a los funcionarios involucrados en dicha situación.

Al respecto, mediante oficio AI-170-2015 ya citado, la Auditoría Interna le solicitó a la señora Loaiza Camacho indicara si en su Dirección se lleva un expediente particular de los servidores del MINAE acerca de las sumas pagadas de más y como respuesta, en oficio DRH-RC-0349-2015 ya citado, el señor Quesada Vargas señaló que: “...no se cuenta con un expediente concreto o específico para los casos de servidores quienes tengan

acreditaciones que no corresponden, ya que la información que se elabora sobre el particular, se archiva en el Expediente de Gestión Institucional de cada funcionario; con la finalidad de contener un expediente único...”

Lo anterior, incumple lo establecido en los artículos 14 y 17 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H ya citado, que textualmente manifiestan lo siguiente:

“Artículo 14.- **Sistemas de Archivo:** El archivo de la Administración relacionado con el proceso de acreditaciones que no corresponden, deberá garantizar la custodia de la información desde la producción, recuperación y seguimiento, para contar con información confiable y oportuna, disponiendo el responsable de un sistema de archivo que permita la fácil localización de documentos, según lo establecido en la Ley General de Archivo Nacional, N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, de 24 de octubre de 1990...”

Artículo 17.- **Información:** El responsable Institucional de la gestión de acreditaciones que no correspondan deberá mantener en su Institución la información atinente al proceso respectivo a disposición de los funcionarios de la Tesorería Nacional y de otros entes de control...” (El subrayado no corresponde al original)

Aunado a lo anterior, se observó a la vez, un incumplimiento a las Normas de Control Interno para el Sector Público, específicamente a lo manifestado en las Normas 4.2; 5.4; 5.5; 5.6; 5.6.1; 5.6.2 y 5.6.3 que expresan lo que a continuación se transcribe:

“4.2 Requisitos de las actividades de control...”

e. **Documentación.** Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación...

5.4 Gestión documental.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

5.5 Archivo institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso,

deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos.

Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes.

5.6 Calidad de la información.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

5.6.1 Confiabilidad.

La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

5.6.2 Oportunidad

Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

5.6.3 Utilidad.

La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario..." (El subrayado no corresponde al original)

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

El documento denominado *Registro de Acreditaciones que no Corresponden* que fue elaborado en su oportunidad por la DRH, no contempla en su totalidad un procedimiento formal cuando se detectan sumas pagadas de más a funcionarios activos, pues si bien es cierto éste considera ciertas acciones que deben ser realizadas, el mismo es omiso en incluir

a las diferentes herramientas (tales como: cuadros, matrices, impresiones de pantalla del Sistema INTEGRAL, entre otros) que serán utilizados en el proceso de identificación, determinación, cálculos, acciones de recuperación, seguimiento y control de las sumas pagadas de más y que sean de aplicación homogénea a todos los funcionarios en los diversos procesos que se detecten sobre este particular.

A su vez, dicha herramienta no contempla un procedimiento específico en caso de que se giren sumas pagadas de más a funcionarios inactivos y además, al ser elaborada en el año 2011, hace mención a directrices que se encuentran derogadas como es el caso de la Directriz N° DCN-001-2011.

Además, la DFC del MINAE es la que debió de haber elaborado los procedimientos de acreditaciones que no corresponden por concepto de salarios y sus accesorios, para que el mismo fuera aplicado por la DRH para el control y la recuperación de dichos montos, tal y como lo contempla el inciso 3. del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H; no obstante, de acuerdo a lo manifestado por la Titular Subordinada de la DFC, esa Dirección no interviene en dicho proceso, incumpliendo de esa manera, lo dispuesto en dicha normativa.

Por su parte, se logró verificar que dentro de la documentación empleada por la DRH se encuentra un cuadro denominado “*Nóminas Acuerdos Rebajas*”, en donde se anotan entre otros aspectos, el nombre del funcionario, el número de cédula, la Dependencia, el monto registrado, el rebajo por quincena que se le aplicará al funcionario y el motivo; sin embargo, esa herramienta no incluye otros rubros que son muy importantes en el proceso, pues en ocasiones la casilla denominada “*monto registrado*” es anotado como monto bruto y en otras ocasiones como monto neto; es decir, dicha casilla es empleada para consignar indistintamente montos brutos o netos, lo cual es improcedente.

De forma adicional, el cuadro antes indicado es omiso en considerar las deducciones de la CCSS y el BP; razón por la que, al no contarse con todos los elementos que intervienen (monto bruto, deducciones, monto neto y monto por rebajos quincenales) hacen incurrir a error y por ende, propicia que se cometan eventuales inconsistencias a la hora de realizar los rebajos respectivos; evidenciándose así que no es un procedimiento uniforme ni una herramienta confiable de control.

También, es importante señalar que la documentación utilizada para la identificación y recuperación de las sumas pagadas de más por parte de la DRH, omite información muy importante que debe ser consignada, tal es el caso de los documentos denominados Acuerdos de Pago, en donde en ocasiones se consigna el monto bruto y el neto no guardando uniformidad de la información anotada y además, no se hace referencia de las deducciones de la CCSS y BP, lo que tiende a confundir para comprender a cabalidad el monto que efectivamente debe ser recuperado a favor de la Institución.

De forma adicional, se logró constatar que en un Acuerdo de Pago, se encontró una suma invertida que no correspondía al monto inicialmente consignado en la documentación del



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
Auditoría Interna

Sistema INTEGRRA, generando con ello, que al modificar los números en dicho Acuerdo de Pago, se presente un pago en exceso o viceversa.

De forma adicional, se verificó que las detecciones de sumas pagadas de más algunas de ellas fueron tardías, pues se encontró respaldo documental que indicó que la DRH no aplicó controles frecuentes y oportunos, pues en un caso particular una funcionaria contaba con aproximadamente 19 años disfrutando el incentivo de carrera profesional de forma irregular y no había sido detectado con anterioridad sino hasta el año 2013, lo cual es improcedente e incumple aspectos de control contemplados en las Normas de Control Interno para el Sector Público.

Lo anterior, evidencia que dichas irregularidades no fueron detectadas por la DRH en una revisión posterior, pues no consta en la documentación facilitada por dicha Dependencia, que se hayan realizado de manera oportuna las correcciones y por ende, la elaboración de un nuevo Acuerdo de Pago para corregir esa situación.

También, se logró verificar que la cantidad de tractos utilizada para realizar la recuperación de los dineros pagados de más de forma irregular, fueron de muy variada índole, encontrándose incluso un caso donde se le otorgó a una servidora la facilidad de realizar el pago en 24 deducciones quincenales de su planilla salarial, lo cual podría considerarse contrario a lo señalado por la PGR y la propia Sala Constitucional, dado que el monto adeudado podría ser considerado como de baja cuantía en proporción a los ingresos que percibe salarialmente la funcionaria en mención y a la cantidad de tractos recomendados por dichos Órganos.

De forma adicional, no se encontró evidencia que permita manifestar que fue utilizada una facultad otorgada por la PGR referente a que el salario escolar puede ser afectado, con el propósito de que se realicen deducciones a éste para hacer frente a las deudas por pagos que no corresponden y de esa manera, realizar una amortización acelerada de dicho compromiso pendiente de pago por parte del deudor.

Además, se logró evidenciar que no se cuenta con un archivo específico que resguarde la documentación relacionada al proceso de acreditaciones de sumas pagadas de más, pues lo que existe actualmente son fotocopias que son extraídas del expediente administrativo del funcionario, lo cual contraviene con lo consignado en los artículos 14 y 17 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H.

Además, se determinó que se encontraron debilidades de control interno en el proceso de acreditaciones pagadas de más por concepto de salarios y sus accesorios, relacionadas con inconsistencias en la información generada entre los reportes de pago del Sistema INTEGRRA versus los Acuerdos de Pago y oficios conteniendo los cálculos en mención, denotándose con ello, que alguna de la información no era congruente con aquella expedida por el Sistema INTEGRRA, tal es el caso de la relacionada con la señora Padilla Duarte.

A su vez, se denotó la falta de controles cruzados o revisiones periódicas y oportunas que permitieran detectar los errores encontrados (sumas invertidas, no uniformidad a la hora de consignar montos brutos y netos en los Acuerdos de Pago y en los cuadros elaborados, montos diferentes entre la información del Sistema INTEGRA versus con la presentada en el Acuerdo de Pago), trayendo como consecuencia que en ocasiones no se pueda identificar plenamente el monto por recuperar por parte de la Administración de las sumas pagadas de más que no corresponden, incumpléndose con el deber de proteger y salvaguardar los fondos públicos.

3.2 Recomendaciones

De acuerdo a lo manifestado en este informe, se considera conveniente que usted en calidad de Ministro del MINAE, emita instrucciones al Oficial Mayor y Director Ejecutivo de este Ministerio como superior jerárquico de la Dirección de Recursos Humanos y Dirección Financiera Contable Institucional, para que se realicen las siguientes acciones:

A. A la Directora Financiera Contable del MINAE:

1. Elaborar un *Manual de Procedimientos de las Acreditaciones que no Corresponden en los pagos de salarios y sus accesorios* para funcionarios activos e inactivos del MINAE, que contemple los procedimientos que deberá aplicar la DRH para el control y la recuperación de los pagos en exceso y de esa manera, se cumpla con lo señalado en el inciso 3. del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H.

Para realizar lo anterior, se considera conveniente la coordinación con la DRH y otras Dependencias Ministeriales que pudieran verse involucradas en el proceso interno (DAJ, Oficialía Mayor, entre otras) o externo (TN, CN, etc.) para lo cual podría eventualmente llevarse a cabo reuniones o talleres, con el propósito de conocer, analizar, discutir e implementar las acciones respectivas en este campo que culminen con la elaboración de un Manual de Procedimientos de las Acreditaciones que no Corresponden en los pagos de salarios y sus accesorios para los funcionarios activos e inactivos y de esa manera, la DRH pueda contar con una herramienta confiable y eficiente que permita recuperar los fondos públicos pagados en exceso de forma oportuna.

Cabe destacar, que dicho Manual de Procedimientos deberá incluir no solo las acciones que serán ejecutadas sino también contemplar todas aquellas herramientas (matrices, formularios, cuadros, acuerdos de pago, entre otros), las coordinaciones que correspondan y la documentación que será utilizada en dicho proceso, con el propósito de que el mismo sea claro, concreto, uniforme y eficiente para una oportuna notificación, detección, recuperación y seguimiento de sumas giradas de más.

Además, en los formularios, cuadros, acuerdos de pagos u otros, se debe consignar y detallar claramente el monto bruto, las deducciones de la CCSS y BP, el monto neto, el monto a recuperar y el monto por rebajo quincenal que le será deducido al servidor; con lo que, se contará de manera uniforme en dicha documentación con la información total para poder hacer efectiva esa recuperación de fondos públicos, con el fin de que las herramientas sean instrumentos confiables de control.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

B. A la Directora de Recursos Humanos del MINAE:

2. Realizar revisiones periódicas de control y conciliaciones a las planillas que contienen los salarios y sus accesorios de todos los funcionarios del MINAE (aparte de aquellos controles establecidos en el Sistema INTEGRÁ) y se incluyan todos los incentivos o pluses salariales, con el propósito de que se detecten de manera oportuna y eficiente los pagos realizados por sumas que no corresponden y de esa manera, proceder de inmediato a realizar las acciones correctivas pertinentes para recuperar esos recursos públicos, imperando en esas revisiones, la intuición, la experiencia y la malicia de los profesionales analistas del Departamento de Registro y Control de la DRH encargados de las revisiones en mención y no dejar exclusivamente al Sistema INTEGRÁ, mediante sus mecanismos de control automático, la detección de esas irregularidades.

Lo anterior, con el propósito de que se disminuya en la medida de lo posible los pagos irregulares que se ejecutan a los funcionarios del MINAE; así como, que se tenga el debido cuidado de realizar los cálculos aritméticos y los cruces de control que correspondan, con el fin de verificar que los montos sean coincidentes y de esa manera, proceder a la recuperación de pagos indebidos de forma eficiente.

Además, se considera conveniente que para la implementación de dichos controles, se tome en cuenta la naturaleza de los hallazgos detectados en este informe y se refuercen aquellas áreas débiles que fueron encontradas en la DRH, con el fin de que no se vuelvan a presentar las mismas inconsistencias descritas referentes a los cálculos aritméticos, a los números invertidos, a la no indicación en los acuerdos de pago de las deducciones de la CCSS y BP, a la cantidad de tractos prolongados para cancelar la deuda y la no aplicación de los rebajos por concepto del salario escolar, entre otros.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

3. Realizar los trámites de cobro de sumas pagadas en exceso respetando el período de prescripción que señala el artículo 198 de la Ley N° 6227, es decir de cuatro (04) años desde que se tenga conocimiento del hecho dañoso, ya que de no respetar dicha prescripción, los cobros realizados extemporáneamente serían ilegales y podrían traer repercusiones de orden jurídico y económico no solo a la Institución como tal, sino también a los funcionarios que obviaron el acato de dicha normativa.

Lo anterior, también con el propósito de que se ejerzan las acciones correspondientes para que los dineros de orden público girados en exceso, sean recuperados dentro de ese plazo, mostrando de esa manera, eficiencia y oportunidad en el reintegro de dichos fondos.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

4. Implementar bajo el principio de proporcionalidad y razonabilidad la menor cantidad posible de rebajos por quincena para recuperar las sumas de más otorgadas de manera ilegal por concepto de salario y sus accesorios a los servidores de este Ministerio, tomando en consideración lo establecido por la Sala Constitucional y la PGR, específicamente en lo relacionado a los montos de baja y alta cuantía, en donde se señala incluso hasta cuatro tractos para la recuperación de esas sumas.

Lo anterior, con el propósito de que el Estado en el menor tiempo posible, proceda a realizar la recuperación de las sumas pagadas de más que no corresponden, dado que son fondos públicos que deben ser reintegrados de forma eficiente y oportuna al erario estatal.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

5. Realizar las deducciones que correspondan previo análisis del caso respectivo del salario escolar a aquellos funcionarios del MINAE que han recibido sumas pagadas de más de manera irregular, con el propósito de que se realice una amortización más acelerada sobre la deuda y sea utilizada esa potestad por parte de la Administración Activa, tal y como así lo permite la PGR.

Lo anterior, con el propósito de que una vez analizado el caso y se compruebe la existencia real del pago en exceso de forma indebida, se realicen las gestiones pertinentes para su pronta recuperación, siendo el salario escolar un medio legalmente facultado por la PGR, el cual puede ser recurrible como amortización importante de la deuda.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

6. Realizar para el caso concreto de la señora Padilla Duarte, una Resolución u otro acto administrativo similar, en donde se aclare que el monto efectivamente adeudado (monto bruto) por parte de dicha funcionaria fue de ¢273.930,00 y no por ¢280.438,00; por lo que, una vez realizadas las deducciones correspondientes se señale que el saldo real de la deuda (monto neto) es de ¢249.123,25 y no por ¢255.045,53 como erróneamente se consignó en el Acuerdo de Pago.

Lo anterior, con el propósito de que en la documentación de respaldo que ampara el proceso de recuperación de sumas giradas de más, se consignen los montos reales y se fundamenten las acciones deductivas de planilla que permitan realizar una conciliación apegada a la realidad mostrando en todo momento, los datos exactos y debidamente impresos y coincidentes que así la respaldan.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

7. Implantar e implementar los sistemas de información digitales necesarios que permitan tener una gestión documental institucional de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna, en donde se ejecuten las acciones de detectar, comunicar, procesar, generar y dar seguimiento en forma eficiente, eficaz, económica y apegado al bloque de legalidad, toda aquella información de la gestión de la DRH que contemplen las bases de datos y demás aplicaciones informáticas necesarias relacionadas con las acreditaciones que no corresponden por concepto de salarios y sus accesorios, las cuales se constituirán en importantes fuentes de información registrada y archivada, con el propósito de lograr la consecución de la recuperación a las sumas pagadas de más de forma oportuna, implementando para ello, las medidas de control necesarias y suficientes que velen por el principio de validez confiable de la información.

A su vez, en dichos sistemas de información digitales se debe procurar guardar la confidencialidad y la protección de aquellos datos y documentación que dada la naturaleza de un eventual procedimiento administrativo de investigación preliminar, ordinario o judicial catalogada como sensible, deba ser resguardada sin ser divulgada a terceros no involucrados.

Cabe destacar, que en vista de que la información se generará en forma digital, es necesario además, que se realicen todas las acciones necesarias que correspondan para salvaguardar y respaldar dicha información, utilizando los medios informáticos y/o físicos requeridos (tales como, dispositivos portátiles de almacenamiento de datos-

USB, discos duros extraíbles, etc.), con el propósito de que en todo momento se puedan acceder los datos cuando sean requeridos, cumpliendo de esa manera, con el artículo 17 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H y otras normas atinentes.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

8. Proceder a confeccionar los expedientes para cada uno de los funcionarios a quienes se les hayan pagado sumas de más que no corresponden por concepto de salario y sus accesorios y que en éste se incluya la documentación relacionada al proceso en su totalidad, siendo ésta desde su inicio en la detección del pago indebido hasta la recuperación total de dichos fondos públicos, cumpliendo de esa manera, con lo estipulado en el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H.

Lo anterior, por cuanto se logró detectar que en la actualidad en lo relacionado al objetivo del estudio, dichos archivos son inexistentes, ya que la DRH lo que posee identificado en este tema se refiere a documentación que son copias extraídas de los expedientes administrativos del personal, lo cual es improcedente.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

9. Analizar la conveniencia de realizar una modificación al artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE denominado "*Reglamento Autónomo de Servicios del MINAE*", donde se señale la obligación del funcionario de reportar de manera inmediata ante la DRH que haya recibido sumas de más de forma ilegal; así como, toda aquella situación que pueda originar un pago indebido por parte del Ministerio, con el fin de que se realicen oportunamente las gestiones administrativas que sean necesarias para recuperar lo pagado y efectuar las deducciones que correspondan, recayendo responsabilidad administrativa por parte del funcionario que sea omiso en reportar dichas sumas que sean fácilmente perceptibles y de carácter evidente y manifiesto.

Para realizar lo anterior y en caso de considerarlo necesario la DRH deberá informar las acciones y las coordinaciones que correspondan con aquellas Dependencias ministeriales del MINAE que se encuentran facultadas para realizar la inclusión y/o modificaciones jurídicas en el Decreto en mención.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGIA
Auditoría Interna

C. A la Directora Financiera Contable y a la Directora de Recursos Humanos del MINAE:

- 10.** Realizar un análisis del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) en el área de la competencia de la DRH como de la DFC para que les permita conocer adecuadamente los niveles de riesgo en las diversas áreas (administrativa, legal y operativa), que permitan identificar, analizar, evaluar, administrar, revisar, documentar y comunicar los riesgos identificados como más relevantes que afecten o puedan afectar a dichas Direcciones en sus funciones cotidianas y específicamente a lo relacionado con las acreditaciones que no corresponden por concepto de salario y sus accesorios, adoptando para ello los métodos o acciones que se consideren convenientes para su uso continuo y sistemático, con el fin de analizar y administrar el nivel de los riesgos más relevantes que amenacen este campo en particular en cada una de sus Dependencias, el cual debe ser actualizado de forma periódica; ya que, con dicho análisis lo que se espera lograr es fortalecer el SCI de ambas, cuyo objetivo final es minimizar los actos de pagos indebidos y en caso que éstos se realicen, se de una pronta recuperación de esos fondos públicos de manera oportuna y eficiente.

Lo anterior, en cumplimiento a lo señalado por la Ley N° 8292 y también por los lineamientos y directrices indicados por el Ente Contralor en el tema relacionado específicamente con la valoración de los riesgos institucionales, concretamente a la Resolución R-CO-064-2005¹⁹ denominada "*Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)*" y de forma adicional, lo relativo con las Normas de Control Interno para el Sector Público, en donde establecen que tanto el Jerarca como los Titulares Subordinados son los responsables de la oportuna instauración y operación del SCI y el SEVRI quienes deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo en la valoración del riesgo institucional como un componente funcional del SCI, ya que es la administración activa, la responsable de poner en práctica dicho Sistema y a quien le corresponde también, corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento.

Remitir a la Auditoría Interna del MINAE, **a más tardar el 30 de abril del 2016** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a este punto en particular.

¹⁹ Publicada en La Gaceta N° 134 del 12 de julio del 2005.