



PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
 REGISTRO Y CONTROL DOCUMENTAL
**DOCUMENTO RECIBIDO
 CON ANEXO**

PROCURADURÍA-RECEPCION

201609281602

AUDITORIA INTERNA

INFORME

Fecha: Setiembre 28, 2016

Número: INF-2016-02

**Licenciada
 Cecilia Sánchez Romero
 Ministra de Justicia y Paz**

cod
14770-2016

Estimada señora:

Me permito someter a su estimable atención el informe INF-2016-02 sobre los resultados del Estudio Especial de Fiscalización del cumplimiento del Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no corresponden, en la Procuraduría General de la República.

Con apego a las normas y directrices emanadas por la Contraloría General de la República y a efecto de analizar las diferentes situaciones encontradas durante el estudio, conocer puntos de vista y facilitar cualquier acción correctiva, los resultados del estudio fueron expuestos y discutidos en fecha 23-09-2016 con la Licda. Maribel Salazar Valverde, Directora Desarrollo Institucional y la Licda. Sonia Pérez Hernández, Jefe a.i. del Núcleo Gestión Institucional de Recursos Humanos, de la Procuraduría General de la República.

De conformidad con el Artículo 37 de la Ley General de Control Interno, Informes dirigidos al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones.

Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Sin otro particular suscribe,

ORIGINAL FIRMADO:
Licda. Ivette Rojas Ovar
 Licda. Ivette Rojas Ovar
Auditora Interna



RRSS/SSO/

- ☐ Dra. Magda Inés Rojas Chaves, **Procuradora General Adjunta**
- ☐ Lic. Alejandro Redondo Soto, **Oficial Mayor**
- ☐ Licda. Maribel Salazar Valverde, **Directora de Desarrollo Institucional, PGR**
- ☐ Licda. Sonia Pérez Hernández, **Jefe a.i., Gestión Institucional de Recursos Humanos, PGR**
- @ Lic. Rony Salas Sánchez, **Encargado del estudio**





AUDITORIA INTERNA

2016-02

INFORME

Estudio: EE-P-004-2015

Nombre del estudio: Estudio Especial de Fiscalización del cumplimiento del Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no corresponden, en la Procuraduría General de la República

Tipo: Programado

Gerencia Auditoria: Estudios especiales

Unidad Auditada: Núcleo Gestión Institucional de Recursos Humanos

Fecha de inicio: 27-04-2015

Fecha de finalización: 01-07-2016

Encargado del estudio: Lic. Rony Salas Sánchez

Objetivo General: Evaluar la suficiencia y efectividad del sistema de control interno establecido y del cumplimiento del marco jurídico y técnico relacionado

Objetivos Específicos:

- Evaluar el cumplimiento del marco jurídico y técnico relacionado.
- Identificar y evaluar los procedimientos establecidos para el funcionamiento de los diferentes procesos evaluados.
- Revisión de los registros e información contable con el fin de verificar su adecuación al marco normativo y técnico aplicable.

Esta gestión se realizó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, específicamente, las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-GASP (R-DC-064-2014), Gaceta N° 184 del 25-09-2014 y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009), Norma 1.3.3.

1. INTRODUCCION

1.1. Antecedentes

El presente estudio a cargo del Lic. Rony Salas Sánchez, se realizó en atención al Plan Anual de la Auditoría y de acuerdo con el documento denominado Asignación Estudio de Auditoría del 27-04-2015.

En forma conjunta relacionado con oficio N° OM-0654-2015 de fecha 13-10-2015, sobre incluir en planes de trabajo para el año 2016 y años venideros estudios relacionados con los temas de proceso de pagos que no corresponden y fondo fijo-caja chica autorizada.

1.2. Alcance del estudio

Se identificó el marco jurídico aplicable al proceso objeto de estudio, se recopiló, mediante entrevistas y revisión documental, las políticas, procedimientos y puntos de control establecidos para la ejecución de la actividad objeto de estudio. La información recopilada se analizó con el fin de establecer si resultaba acorde con las disposiciones vigentes.





1.3. Disposiciones de la Ley General de Control Interno

Con el fin de prevenir al jerarca o a los titulares subordinados (según corresponda) de sus deberes en el trámite de informes y en especial de los plazos que deben observarse, así como advertir sobre posibles responsabilidades en que pueden incurrir por incumplir injustificadamente los deberes de la Ley General de Control Interno, se incorporan en el informe de auditoría la transcripción de los artículos de dicha Ley que se detallan a continuación:

Artículo 36. -Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

- a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
- b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.
- c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. -Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. -Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.-Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.





1.4. Limitaciones

Para el período en estudio no se evidenció ni la detección ni la recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, en los informes remitidos a la Tesorería Nacional, según lo indicado en el Artículo 16, Informes Bimensuales y el inciso 7 del Artículo 8, Pagos de Salarios y sus Accesorios que no Corresponden, del Decreto Ejecutivo N° 34574-H denominado "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden".

Por lo anterior, fue necesario realizar el estudio de cumplimiento de anualidades -para una muestra de colaboradores- en lo relativo a la cantidad de aumentos que corresponden y las fechas de cumplimiento en cada período, a fin de determinar la existencia o no de acreditaciones que no corresponden.

2.- COMENTARIOS

2.1. MARCO JURÍDICO

Las actividades consideradas en el estudio realizado se evaluaron con amparo a las disposiciones detalladas en el Anexo N° 1.

En materia de acreditaciones se determinó que en el Decreto Ejecutivo N° 34574-H denominado "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden"¹, cuyo objetivo es regular el control y recuperación de las acreditaciones provenientes de fondos del Gobierno de la República que no corresponden, se establecen los procedimientos y las responsabilidades de los gestores de los pagos y de los receptores de los mismos.

En el Artículo 6 de dicho reglamento, se establecen los posibles casos de acreditaciones que no corresponden, según se indica:

"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.
- b) En pagos de pensiones y sus accesorios con cargo al Fondo General de la República.
- c) Acreditaciones para acreedores y subvenciones a personas físicas o jurídicas de carácter público o privado que no corresponden.
- d) Acreditaciones a entidades deducoras."

De lo anterior, y como parte de las gestiones desarrolladas por la Procuraduría General de la República, el análisis del presente estudio abarca lo relacionado al punto a) Pagos de salarios y sus accesorios del Gobierno de la República.

En el Artículo 8 denominado "Pagos de salarios y sus accesorios que no corresponden", se indican las gestiones a desarrollar en caso de que se determine una acreditación que no proceda. Como lo estipula el artículo, el receptor del pago es el primer responsable de comunicar a la Unidad de Recursos Humanos del hecho, y por consiguiente, realizar la devolución correspondiente dentro de los ocho días siguientes al recibido el dinero por acreditaciones que no corresponden.

Adicionalmente en el Inciso 3, Artículo 8, del citado Decreto se indica que los Directores Administrativos Financieros o quienes ejerzan esas funciones, son los encargados de establecer los procedimientos que deben aplicar las Unidades de Recursos Humanos.

¹ Publicado en La Gaceta 122 de 25 de mayo de 2008



Cabe indicar, que dentro de las consideraciones del citado Decreto, no se evidencia indicación del rango de tiempo de recuperación de las sumas acreditadas que no corresponden por parte de la Administración, una vez de haberse concretado los ocho días siguientes al depósito de la misma y el funcionario no haya realizado la devolución correspondiente.

En esa línea de acción, el Código de Trabajo establece con respecto a las deudas que contraiga un trabajador con el patrono por pagos hechos exceso, lo siguiente:

"Artículo 173: (...). Las deudas que el trabajador contraiga con el patrono por concepto de anticipos o por pagos hechos en exceso, se amortizaran 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".²

De lo anterior, los procedimientos de detección, control y recuperación deben considerar los rubros que corresponden a acreditaciones que no corresponden por accesorios y sus componentes, los tiempos para los recursos de apelación y resolución, así como establecer mediante políticas los tiempos máximos de recuperación.

Acorde con lo dicho en el Apartado 4.2 Requisitos de las Actividades de Control, del Capítulo IV, Normas sobre Actividades de Control, de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFGOE), se establecen parámetros que deben reunir los controles para una ejecución eficiente y eficaz de las actividades, dentro de los cuales, se citan:

"4.2 Requisitos de las actividades de control. Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

(...) b. Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos.

(...) 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. (...)".

Mediante oficio N° NGIRH-097-2016 de 29-03-16, la Licda. Miriam Mora Méndez, Jefe Núcleo Gestión Institucional de Recursos Humanos indicó que la Procuraduría General de la República cuenta con un Reglamento Interior de Trabajo el cual fue aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 2685 del 14-01-1972, no obstante considerando cambios que se han dado y la antigüedad de éste, se han realizado diversas actualizaciones y se encuentra en la fase de revisión por parte de la Procuraduría del Área de Derecho de la Función Pública (Laboral).

En ese mismo oficio se remitió adjunto, comunicado remitido vía correo electrónico³ a los colaboradores de esa Institución, sobre la revisión de los depósitos de salarios y sus accesorios para la posible detección de inconsistencias, sin embargo, no se remitió documentación relacionada a dicha disposición para períodos anteriores.

Considerando el deber u obligación de los colaboradores de reportar y realizar la devolución correspondiente por la recepción de un pago que no corresponda, es criterio de esta Auditoria que resulta conveniente incluir lo pertinente en la actualización del Decreto Ejecutivo N° 2685-P ya citado.

² Reformado por Ley N° 3636 de 16-09-1965

³ Correo electrónico denominado "Decreto Ejecutivo 34574-H, ACREDITAC.docx" de fecha 29-03-2016



Se consideró además documento denominado "Procedimiento para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden, específicamente el apartado denominado "Pagos de Salarios y sus Accesorios que no Corresponden" del Manual de Procedimientos suministrado por el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

En relación con el pago de anualidades, la revisión de los expedientes consistió en estudio de cumplimiento de fechas y en cantidad de anualidades reconocidas, para ello se consideraron los siguientes lineamientos:

1. Ley N° 2166 denominada "Ley de Salarios de la Administración Pública", de 09-10-1957 y sus reformas⁴. Con base en la versión de la norma, vigente desde el 15-10-2008, dentro de los artículos de interés para la determinación de posibles inconsistencias, se tiene:

ARTICULO 5º.- De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el Artículo 4º anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría.⁵

ARTICULO 7º.-El Ministro, o Jefe autorizado, concederá los aumentos de sueldo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º, mediante Acción de Personal en cada caso, con el visto bueno de la Dirección General de Servicio Civil y con sujeción a la disponibilidad de los créditos presupuestarios.⁶

ARTÍCULO 12.- Los aumentos de sueldo a que hace referencia el Artículo 5º se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor y de acuerdo con las siguientes normas:

a. Si el servidor fuere trasladado a un puesto de igual o inferior categoría a la del puesto que estuviere ocupando, no habrá interrupción alguna en cuanto al cómputo del tiempo para el aumento de salario. (Así reformado por Ley N° 3671 de 18-04-1966, Artículo 10).

b. Si el servidor fuere ascendido, comenzará a percibir el mínimo de la nueva categoría; sin embargo, si en el antiguo puesto hubiere adquirido derecho a uno o más aumentos anuales, éstos se le computarán de acuerdo con la categoría del cargo al cual se le asciende (Así reformado por Ley N° 4748 de 14-04-1971, Artículo 1º).

Transitorio.- Los ascensos realizados a los empleados públicos a partir del 1º de enero de 1971 y hasta la fecha de vigencia de la presente ley, podrán ser nuevamente reconsiderados por el Servicio Civil para ajustarlos a lo estipulado en el Artículo 1º de esta reforma. De procederse a la reconsideración, ésta deberá realizarse respecto de todos aquellos empleados que hubieren sido objeto de los ascensos dichos (Transitorio de la Ley N° 4748 de 14-04-1971).

c. Las vacaciones, la enfermedad justificada, el desempeño temporal de otro puesto público, aunque éste estuviere excluido del Régimen de Servicio Civil, los permisos sin goce de salario para realizar estudios en organismos internacionales de los cuales Costa Rica sea miembro y las licencias para adiestramiento o estudios relativos a la función propia que desempeña el funcionario o en una disciplina afín, en la cual regresara a trabajar por comprobada necesidad nacional, no interrumpen el período de un año requerido para el aumento de sueldo (Así reformado por Ley N° 6408 de 14 de marzo de 1980, artículo 2º).

d. A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales a que se refiere el artículo 5º anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo.

Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en materia de negociación salarial (Así adicionado por el Artículo 2 de la ley N° 6835 de 22-12-1982).

⁴ Según página <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa> de la Procuraduría General de la República, a la fecha la Ley N° 2166 se cuenta con cinco versiones, donde la versión vigente fue la realizada el 15-10-2008

⁵ Reformado por resolución de la Sala Constitucional N° 15460 del 15 de octubre del 2008

⁶ Reformado por Ley N° 3671 de 18 de abril de 1966, artículo 10





NOTA: El Artículo 15 de la Ley de Presupuesto N° 6995 de 22-07-1985 afecta el presente inciso al disponer: "De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 6835, se reconocerán aumentos anuales a los funcionarios públicos nombrados interinamente. El primero de estos aumentos se reconocerá a partir del 1° de enero de 1985 a los funcionarios que tengan un año o más de servir interinamente o conforme cumplan un año de servicio, el segundo aumento anual se reconocerá en el año 1986, y así sucesivamente. El Servicio Civil reglamentará lo establecido en este artículo.")

2. Oficio N° AJ-651-2005 de 01-08-2005, sobre el reconocimiento de fracciones de tiempo servido en instituciones públicas menores de un año.
3. Oficio Circular Gestión-25-05 de 08-08-2008 sobre el reconocimiento de fracciones de tiempo menores a un año para el cómputo de anualidades.
4. Circular N° Gestión-034-005 de 16-11-2005, sobre el reconocimiento de anualidades a funcionarios del sector público, relacionado con ex servidores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
5. Decreto Ejecutivo N° 18181 de 14-06-1988, denominado "Reglamento de Pago de Anualidades Adeudadas en Administración Pública", tercera versión con fecha de vigencia de 03-07-2001.
6. Oficio Circular SI-006-2008 de 12-11-2008, sobre el rompimiento del tope de anualidades.
7. Oficio N° NGIRH-411-2015 de 28-10-2015, fórmula utilizada para el cálculo de anualidades en la Procuraduría General de la República.
8. Dictamen C-194-83 de 17-06-1983 de la Procuraduría General de la República.
9. Dictamen C-203-96 de 16-12-1996, reconocimiento de años completos servidos en Instituciones del Estado, cuando existe solución de continuidad⁷.
10. Dictamen C-242-2005 de 01-07-2005, sobre la posibilidad de sumar períodos inferiores a un año laborados en una institución pública, con el servido en otras, a efecto de completar una anualidad y obtener el pago de la misma.

2.2. PROCEDIMIENTO PARA LA IDENTIFICACION, CONTROL Y RECUPERACIÓN DE ACREDITACIONES QUE NO CORRESPONDEN POR SALARIOS Y SUS ACCESORIOS

Con el propósito de establecer los casos a ser reconocidos como acreditaciones que no corresponden, por concepto de salarios y sus accesorios, con base en el Artículo 7, Determinación de los casos de acreditaciones que no corresponden⁸, se tiene:

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. **(El resaltado es nuestro).**

El Decreto Ejecutivo N° 34574-H establece el concepto de accesorio de salario como "Cualquier suma que por concepto de pago se derive del derecho principal". Este derecho principal es el salario, donde

⁷ Según diccionario de la Real Academia Española, para el Termino "Solución de Continuidad" se tiene como "Interrupción o Falta de Continuidad"

⁸ Decreto Ejecutivo N° 34574-H denominado "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden"





AUDITORIA INTERNA

2016-02

el Artículo 162 del Código de Trabajo establece que "Salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo".

De la revisión realizada se determinó que en la Procuraduría General de la República, dentro de los accesorios de salario a nivel general y relacionado con la plaza que se posea, se encuentran la Dedicación Exclusiva, Prohibición, Anualidades, Carrera Profesional.

Adicionalmente, posee como accesorios salariales propios el Costo de Vida Procuradores, Prohibición Procuradores, Decretos N° 20611-H y N° 20766-J, Responsabilidad para Procuradores y la Retribución Complemento Salarial Procuradores.

Cabe indicar que la Dirección General de Contabilidad Nacional dentro de las notas al Estado de Cambios en el Patrimonio Neto Comparativo al 31-12-2013⁹, establece que:

"(a) Registro de sumas pagadas demás: La suma pagada de más se da cuando un funcionario o ex funcionario público percibe un pago por concepto salarial o pensión y posteriormente se determina que no le correspondía parte o la totalidad. Por lo que es necesaria la recuperación de esos montos. Los motivos por los cuales se pueden generar son por ejemplo; suspensiones, destituciones, ceses, renuncia, fallecimiento, **contrato de estudio**, permiso sin goce de salario, incapacidades no rebajadas en su oportunidad en el caso de ex funcionarios." **(El resaltado es nuestro).**

El Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, mediante el documento de fecha 28-04-2010, denominado "Procedimiento para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden", en el Apartado "Pagos de Salarios y sus Accesorios que no Corresponden", establece las gestiones a desarrollar para el control y recuperación de posibles acreditaciones.

Dicho procedimiento debe estar ligado al Decreto Ejecutivo N° 34574-H, en referencia al Artículo 8 Pagos de salarios y sus accesorios que no corresponde; así como lo indicado en la Circular TN-877-2009 de fecha 31-08-2009, sobre los montos exiguos. Sobre los procedimientos establecidos se tienen las siguientes observaciones:

- a) El procedimiento es omiso en cuanto a la obligatoriedad del colaborador como primer responsable en la devolución de la suma correspondiente a la acreditación que no le corresponde, dentro de los ocho días siguientes a la acreditación realizada.
- b) No se evidencia un fortalecimiento del sistema de control interno al no contar con comunicaciones que indiquen a los colaboradores lo concerniente a la indicación del párrafo anterior, ya que se realiza hasta el oficio N° NGIRH-097-2016 de 29-03-16 y se debe evaluar la inclusión de dicho detalle en el Decreto Ejecutivo N° 2685 denominado "Reglamento Interior de Trabajo de la Procuraduría General de la República".
- c) El procedimiento establece que el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos, le comunica formalmente al colaborador que posee una acreditación que no corresponde, y que esa Dependencia indica entre otros el plazo en que deben hacerse efectiva la devolución.

En ese sentido se realiza consulta sobre la metodología utilizada para el establecimiento del plazo para el reintegro por parte de los colaboradores y mediante oficio N° NGIRH-097-2016 se indica que una vez que se detecta una inconsistencia en el pago a cualquier funcionario, se informa el monto a cancelar, forma

⁹ http://www.hacienda.go.cr/docs/531f86662717_2.1.2NOTAS%20PATRIMONIO.pdf



de pago que puede ser por entero de Gobierno o por rebajos de nómina, la cancelación puede ser en su totalidad y en tractos mensuales.

No se evidencia el establecimiento de parámetros para la autorización del tiempo para la recuperación y de los responsables por parte de la Administración para el otorgamiento. Así, esta Unidad de Fiscalización aclara que dicha potestad no es unilateral de la Administración, al considerar los siguientes aspectos:

1. Con respecto en los tractos autorizados por la Administración a los funcionarios para la devolución de los dineros correspondientes, el Artículo 173 del Código de Trabajo no especifica la cantidad máxima a autorizar, se limita a indicar que la deuda se amortizará durante la vigencia del contrato en un mínimo de cuatro períodos de pago.
 2. En reunión realizada en el Ministerio de Hacienda el día 19-03-2015, con funcionarios de la Unidad de Control y Gestión de Pagos de la Tesorería Nacional, se nos indica que la jurisprudencia no establece un plazo máximo para la recuperación y ese se basa en el acuerdo entre la Administración y el funcionario.
- d) No se evidencia gestiones a desarrollar en caso de fallecimiento o cese de funciones de los colaboradores, tanto si poseen procesos de recuperación activos o en proceso de ejecutarse y la subsecuente dependencia encargada de las diversas gestiones.
- e) No se evidencia gestiones en caso de fallecimiento, o incobrables, de montos de recuperación a exfuncionarios.

En ese sentido en reunión realizada en el Ministerio de Hacienda el día 19-03-2015, con funcionarios de la Unidad de Control y Gestión de Pagos de la Tesorería Nacional, se nos aclara que dentro de la jurisprudencia relacionada con recuperación de acreditaciones que no corresponden para el caso de exfuncionarios, presenta la limitante de que depende de la disposición de éste el amortizar la deuda y no se encuentra especificado un tiempo máximo de recuperación.

Por tal razón, la Administración debe garantizar la implementación de controles y procedimientos que minimicen la incidencia de errores en la asignación de acreditaciones en las unidades gestoras, así como de oportunidad en la detección y recuperación antes que los funcionarios presenten cese de funciones por diversos motivos.

- f) No se incorpora las gestiones a realizar según lo dispuesto en la Circular N° TN-877-2009 para la declaración de montos exiguos de acreditaciones que no corresponden por salarios.¹⁰

Con respecto en los informes a remitir a la Tesorería Nacional, se nos proporcionó mediante correo electrónico de fecha 30-03-2016, oficios escaneados a solicitud -del rango de tiempo del año 2014 al año 2016- en los que se evidencia que se remite en forma mensual las gestiones de recuperación, en todos los casos la Procuraduría General de la República comunicó que no se poseen saldos por acreditaciones que no corresponden por salarios y sus componentes, para ese período.

Cabe aclarar que según el Artículo 16, Informes Bimensuales del Decreto Ejecutivo N° 34574-H, los informes mencionados en el párrafo anterior, se deben remitir de forma bimensual y se está realizando en forma mensual.

¹⁰ Tomando en consideración el cambio en los montos exiguos establecidos en la Circular TN-552-2016 de 19-04-2016



Al no contar con casos detectados de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios por parte del Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, esta Auditoría estableció para el presente estudio la revisión de la aplicabilidad y concordancia de los diversos pluses salariales que podrían originar una acreditación que no corresponde. En este informe se detallan los hallazgos detectados para el accesorio salarial denominado "Anualidad".

2.3. DETERMINACIÓN DE ACREDITACIONES QUE NO CORRESPONDEN

Como parte de las gestiones para la determinación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios específicamente para el accesorio denominado "Anualidad", mediante consulta a la base de datos de un total de 280 puestos en la Procuraduría General de la República¹¹, se procedió a seleccionar una muestra de 65 expedientes, obteniéndose los siguientes resultados:

2.3.1 CASOS DETECTADOS DE ACREDITACIONES QUE NO CORRESPONDEN

2.3.1.1 Alexander Martínez Quesada, documento de identidad 302910692

Se evidencia en certificación N° NGIRH-CERT-135-2014 de 08-07-2014, expedida por el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, que el señor Martínez Quesada ingresó a la Administración Pública el 23-08-1994 en el Ministerio de Seguridad Pública¹², que el 01-02-1998 ingresó al Ministerio de Justicia y Gracia¹³, y desde el 16-09-2000 labora en la Procuraduría General de la República, con ello la relación laboral con el estado ha sido de forma continua.

En la metodología que indica el Artículo 12 de la Ley N° 2166, ya citado, se establece que los aumentos anuales se concederán el primer día del mes cercano al aniversario del ingreso o reingreso del servidor, en ese sentido al iniciar labores en la Administración Pública el 23-08-1994, el reconocimiento se efectuaría los 01 de setiembre de los años subsecuentes.

Se evidencia las Acciones de Personal del Ministerio de Seguridad Pública, N° 97-021781 y N° 9708011625 de fecha 04-11-1997, con rige 01-08-1997 y 01-09-1997, respectivamente, de las cuales se infiere el tercer aumento anual, lo cual cumple lo indicado en los párrafos anteriores.

Al iniciar labores en el Ministerio de Justicia y Gracia -en ese momento-, actualmente Ministerio de Justicia y Paz, se indica en la Acción de Personal N° 9819000669 de 28-01-1998, nombramiento en propiedad a partir del 01-02-1998, en la cual se le reconocen tres aumentos anuales adquiridos en otras instituciones. Según lo indicado en el Inciso b) del Artículo 12 de la Ley N° 2166 citado, al contar con continuidad de labores, se tenía como fecha de cumplimiento de aumento en esa Institución, el 1° de setiembre de cada año. En Acción de Personal N° 9819004603 de 21-10-1998 con rige a partir de 01-10-1998, se evidencia que se le reconocen cuatro aumentos anuales, según corresponde.¹⁴

Sin embargo, en Acción de Personal N° 199919000696 de 10-02-1999, con rige el 01-02-1999, del Ministerio de Justicia y Gracia, se le reconoce el quinto aumento anual, el cual correspondería hasta el 01-09-1999.

En los años subsecuentes se evidencia que la fecha de reconocimiento de anualidades se realiza el 1° de febrero de cada año, la sexta anualidad se realiza el 01-02-2000, como se infiere en Acción de

¹¹ Remitida en correo electrónico de fecha 19-08-2015

¹² En el expediente administrativo del colaborador se evidencia certificación del Ministerio de Seguridad Pública, además de acción de personal N° 97-021781 de fecha rige 01-08-1997

¹³ Ministerio de Justicia y Paz actualmente

¹⁴ En acción de personal N° 9819003321 de fecha rige 01-07-98, se evidencia que el colaborador contaba con tres aumentos anuales



Personal N° 200019001089, situación que es trasladada a la Procuraduría General de la República al ser nombrado en ascenso interino, según consta en Acción de Personal de la Procuraduría General de la República, N° 2000-000480 del 16-09-2000.

En el siguiente cuadro, se cita muestra de Acciones de Personal sobre reconocimiento de anualidades del Sr. Alexander Martínez Quesada, del año 1998 al año 2015.

Cuadro N° 1

| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Institución |
|------------|--------------------|-----------|--------------------------------------|
| 01-02-1998 | 9819000669* | 3 | Ministerio Justicia y Gracia |
| 01-10-1998 | 9819004603 | 4 | |
| 01-02-1999 | 199919000696 | 5 | |
| 01-02-2000 | 200019001089 | 6 | |
| 16-09-2000 | 2000-000480 | 6 | Procuraduría General de la República |
| 01-02-2004 | 204004613 | 10 | |
| 01-02-2006 | 206002210 | 12 | |
| 01-02-2007 | 207003226 | 13 | |
| 01-02-2010 | 210037704 | 16 | |
| 01-02-2011 | 211000028 | 17 | |
| 01-02-2012 | 212000850 | 18 | |
| 01-02-2013 | 213001776 | 19 | |
| 01-02-2014 | 214002067 | 20 | |
| 01-02-2015 | 215002676 | 21 | |

Fuente: Elaboración propia con base en información del expediente administrativo.

* Inicio de labores en el Ministerio de Justicia y Gracia

De lo anterior se determina que al colaborador se le reconoce con siete meses de anticipación el correspondiente aumento anual, generando acreditación que no corresponde desde el 01-02-1999 al 01-09-2015 (fecha de revisión de su expediente).

2.3.1.2. Irma Díaz Cubero, documento de identidad 104990771

De la revisión del expediente administrativo, se evidencia certificaciones sin numeración, de fechas 18-03-2011 y 21-03-2011, emitidas por el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, en las que se indica que en ese momento la colaboradora contaba con treinta y dos aumentos anuales autorizados, que ingresó a la administración pública desde el 01-09-1978 en forma interrumpida -SIC-, e inicia labores en la Procuraduría General de la República a partir del 16-08-1996.

Llama la atención la certificación sin numeración del 30-07-1996, emitida por el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, donde se indica que dicha funcionaria labora desde el 01-09-1978 a esa fecha, que disfruta de dieciocho aumentos anuales y el 01-09-1996 se le reconocería el décimo noveno aumento anual, evidenciado en Acción de Personal N° 96-077 de la Procuraduría General de la República. Tomando en consideración lo estipulado en el Artículo 12 de la Ley N° 2166 citado, al 01-09-1996 le correspondería el décimo octavo aumento anual, lo que genera duda razonable sobre la existencia de acreditación que no corresponde por salarios y sus componentes.



Al respecto, en oficio N° NGIRH-098-2016 de 30-03-2016, se indica:
“(...). Con respecto al caso de la Sra. Irma Díaz Cubero, al Lic. Ronny Sánchez se le indico que a los funcionarios que ingresaron antes de 1977, 1982, etc, interinos o en propiedad, se les reconocía en la fecha de su nombramiento un aumento anual o paso, para completar el salario de ingreso ya que el mismo para los puestos de escala salarial bajos no alcanzaban el pago mínimo estipulado por Ley, y que dicha información podría ser corroborada en la Dirección General de Servicio Civil. Se adjunta copia de la Ley de Salarios de la Administración Pública, ver Artículo 5to (...)”.

El Artículo 5 de la Ley N° 2166 es reformado por Ley N° 6408 de 14-03-1980, con la reforma, se lee respectivamente:

“Artículo 5° (...). Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde, salvo en casos de inopia, a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos de sueldo se concederán por mérito, cada bienio y se harán efectivos a aquellos servidores que hayan recibido calificaciones satisfactorias durante dos años consecutivos, otorgándoseles el sueldo inmediato superior al que estuvieren devengando, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo (...)”.

Tomando en consideración el rango de tiempo en que presta servicios en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, se presume que la colaboradora en ese momento cumplía con el requisito señalado en el reforma supra mencionada, lo que generaría que al momento de ingreso a la Procuraduría General de la República cumpliría el décimo noveno aumento anual.¹⁵

Sin embargo, existe discrepancia para el año 2014 en la contabilización de las anualidades puesto que en Acción de Personal N° 714002614, se evidencia el reconocimiento de treinta y seis aumentos anuales. Lo cual no es consistente con lo dicho en los párrafos anteriores, puesto que le correspondería treinta y siete aumentos anuales.

Se determina que en el año 2007 a la colaboradora se le realiza ascenso en propiedad interinstitucional al Ministerio de Comercio Exterior¹⁶, a partir del 01-06-2007. Sin embargo; dicho ascenso es reversado a partir del 16-06-2007.¹⁷

Por dicho movimiento, en ese año no se le reconoció el aumento anual que le correspondería el 01-setiembre, y de forma adicional para el siguiente período se le reconoce los respectivos aumentos anuales el 01-julio de cada período, como se evidencia en Acciones de Personal N° 807036302 y N° 708001157 de fecha rige 01-07-2007 y 01-07-2008, respectivamente. Según se evidencia en oficio N° NGIRH-0192-2016 de 31-05-2016, con base en las calificaciones de servicio para los períodos 2006 y 2007, la colaboradora posee derecho al reconocimiento del aumento anual del año 2007.

Al contar con continuidad laboral para el Sector Público, se debe tomar en consideración el Inciso d) del Artículo 12 de la Ley N° 2166 y el Oficio Circular Gestión-25-05 del 08-08-2005, emitido por el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General del Servicio Civil, remitido a los Directores de Recursos Humanos, ya citados.

Se determina que en el período 2008 a la fecha, se cuenta con un reconocimiento anticipado del aumento anual, generándose una acreditación que no corresponde por salarios y sus componentes. Adicionalmente, en el período 2007 a la fecha, se presenta faltante en el reconocimiento de una anualidad.

¹⁵ Certificación sin numeración de fecha 30-07-1996, emitida por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes

¹⁶ Oficio N°. DRH-077-07 de 10-05-2007

¹⁷ Oficio N°. DRH-096-07 de 13-06-2007



En el siguiente cuadro se detalla muestra de acciones de personal sobre reconocimiento de anualidades, con el detalle de desfase en el cumplimiento:

Cuadro N° 02

| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Meses desfase |
|-------------------|---------------------------|------------------|----------------------|
| 01-09-1996 | 96-077 | 19 | 00 |
| 01-09-1999 | 99-079 | 22 | 00 |
| 01-09-2003 | 903002185 | 26 | 00 |
| 01-09-2004 | 904045898 | 27 | 00 |
| 01-09-2005 | 905001706 | 28 | 00 |
| 01-09-2006 | 906001896 | 29 | 00 |
| 01-07-2008 | 708001157 | 30 | 02 |
| 01-07-2009 | 709001633 | 31 | 02 |
| 01-07-2010 | 710002852 | 32 | 02 |
| 01-07-2012 | 712003027 | 34 | 02 |
| 01-07-2014 | 714002614 | 36 | 02 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información del expediente administrativo

2.3.1.3. Julio Ricardo Reyes Chacón, documento de identidad 104870057

Se determina el ingreso interino a la Procuraduría General de la República, según Acción de Personal 96-432 en fecha de rige de 07-10-1996, código de acción 23,, en el número de puesto 007750 y en Acción de Personal 96-448- con fecha de rige de 07-10-1996, código de acción 53 se le reconocen dieciocho aumentos anuales por haber laborado en el Banco Anglo Costarricense, basado en certificación sin numeración de fecha 27-08-1996, de la Dirección de Recursos Humanos de dicha entidad. Se evidencia en el expediente administrativo, la solicitud de reconocimiento de anualidades adeudadas sin fecha de confección.

Al 07-10-1996 el colaborador poseía dieciocho años, tres meses, veintisiete días de servicio en la función pública, con ello se genera el reconocimiento de los años completos, puesto que a esa fecha no se tomaba en cuenta la suma de períodos alternos inferiores a doce meses. Como lo indica el dictamen C-203-96 de 16-12-1996 de la Procuraduría General de la República, ya citado. El colaborador ingresa en forma interina y al no existir continuidad en la prestación de servicios entre instituciones, para el reconocimiento de las futuras anualidades se toma el 01-10 de cada período.

El reconocimiento del aumento anual número diecinueve se documenta en la Acción de Personal N° 97- con fecha rige 01-10-1997. En esa línea de acción, se evidencia que en Acción de Personal 1999- de fecha rige 01-07-1999, código de acción 21 se le nombra en propiedad y en Acción de Personal 1999- de fecha rige 01-10-1999, código de acción 53, se le reconoce el vigésimo primer aumento anual, lo cual es consistente con los períodos anteriores.

No obstante, no se evidencia en el expediente administrativo Acciones de Personal en el período 2000-2003 donde se reconozcan explícitamente los respectivos aumentos anuales, se localizaron acciones de personal de esos años con fecha rige 01-07-2000 y 01-08-2001, de las que se infiere el incremento de las anualidades. Se colige, que los períodos donde se varía la fecha de cumplimiento del aumento anual al 01-07, no es consistente con lo establecido en el Inciso b) del Artículo 12 de la Ley N° 2166.

Al considerar lo señalado por el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General del Servicio Civil para el año 2005, mediante Oficio Circular Gestión-25-05 de 08-08-2005, emitido por el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General del Servicio Civil, remitido a los Directores de





Recursos Humanos. se tiene que a partir de ese año al colaborador se le podría reconocer los meses y días que no se le reconocieron cuando inicia labores en la Procuraduría General de la República, y con ello se cambiaría la fecha de reconocimiento del aumento anual, que por coincidencia de fechas sería muy cercano a la indicada cuando adquiere la propiedad.

De lo anterior se determina que el colaborador presenta acreditaciones que no corresponden por concepto de salarios y sus componentes en el período 2000-2015, por reconocimiento anticipado en la fecha de cumplimiento. A partir del año 2005, con el cambio de criterio y la coincidencia en el cambio de fecha de reconocimiento por ganar la propiedad, se tiene una posible compensación de meses en el desfase. Situación que debe valorar la instancia pertinente, para términos de las gestiones de recuperación o compensación.

En el siguiente cuadro se detalla muestra de acciones de personal sobre reconocimiento de anualidades, con el detalle de desfase en el cumplimiento.

Cuadro 03

| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Meses desfase |
|-------------------|---------------------------|------------------|----------------------|
| 01-10-1998 | 98- | 20 | 00 |
| 01-10-1999 | 1999- | 21 | 00 |
| 01-07-2000 | 2000- | 22 | 03 |
| 01-07-2001 | 2001- | 23 | 03 |
| 01-07-2002 | 2002- | 24 | 03 |
| 01-07-2003 | No se evidencia | 25 | 03 |
| 01-07-2004 | 704002344 | 26 | 03 |
| 01-07-2005 | 705001915 | 27 | 03 |
| 01-07-2008 | 708001155 | 30 | 03 |
| 01-07-2011 | 711002846 | 33 | 03 |
| 01-07-2012 | 712003025 | 34 | 03 |
| 01-07-2013 | 713002611 | 35 | 03 |
| 01-07-2014 | 714002612 | 36 | 03 |
| 01-07-2015 | 715002781 | 37 | 03 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información del expediente administrativo

Cabe indicar, que mediante estudio de anualidades fechada el 05-09-2014 se indica que las anualidades reconocidas y la fecha de cumplimiento son las que le corresponden, criterio que no comparte esta Auditoría si se considera que en el rango de tiempo 07-10-1996 al 30-06-2014 se consigna 18 años, pero en realidad corresponde a 17 años, 8 meses y 25 días que sumados a los 18 años, 3 meses y 32 días laborados en el Banco Anglo suman 36 años, 0 meses y 25 días, no se estaría tomando en consideración lo dicho en los párrafos anteriores sobre el cambio realizado en la fecha de cumplimiento en el año 2000, con lo que el colaborador no se le han reconocido 25 días de labores.

2.3.1.4. Olga Duarte Briones, documento de identidad 501880141

Según oficio N° RH-015 de 03-01-1996, se indica el inicio de labores desde el 01-07-1993, para la Procuraduría General de la República, y mediante certificación ARHRN-96-2080 de 20-09-1996, elaborada por el Área de Recursos Humanos del Registro Nacional, se ratifica esa fecha como el ingreso a la Administración Pública.



De lo anterior, para el reconocimiento de aumentos anuales se tiene como fecha de cumplimiento los 01-07 de cada período, no se evidencia en el expediente administrativo suministrado, acciones de personal correspondientes al período 1994-1995, donde se indique la fecha de registro de esas anualidades.

Cabe indicar que mediante Acción de Personal 96- de fecha rige 01-01-96, código acción 23, se le han reconocido dos aumentos anuales, lo cual es consistente con el período laborado, mediante Acción de Personal 96- de fecha rige 12-02-96, código acción 03 se registra el cese de interinidad ya que es nombrada en propiedad en el Registro Nacional¹⁸.

En el período del nombramiento en el Registro Nacional a partir del 12-02-1996 al 15-10-96, se le realiza el tercer reconocimiento anual, en fecha 01-07-1996, ya que la funcionaria contaba con continuidad laboral, basado en lo establecido en el primer párrafo y el Inciso d) del Artículo 12 de la Ley N° 2166.

En oficio N° RH-468 de 23-09-1996, se indica el traslado de dicha funcionaria de regreso a la Procuraduría General de la República a partir de 16-10-1996, con la subsecuente continuidad laboral del párrafo anterior, y en Acción de Personal sin numeración de fecha rige 01-12-1996, código de acción 30, se infiere el registro del tercer aumento anual reconocido en el Registro Nacional.¹⁹

Así, al contar la funcionaria con la continuidad laboral, la fecha de cumplimiento para las anualidades debería ser los 01-07 de cada período. Sin embargo; mediante Acción de Personal 97-014 de fecha rige 01-02-1997, código acción 32, se reconoce el cuarto aumento anual.

Por lo anterior, se evidencia acreditaciones que no corresponden por concepto de salarios y sus componentes en el período 1997-2015, por reconocimiento anticipado en la fecha de cumplimiento.

En el siguiente cuadro se detalla muestra de acciones de personal sobre reconocimiento de anualidades, con el detalle de desfase en el cumplimiento.

Cuadro N° 04

| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Meses desfase |
|-------------------|---------------------------|------------------|----------------------|
| 01-07-1996 | No se evidencia | 3 | 00 |
| 01-02-1997 | 97-014 | 4 | 05 |
| 01-02-1998 | 98-014 | 5 | 05 |
| 01-02-2004 | 204004617 | 11 | 05 |
| 01-02-2005 | 205001800 | 12 | 05 |
| 01-02-2006 | 306002332 | 13 | 05 |
| 01-02-2007 | 207003229 | 14 | 05 |
| 01-02-2010 | 210037707 | 17 | 05 |
| 01-02-2013 | 213000580 | 20 | 05 |
| 01-02-2014 | 214002068 | 21 | 05 |
| 01-02-2015 | 215002680 | 22 | 05 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información del expediente administrativo

2.3.1.5. Edgar Gerardo Arias Núñez, documento de identidad 105290062

A partir de la Acción de Personal sin numeración con fecha rige 03-05-94 hasta fecha vence 30-10-94, se indica nombramiento interino en el puesto N° 08368, se tiene como fecha de cumplimiento del

¹⁸ Ratificado en constancia ARHN-96-2080 de 20-09-1996

¹⁹ Acción de personal sobre traslado del Registro Nacional a la Procuraduría General de la República





aumento anual los 01-05 de cada período, lo cual se evidencia en las Acciones de Personal subsecuentes incluyendo la del año 2015.

Sin embargo, llama la atención de esta Unidad de Fiscalización la Acción de Personal 94- con fecha rige de 01-07-1994, donde se evidencia reconocimiento de un aumento anual, mediante la justificación:

"Reajuste de sobresueldos a fin de reconocer una anualidad, por cuanto laboró para esta Institución del 12-04-90 al 03-03-91 y el mes restante se compensa con el tiempo de nombramiento interino del 03-05-94 a la fecha. Se adjunta "Solicitud de Reconocimientos de Anualidades"."

En Acción de Personal 94- con fecha rige 01-11-1994, se evidencia reconocimiento de un segundo aumento anual, mediante la justificación:

"Reajuste de sobresueldos, a fin de reconocer dos anualidad más, ya que laboró para CORTEL del 7-10-85 al 29-07-86, para la procuraduría del 01-04-90 al 03-03-91 y a partir del 03-05-94 hasta la fecha. Constancias de experiencia se adjuntaron en P-21 94-000."

En revisión del expediente administrativo se evidencia documento de solicitud de reconocimiento de anualidades sin fecha, donde que se indica los períodos supra mencionados.

Al ingresar nuevamente a la Procuraduría General de la Republica no poseería continuidad laboral, y los dos períodos de tiempo indicados son alternos inferiores a doce meses, primero en otra Institución del Sector Público y la otra en la misma Institución.

Con base en el primer párrafo y el Inciso d) del Artículo 12 de la Ley N ° 2166 denominada "Ley de Salarios de la Administración Pública" y el dictamen C-203-96 de 16-12-1996 de la Procuraduría General de la República, se tiene:

- El reconocimiento de período de tiempo en CORTEL no correspondería
- Para el caso de la solución de continuidad relacionados con la misma Institución, el dictamen es omiso para determinar si corresponde y, no se determina por parte de esta Unidad de Fiscalización jurisprudencia relacionada con esa característica.

Por ello, se determina que los dos aumentos anuales no correspondían para ese momento, lo cual genera una acreditación que no corresponde por salarios y sus accesorios.

Considerando que la Circular Gestión-25-05 de 08-08-2005, varía el criterio sobre el reconocimiento de fracciones de tiempo servidos menores de un año, se tiene una compensación por las anualidades reconocidas con anterioridad, situación que debe valorar la instancia pertinente, para términos de las gestiones de recuperación o compensación.

En el siguiente cuadro se detalla muestra de Acciones de Personal sobre reconocimiento de anualidades, con el detalle de desfase en el cumplimiento.

Cuadro N° 05

| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Meses desfase |
|-------------------|---------------------------|------------------|----------------------|
| 03-05-1994 | 94- | 0 | 0 |
| 01-07-1994 | 94- | 1 | 12 |
| 01-11-1994 | 94- | 2 | 24 |



| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Meses desfase |
|------------|--------------------|-----------|---------------|
| 01-05-1995 | 95-037 | 3 | 24 |
| 01-05-1996 | 96-009 | 4 | 24 |
| 01-05-1998 | 98-044 | 6 | 24 |
| 01-05-1999 | 99-038 | 7 | 24 |
| 01-05-2004 | 504002106 | 12 | 24 |
| 01-05-2008 | 508002365 | 16 | 24 |
| 01-05-2012 | 512003199 | 20 | 24 |
| 01-05-2013 | 513000207 | 21 | 24 |
| 01-05-2014 | 514000439 | 22 | 24 |
| 01-05-2015 | 515001394 | 23 | 24 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información del expediente administrativo

2.3.1.6. Ricardo Luis Mora Cooper, documento de identidad 106850696

Se determina de la revisión de acciones de personal relacionadas con reconocimiento de aumentos anuales al servidor, que la fecha de reconocimiento se ha variado en diversos momentos. Sin embargo; no fue posible evidenciar las razones que los sustentan.

En el cuadro se detalla Acciones de Personal con indicación de las fechas de tales reconocimientos de aumentos anuales:

Cuadro N° 06


| Fecha rige | Acción de Personal | Anualidad | Observación |
|--------------|--------------------|-----------|--|
| 01-03-2004 | 204032245 | 11 | Ingresa a laborar en puesto en propiedad |
| 01-03-2005 | 305001494 | 12 | Aumento anual |
| 01-03-2006 | 306001825 | 13 | Aumento Anual |
| 01-01-2007 | 107011406 | 14 | Aumento Anual |
| 01-01-2009 | 209000523 | 16 | Aumento Anual y reconocimiento de tiempo laborado en otra institución del sector público |
| 01-05-2014 | 514009822 | 21 | Reconocimiento de tiempo laborado en otra institución del sector público |
| 01-04-2015 | 415003472 | 22 | Aumento Anual |
| 01-04-20bn16 | 416000293 | 23 | Aumento Anual |

Fuente: Elaboración Propia con base en información del Sistema de Pagos Integra

Como se denota del cuadro anterior del año 2004 al 2006 se reconocen los aumentos anuales los 01-03, fecha que inicia labores en la Procuraduría General de la República, no se evidencia documentos sobre la fecha de cumplimiento en otra institución del Sector Público. En Acción de Personal N° 204032245 se le reconocen once aumentos, no lográndose determinar continuidad laboral, para los respectivos cálculos de reconocimientos.

En el año 2007 se reconoce los aumentos anuales los 01-01, no se evidencia información sobre los parámetros que originaron dicho traslado, el colaborador disfrutó una licencia sin goce de salario en el período del 15-02-2007 al 13-08-2007, con prórroga del 14-08-2007 al 30-04-2010, esa última concluyó el



| | |
|--|-----------------------|
|  <p>AUDITORIA INTERNA</p> | <p>2016-02</p> |
|--|-----------------------|

30-06-2008 a solicitud del interesado, para laborar en la Asamblea Legislativa, no se evidencia información de la fecha utilizada en esa otra Institución.²⁰

Así mismo, en reporte denominado listado de rubros pagados del Sistema INTEGRA²¹ se evidencia que al Sr. Mora Cooper para el mes de julio de 2008 no recibe salario ni en la Asamblea Legislativa ni en la Procuraduría General de la República.²²

En consulta realizada al Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos, en oficio N° NGIRH-0192-2016 de 31-05-2016, indica:

“Al Lic. Ricardo Mora no se le cancela salario por parte de la Procuraduría del mes de julio del 2008. Se adjunta copia de la planilla No. 6080000096 de dicho mes, donde se reporta en 00 para el señor en mención. Esta Institución no puede determinar lo realizado por el Señor Mora Cooper durante el mes de julio 2008, ya que no es de nuestra competencia. El señor Mora Cooper por medio del oficio de fecha 30 de junio 2008²³, indica que se reintegraría a partir del 1° de agosto 2008, y se dio por un hecho que finalizaba en la Asamblea Legislativa el 30 de julio 2008”.

En respuesta a nuestra consulta el Sr. Mora Cooper indica mediante correo electrónico de fecha 10-06-2016:

“Al enterarme de la citada decisión de la señora ex diputada, procedí de inmediato a comunicarme telefónicamente con el Núcleo de Recursos Humanos de la Procuraduría General, para gestionar urgentemente, el trámite de regreso a mi plaza en propiedad en dicha institución para el mes de julio de 2008, para no quedarme sin salario en dicho mes. Sin embargo, se me indicó por esa vía, que al haber otra persona sustituyéndome interinamente, había que darle el preaviso respectivo, por lo que mi regreso se aceptaría hasta el 1 de agosto de 2008. (...)”

Al existir discrepancia entre las razones de incorporación, mediante correo electrónico de 20-06-2016 se consulta a la Sra. Ligia María Leiva Cerdas, Oficina Servicio Civil-Seguridad Pública de la Dirección General de Servicio Civil, referente a períodos de preaviso para incorporación al puesto de trabajo cuando se cuente con licencias sin goce de salario y si para este caso el mes no laborado se debe o no considerar para el cálculo de reconocimiento de anualidades, con fundamento en la establecido en la Ley N° 2166. Puesto que esta Unidad de Fiscalización no logró localizar jurisprudencia al respecto.

Mediante correos electrónicos de fecha 01-07-2016 la Sra. Leiva Cerdas remite una serie de consideraciones y el voto Expediente 08-008-210-0007-CO, Resolución N° 2008015345 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 10-10-2008. No obstante es de criterio de esta Unidad de Fiscalización que los mismos no resultan suficientes para determinar las gestiones a desarrollar en el caso del Sr. Mora Cooper.

Para el año 2009 se reconocen aumentos anuales el fecha 01-01 y el colaborar solicita nuevamente licencia sin goce de salario de 01-02-2009 al 30-04-2010 con prórroga de 01-05-2010 al 30-04-2014. Donde en certificación CERT 385-2014 de 14-05-2014, suscrito por el Departamento de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa, se indica que la fecha de reconocimiento de los aumentos anuales se realiza los 01-01 de cada año.

²⁰ Constatado en certificación CERT-434 de 16-09-2008 y CERT-385 de 14-05-2014 del Departamento de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa

²¹ Rango consultado de 01-05-2008 al 30-09-2008, reporte generado el 06-05-2016

²² Último pago en la Asamblea Legislativa mediante Emisión N° 608000009 de 23-06-2008 y primer giro en la Procuraduría General de la República mediante Emisión N° 808000001 de 11-08-2008

²³ Nota dirigida al Dr. Farid Beirute Brenes, Procurador General Adjunto, con sello de recibido en el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos el 01-07-2008, con aceptación mediante oficio NRH-248-2008 de 08-07-2008



Al reincorporarse a labores en la Procuraduría General de la República el 01-05-2014, los reconocimientos anuales se realizaron el 01-05 para los años 2015 y 2016, no obstante no se evidencia información que sustente el cambio en la fecha de cumplimiento.

De lo anterior, se concluye que se deben realizar los estudios pertinentes para establecer la existencia de acreditaciones que no corresponden por los cambios en las fechas de reconocimientos de aumentos anuales, tomando en consideración:

- a. Fracciones de tiempo servidos en instituciones públicas menores a un año, para la suma y reconocimiento de años completos servidos, para efectos del pago de anualidades, según lo establecido en Oficio Circular Gestión-25-05 de 08-08-2005.
- b. Con respecto en licencia sin goce de salario disfrutada de 15-02-2007 al 30-06-2008 según lo expuesto en párrafos anteriores, se evidencia que no se labora para ninguna institución del sector público en el mes de julio del año 2008, dadas las razones expuestas en oficios N° NHR-248-2008 de fecha 08-07-2008 y NGRIH-0192-2016 de 31-05-2016 y correo electrónico de fecha 10-06-2016.
- c. Dicho tiempo no debe ser considerado para el establecimiento de la fecha de cumplimiento según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 21 denominado Reglamento del Estatuto del Servicio Civil.

2.3.2 ACREDITACIONES POR SALARIOS Y SUS ACCESORIOS DEJADAS DE PERCIBIR POR CONCEPTO DE ESTUDIO DE ANUALIDADES

Se determina, a partir de la muestra seleccionada, la existencia de casos de sumas dejadas de percibir asociadas a salarios y sus accesorios, relacionados con la metodología de cálculo de anualidades a reconocer.

La metodología utilizada es remitida en oficio N° NGIRH-411-2015 de 28-10-2015, para la determinación de los años, meses y días, para el reconocimiento del incentivo y es ratificada en oficio N° NGIRH-098-2016 de 30-03-2016, específicamente en la contabilización de los días totales para el establecimiento de la fecha del cumplimiento en cada período.

Mediante oficio N°. NGIRH-097-2016 de 29-03-2016, se remite información sobre los documentos que se deben aportar para ingresar a la Procuraduría General de la República. En el apartado II se especifican los requerimientos cuando se procede de otras Instituciones Públicas, para el reconocimiento de las anualidades y otros accesorios de salario.

Como criterio de lo anterior, se indica las situaciones detectadas:

2.3.2.1. Cynthia Vanessa Peraza Brenes, documento de identidad 109470710:

Se evidencia documento sobre estudio de anualidades de fecha 16-08-2013, donde se reconoce tiempo laborado en otras instituciones del estado, se donde realizan las siguientes observaciones con indicaciones en el expediente administrativo:

1. Inicia labores en la Procuraduría General de la República un 16-08-2012²⁴, sin continuidad laboral ya que en la institución del Sector Público anterior finaliza la relación laboral el 14-08-2012.

²⁴ Acción de Personal N° 712016915 de fecha rige 16-08-2012



2. En el período 16-08-2012 al 16-08-2013, no se evidencia estudio de reconocimiento de anualidades, y no se registra ninguna anualidad reconocida de otra Institución Pública, aunque para la fecha de inicio de labores poseía 1 año, 4 meses, 15 días.

Mediante oficio N°. NGIRH-098-2016 de 30-03-2016 se nos indica "(...). A la Señorita Cynthia Peraza, se le reconocieron 2 aumentos anuales por tiempo servido en el Ministerio de Educación, que no generaron sumas dejadas de percibir. Es importante hacer ver que cualquier movimiento requiere la solicitud del interesado."²⁵

Es criterio de esta Auditoría que a la colaborada se le adeuda sumas dejadas de percibir en el período descrito, al aplicarse el inciso d), artículo 12 de la Ley N° 2166 denominada Ley de Salarios en la Administración Pública, el Reglamento para el Procedimiento del Pago de Anualidades Adeudadas (Ley N° 6835) sin fecha de promulgación de la Dirección General del Servicio Civil, y el Decreto Ejecutivo N° 18181-H denominado Reglamento de Pago Anualidades Adeudadas en Administración Pública, fecha de versión de 03-07-2001.

3. El estudio de reconocimiento de anualidades se realiza un año después de ingresar a la Institución.
4. Se indica nueva fecha de reconocimiento de aumentos anuales a partir de los 01-04-2014²⁶.

De la revisión de la metodología de cálculo se identifica que corresponde al reconocimiento de las anualidades el 01-04 de cada período. Sin embargo, por las razones anteriormente expuestas sobre que al momento de ingreso poseía antigüedad en el Sector Público, esa fecha debió haber sido el 01-04-2013, por ello se determina acreditaciones dejadas de percibir.

2.3.2.2. **Maria Catalina Ceciliano Amador, documento de identidad 111300232**

A partir de solicitud de reconocimiento de anualidades adeudadas de fecha 05-02-2008, se reconoce aumentos anuales a la colaboradora por tiempo laborado en instituciones del Sector Público²⁷, ya que ingresa a la Procuraduría General de la República el 01-09-2007²⁸, con lo que posee continuidad laboral.

Llama la atención de esta Unidad de Fiscalización la certificación N° AP-1823 C 2007 SIC-4261-2007 de 01-08-2007, suscrito por la Administración de Personal, Gestión Humana, Departamento de Personal del Poder Judicial, donde:

"(...), la señora **MARIA CATALINA CECILIANO AMADOR**, cédula de identidad número **01-1130-0232**, ha laborado interinamente para este Poder por espacio de un año, nueve meses y diecisiete días; en el período comprendido entre el dieciocho de julio del dos mil cinco y la fecha. Cabe indicar que sus nombramientos fueron discontinuos hasta el veinticuatro de diciembre del dos mil seis y a partir del ocho de enero del dos mil siete han sido continuos a la fecha. Asimismo le informamos que en actualidad cuenta con una anualidad. Ha desempeñado los cargos que se detallan en los folios adjuntos, (...)"

A partir del estudio de anualidades y la certificación supra mencionada, se tienen las siguientes observaciones:

1. Existe discrepancia entre el establecimiento del tiempo laborado registrado entre los documentos, ya que en la certificación al 01-08-2007 registraba 1 año, 9 meses y 17 días, y en el estudio se indica que al 01-09-2007 posee la misma cantidad de tiempo, siendo lo correcto 1 año, 10 meses 17 días.

²⁵ Acción de Personal N° 813013035 de fecha rige 16-08-2013

²⁶ Acción de Personal N° 414002519 de fecha rige 01-04-2014

²⁷ Realizado en acción de personal N° 208004063 con fecha de registro 06-02-2008 y fecha de rige a partir de 01-01-2008

²⁸ Acción de personal N° 807052044 de fecha rige 01-09-2007





2. Al poseer continuidad laboral desde el 08-01-2007, el estudio de anualidades establece como fecha de reconocimientos el 01-enero de cada período. Sin embargo, la certificación es omisa en indicación de tal fecha y en la que se reconoce el primer aumento a la colaboradora, puesto que se debían tomar las correcciones en dicha fecha, dependiendo de los intervalos laborados.

En ese sentido tomando que la certificación indica que al 01-08-2007 contaba con 1 año, 9 meses y 17 días, proyectando el rango de tiempo para obtener otra anualidad completa se tendía como fecha el 14-10-2007, con lo que el reconocimiento se efectuaría los 01-10 de cada período, según lo establecido en la Ley N° 2166.

3. Cabe aclarar que en la certificación se evidencia un adjunto con el detalle de cargos y tiempos, lo cual indica que del 01-07-2007 al 30-09-2007 estuvo desempeñándose como Auxiliar Supernumerario 2, lo cual no es consistente puesto que ingresó a la Procuraduría el 01-09-2007.

De lo anterior, se generaría una acreditación dejada de percibir por concepto registro posterior de tres meses en fecha de cumplimiento de reconocimientos anuales desde el año 2007 a la fecha.

2.3.2.3. Carmelina Zárate Elizondo, documento de identidad 110780519

No se evidencia en el expediente administrativo documento de solicitud de reconocimiento de anualidades por parte de la Colaboradora durante la relación laboral, ni efectuado por parte del Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos al iniciar las labores en el año 2006.

Se determina que la colaboradora trabaja para la Procuraduría General de la República en forma continua desde el 01-01-2006, con el correspondiente cumplimiento de aumentos anuales el 01-enero de cada período²⁹.

A esa fecha, la Administración Central permitía el reconocimiento de fracciones de tiempo inferiores a un año, con fundamento en lo indicado en la Circular Gestión-25-05 de 08 de agosto de 2005, emitido por el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General del Servicio Civil, en que se varía el criterio sobre el reconocimiento de fracciones de tiempo servidos menores de un año, como se indica:

"(...) Por todo lo anterior, en virtud del cambio de criterio en los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República y considerando lo que dispone el numeral 2 de la Ley Orgánica de este órgano superior consultivo, técnico-jurídico, en lo referente a que sus dictámenes son vinculantes para la Administración Pública, resulta necesario reconsiderar los criterios que esta Asesoría Jurídica AJ-864-2002 de fecha 09 de diciembre y AJ-067-2004 del 23 de enero de 2004 y cualquier otro existente sobre la materia, en el sentido de que ahora si es procedente considerar fracciones de tiempo servidos en instituciones públicas menores a un año, para la suma y reconocimiento de años completos servidos, para efectos del pago de anualidades, volviendo de esta forma a los diversos criterios que este centro de trabajo había mantenido sobre tal reconocimiento fraccionado (véase así el DL-340-91)".

La colaboradora laboró para la Procuraduría General de la República de 09-02-2004 al 31-03-2004 y de 02-07-2004 al 24-12-2004, para un estimado de 7 meses, 14 días, tiempo que debe ser considerado para el establecimiento de la fecha de reconocimiento de anualidades.

De lo anterior, se determina acreditaciones dejadas de percibir en la fecha de cumplimiento anual por 7 meses, 14 días desde el año 2006 a la fecha, en adición a las que se puedan obtener al establecer la nueva fecha de reconocimientos de aumentos anuales.

²⁹ Como se evidencia en muestra de acciones de personal N°. 306004258, 107006820 y 31508726



2.3.2.4. Carmen María Tinoco Báez, documento de identidad 108700948

Se evidencia de información del expediente administrativo que la colaboradora trabaja para la Procuraduría General de la República en forma continua desde el 05-07-2004, con el correspondiente cumplimiento de aumentos anuales el 01-julio de cada período³⁰. El Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos le reconoce una anualidad por laborar en otra Institución del Sector Público.³¹

A esa fecha, la Administración Central no permitía el reconocimiento de fracciones de tiempo inferiores a un año en virtud de lo establecido en el dictamen C-203-96 de 16-12-1996 de la Procuraduría General de la República, situación que cambia a partir del mes de agosto de 2005, como lo indica Circular Gestión-25-05 de 08 de agosto de 2005, emitido por el Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General del Servicio Civil.

Se evidencia en expediente administrativo que la colaboradora laboró para el Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 05-04-1999 al 01-11-2000, para un estimado de 1 año, 6 meses, 26 días; tiempo que ha de ser considerado para el establecer la fecha de reconocimiento de anualidades.

No se evidencia en el expediente administrativo documento de solicitud de reconocimiento de anualidades por parte de la Colaboradora durante la relación laboral.

Considerando lo establecido en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 18181-H denominado Reglamento de Pago Anualidades Adeudadas en Administración Pública, versión del 03-07-2001, se determina acreditaciones dejadas de percibir en la fecha de cumplimiento anual por 6 meses, 17 días desde el año 2006 a la fecha, en adición a las que se puedan obtener al establecer la nueva fecha de reconocimientos de aumentos anuales.

2.3.2.5. Fabio Arguedas Fonseca, documento de identidad 401450347

Se establece que el colaborador labora en forma continua para la Procuraduría General de la República desde el 01-03-1993. Y a ese momento contaba con tiempo laborado en otras instituciones del Sector Público por 2 años, 6 meses y 15 días. En Acción de Personal 93- de fecha rige 01-03-1993 se le reconocen 2 aumentos anuales completos³², puesto que no se reconocían fracciones de tiempo servidos en instituciones públicas menores a un año.

En esa línea de acción se establece la fecha de cumplimiento de a los aumentos anuales los 01-03 en cada período³³, situación que cambia en el año 2014 por estudio de anualidades de fecha 21-08-2014, al establecerse el 01-09 de cada período al considerarse las fracciones indicadas en el párrafo anterior³⁴.

Utilizando la metodología de cálculo y considerando la fracción de tiempo de 6 meses y 15 días, la fecha de cumplimiento de los aumentos anuales sería el 15-agosto y según lo dicho en la Ley 2166 correspondería al 01-agosto de cada período.

De lo anterior, se determina que al colaborador se le debe realizar corrección en la fecha de los cumplimientos anuales, y las acreditaciones dejadas de percibir que correspondan.

³⁰ Como se evidencia en muestra de acciones de personal N°. 705001930, 707001802, 710002863, 715002796

³¹ Acción de personal N°. 604006580 de fecha rige 05-07-2004

³² Como lo ratificaba el dictamen C-203-96 de 16-12-1996 de la Procuraduría General de la República

³³ Evidenciado en acción de personal N° 304019425, 305001503, 306001835, 312001345, 313000973, 314035983

³⁴ Evidencia en acciones de personal N° 914002835 y 915015898 de fecha rige 01-09,2014 y 01-09-2015, respectivamente





A raíz del estudio de anualidades realizado por el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos, pagos por acreditaciones dejadas de percibir desde el año 1993 a la fecha de realización, ratificado en oficio NGIRH-0192-2016 de 31-05-2016 y según lo establecido en el Ejecutivo N° 18181-H denominado Reglamento de Pago Anualidades Adeudadas en Administración Pública, fecha de versión de 03-07-2001 y el Reglamento para el Procedimiento del Pago de Anualidades Adeudadas (Ley N° 6835) sin fecha de promulgación de la Dirección General del Servicio Civil, es criterio de esta Unidad de Fiscalización que el Colaborador tiene derecho.

2.3.3. No contabilización de días totales para el establecimiento de la fecha de registro de aumentos anuales en cada período

En oficio N° NGIRH-411-2015 de 28-10-2015, se brinda la metodología de cálculo para la determinación de las anualidades a reconocer a funcionarios, considerando años, meses y días en cantidades totales y con ello generar las anualidades totales a reconocer y se establece la fecha de cumplimiento de los aumentos anuales para los siguientes períodos.

En oficio N° NGIRH-098-2016 de 30-03-2016, se nos indica que en efecto los días totales indicados en el párrafo anterior se contabilizan para el establecimiento de los aumentos anuales. Al respecto se presenta detalle de situaciones detectadas:

2.3.3.1 Laura Arguedas Araya, documento de identidad 107820061

Se evidencia solicitud de reconocimiento de anualidades adeudadas con fecha 23-05-2006, donde se reconoce tiempo laborado por el funcionario en otra entidad del sector público³⁵. Al entrar en vigencia la Circular Gestión-25-05 de 08-08-2005, como se ha mencionado en párrafos anteriores.

Con base en la metodología de cálculo utilizada en el reconocimiento de anualidades, se determina el tiempo total a esa fecha es de 8 años, 00 meses, 8 días y que la fecha propuesta para el reconocimiento en los siguientes períodos es 23-mayo, con lo que utilizando lo dicho en la Ley N° 2166, se establecería los 01-junio de cada período, evidenciado en Acciones de Personal hasta la N° 615002548 de fecha 01-06-2015 donde se reconoce el décimo séptimo aumento anual. Al respecto esta unidad de fiscalización realiza las siguientes observaciones:

- a. Al momento de inicio de labores en la Procuraduría General de la República el 19-04-2005, se le debió reconocer 6 aumentos anuales completos, según la jurisprudencia de ese momento.
- b. Al ser la fecha del estudio de anualidades al 23-05-2006, se tenía un tiempo total de 8 años, 00 meses, 12 días, esos últimos no se toman en cuenta para el establecimiento de los aumentos anuales en cada período. La cual correspondería al 11-mayo y con la metodología de la Ley N° 2166 correspondería a los 01-mayo y no como se consignó, generando un mes de desfase desde el año 2006 a la fecha.

De lo anterior, se generaría acreditación dejada de percibir por no reconocimiento de anualidades, desde el año 2005 a la fecha.

2.3.3.2 Xinia María Jiménez Aguilar, documento de identidad 203710702

Se determina que la colaboradora laboró para Ministerio de Educación Pública en diferentes períodos desde el año 2002 al 2006, en ese sentido llama la atención la constancia sin numeración de fecha 31-05-2006, suscrita por la Dirección Regional de Educación del Circuito 04 de Alajuela y la constancia sin numeración de fecha 20-06-2006, suscrita por el Director de un Centro Educativo, donde existe discrepancia en las fechas de labores, ya que la primera indica 16-06-2005 al 16-12-2005 y de 01-02-2006 a 31-05-

³⁵ Reconocimiento en acción de personal N° 406005876 y acción de personal N° 706004801 de fecha rige 01-04-2006 y 01-06-2006, respectivamente



2006, y la segunda indica 16-07-2005 a 31-05-2006, cuya información fue vertida en los estudios de reconocimientos de anualidades que se analizan a continuación.

Así, se evidencia dos estudios de reconocimientos de anualidades, donde el realizado el 07-02-2007 se basa en las fechas descritas en la primera constancia y el realizado el 12-09-2014 en las fechas de la segunda constancia. Se determinan inconsistencias en los cálculos realizados, dentro de los cuales se citan:

- a. En el estudio de fecha 07-02-2007, se indica que en la Procuraduría General de la República labora desde el 18-09-2006 por lo que al 07-02-2007 se computa un tiempo de total de 5 meses, siendo lo correcto 4 meses, 19 días. Eso genera que el tiempo total sea de 2 años, 09 meses, 00 días y no de 2 años, 09 meses, 10 días.
- b. De lo anterior, tomando en consideración ambos tiempos, la fecha de reconocimiento del aumento anual para cada período no corresponde al 01-junio³⁶, sino que corresponde al 07-mayo, que según lo dispuesto en la Ley N° 2166 es al 01-mayo de cada período, generando una acreditación dejada de percibir por anualidades, referente a un mes desde el año 2007 a la fecha.
- c. Adicionalmente, al momento de ingreso a la institución poseía dos aumentos anuales completos en el sector público (tomando el rango de tiempo descrito en ambas constancias), las cuales debían ser reconocidas desde el mes de octubre 2006 al mes de febrero 2007.
- d. Con respecto al estudio de fecha 12-09-2014, en los cálculos realizados se evidencia compensaciones de tiempo, que genera que no se detecte discrepancias como la utilización de información de la constancias descritas anteriormente, y de un mes de diferencia en el período 01-02-2003 a 16-09-2003, ya que corresponde a 07 meses, 15 días y no al consignado de 06 meses, 15 días.

De lo anterior, se debe establecer cuál de las certificaciones de tiempo laborado en el Ministerio de Educación es la que corresponde, para el establecimiento de las acreditaciones dejadas de percibir desde el año 2007 a la fecha, con el subsecuente cambio en la fecha de reconocimiento de los aumentos anuales en cada período.

2.3.4. Otros casos identificados

En el Cuadro N° 07 se presenta detalle en el desfase de reconocimiento de los aumentos anuales a diversos colaboradores, tomando en consideración los estudio de reconocimientos de anualidades realizados por el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

Cuadro N° 07

| Nombre | Fecha estudio | Días no registrados | Fecha establecida | Fecha propuesta | Fecha Ley N° 2166 | Meses Desfase |
|--------------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|-----------------|-------------------|---------------|
| Rafael Fernández Retana | 18-06-2008 | 23 | 01-abril | 25-feb | 01-marzo | 1 |
| Verónica Méndez Salas ¹ | 13-10-2010 SIC | 06 | 01-marzo | 10-feb | 01-feb | 1 |
| Verny Jiménez Rojas | 17-04-2013 | 11 | 01-setiembre | 05-agosto | 01-agosto | 1 |
| Angélica Losada Ramírez ² | 25-06-2014 SIC | 25 | 01-enero | 10-diciembre | 01-diciembre | 1 |
| Mary Polanco Clare | 26-02-2015 | 11 | 01-enero | 15-diciembre | 01-diciembre | 1 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información del expediente administrativo

¹ Se aclara que el año correcto es 2011.

³⁶ Se determina en muestra de acciones de personal N° 607002354, 608001286, 615002571



²Se aclara que el año correcto es 2015 y que según certificación CGR-036-2015 de 12-05-2015 del CONAVI, se indica que el mes de diciembre de cada período se le reconoce los aumentos anuales.

Mediante oficio NGIRH-0192-2016 de fecha 31-05-2016, se nos indica que para los casos supra mencionados los respectivos estudios de reconocimiento de anualidades no generaron diferencias por acreditaciones dejadas de percibir.

No obstante es criterio de esta Unidad de Fiscalización que a los colaboradores supra mencionados les corresponden sumas dejadas de percibir en aplicación de la jurisprudencia indicada y de forma adicional aplicar los mismos principios para el reconocimiento como en el caso de la colaboradora Licda. Andrea Calderón Gassmann documento de identidad 108280263, a la cual en virtud de estudio de reconocimiento de anualidades, la Administración le gira monto por acreditaciones dejadas de percibir por concepto de anualidades.³⁷

2.4. GESTIONES DE RECUPERACIÓN DE ACREDITACIONES QUE NO CORRESPONDEN POR SALARIOS Y SUS ACCESORIOS

Como se indica en párrafos anteriores, mediante correo electrónico de fecha 30-03-2016, se remite documentos enviados a la Tesorería Nacional desde el año 2014 al 2016, referentes a los informes bimensuales sobre recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios. De los cuales, se evidencia que no se han gestionado recuperación de montos, al no detectarse en ese rango de tiempo inconsistencias.

Cabe indicar que la Dirección General de Contabilidad Nacional dentro de las notas al Estado de Cambios en el Patrimonio Neto Comparativo al 31-12-2013³⁸, establece que:

“(a) Registro de sumas pagadas demás:

La suma pagada de más se da cuando un funcionario o ex funcionario público percibe un pago por concepto salarial o pensión y posteriormente se determina que no le correspondía parte o la totalidad. Por lo que es necesaria la recuperación de esos montos. Los motivos por los cuales se pueden generar son por ejemplo; suspensiones, destituciones, ceses, renuncia, fallecimiento, **contrato de estudio**, permiso sin goce de salario, incapacidades no rebajadas en su oportunidad en el caso de ex funcionarios.” **(El resaltado es nuestro).**

En esa línea de acción, se determina el caso de la señora Irma Díaz Cubero documento de identidad 104990771, donde en certificación sin numeración de fecha 07-09-2011, se consigna montos a recuperar por incumplimiento a contrato de licencia para estudios, para asistir en horas laborales a materias de su interés relacionados con un programa de estudios en un Ente de Educación Superior.

Dentro de las gestiones de recuperación se evidencia documento denominado “Acta de Reunión Número 1” de fecha 11-10-2011, donde representantes de la administración activa junto con la señora Díaz Cubero presentan las argumentaciones relacionadas con el caso. Al respecto llama la atención:

“(…) La Señora Díaz se compromete a cancelar lo adeudado en dos tractos sucesivos en los meses de diciembre de 2011 y enero de 2012 con el aguinaldo y el salario escolar, respectiva”

En ese sentido en documento denominado “Arreglo de Pago N° 001-2011-NGIRH Funcionaria Irma Díaz Cubero Procuraduría General de la República” de fecha 25-10-2011, indica en la cláusula tercera acuerdo de pago:

³⁷ Como se evidencia en certificación NGIRH-CERT-163-2014 de 26-08-2014

³⁸ http://www.hacienda.go.cr/docs/531f866662717_2.1.2NOTAS%20PATRIMONIO.pdf





"(...) Tercero: **Debido a la difícil situación económica de la Funcionaria**, la Procuraduría ha decidido acordar con ella una forma de pago de la obligación relacionada, dejando en claro y de manera expresa que este arreglo o convenio de pago de ninguna manera constituye novación o alguna otra figura que importe extinción de la obligación objeto del arreglo. **(El resaltado es nuestro)**. (...)"

Es así que no se evidencia indicación en los documentos supra mencionados, de los parámetros que en materia de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus componentes tiene derecho la colaboradora, como es los tractos autorizados para la devolución de los dineros correspondientes, es así el Artículo 173 del Código de Trabajo donde se limita a indicar que la deuda se amortizará durante la vigencia del contrato de trabajo en un mínimo de cuatro períodos de pago y no especifica la cantidad máxima a autorizar.

Con lo que debido a la difícil situación económica indicada, los plazos de amortización pudieran ser con el tope mayor a lo acordado entre las partes, puesto que en reunión realizada en el Ministerio de Hacienda el día 19-03-2015 con funcionarios de la Unidad de Control y Gestión de Pagos de la Tesorería Nacional, se nos indica que la jurisprudencia no establece un plazo máximo para la recuperación.

Cabe aclarar, que la administración puede tomar en consideración para aceptar los plazos de amortización lo dicho en el artículo 36 y artículo 172 del Código de Trabajo.

En oficio N° NGIRH-097-2016 de 29-03-2016, se remite la metodología para el establecimiento del plazo para que un colaborador proceda a reintegrar acreditaciones que no le corresponden por salarios y sus accesorios, donde:

"(...) Cuando éste núcleo detecta una inconsistencia en el pago de cualquier empleado, se procede a informar al funcionario afectado por medio de un oficio en el que se indica el motivo de las acreditaciones que no corresponden (Aumento anual, Prohibición, Dedicación y otros), el monto a cancelar y la forma de pago; que puede ser por entero de Gobierno o por rebajos de nómina. La cancelación puede ser en su totalidad o en tractos (...)"

Así el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos debe incorporar en sus procedimientos para el establecimiento de plazos otorgados a los colaboradores, y los rubros que se consideran parte de salarios y sus accesorios según lo dispuesto por la Contaduría Nacional, tomando los criterios anteriormente expuestos y con ello estipular a los responsables de aceptar dichas condiciones.

3. CONCLUSIONES.

Con base en los resultados obtenidos se detallan las siguientes conclusiones relacionadas con los objetivos planteados para la realización del presente estudio sobre las gestiones de detección, control y recuperación de acreditaciones que no corresponden a funcionarios de la Procuraduría General de la República, según el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 34574-H denominado "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden", donde:

Se evidenció que la Administración Activa debe fortalecer el sistema de control interno asociado a la obligación de que los funcionarios comuniquen cuando presenten acreditaciones que no les corresponden debido a salarios y sus componentes y procedan oportunamente a la respectiva devolución, ya que sólo existe una comunicación vía correo electrónico denominada Decreto Ejecutivo 34574-H, ACREDITAC.docx" de fecha 29-03-2016, pero no en períodos anteriores. De forma adicional, no se determinó la actualización de esa obligación en Decreto Ejecutivo N° 2685-P denominado "Reglamento Interior de Trabajo de la Procuraduría General de la República" de fecha 24-11-1972.



Se determinó que el Decreto Ejecutivo N° 34574-H denominado "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden", no especifica el tiempo máximo de amortizaciones que la Administración pueda autorizar para la recuperación de montos, y en forma supletoria se utiliza lo establecido en el Artículo 173 del Código de Trabajo.

Se determinó que la jurisprudencia relacionada con recuperación de acreditaciones que no corresponden para el caso de exfuncionarios, presenta la limitante que depende de la disposición de éste de amortizar la deuda, además, no se encuentra especificado el tiempo de recuperación.

Se determinó que el Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos posee un procedimiento para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden, sin embargo; no incluye acciones a realizar en caso de cese de funciones, fallecimiento de colaboradores que posean saldos pendientes o cobros en proceso de trámite, tiempos de recuperación, responsables de autorización, declaración de montos exiguos, tanto para funcionarios como para exfuncionarios.

El Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos mediante la remisión en forma periódica - de los informes correspondientes a la Tesorería Nacional según lo solicitado por el Decreto Ejecutivo 34574-H- comunica que no han detectado casos relacionados con acreditaciones que no corresponden.

Mediante estudio de anualidades se determinaron seis casos de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, específicamente para anualidades, relacionados con desfases en las fechas de reconocimiento de los aumentos anuales.

Se determinó que dentro de los cálculos de reconocimiento de anualidades y de la fecha de cumplimiento en cada período, no se incluyeron para trece colaboradores el saldo de días totales generando acreditaciones dejadas de percibir.

Se concluyó que los colaboradores deben solicitar al Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos los respectivos estudios de reconocimientos de anualidades adeudadas en caso de reconocimiento de tiempo laborado en otras instituciones del Sector Público, según los lineamientos del Decreto Ejecutivo 18181-H denominado Reglamento de Pago Anualidades Adeudadas en Administración Pública o del el Reglamento para el Procedimiento del Pago de Anualidades Adeudadas (Ley N° 6835) sin fecha de promulgación de la Dirección General del Servicio Civil.

De lo anterior, se determinaron nueve casos en que aunque existe solicitud de lo indicado en el párrafo anterior, la Administración no les reconoce acreditaciones dejadas de percibir, a lo que según la legislación indicada poseen derecho.

Se determinó que para el año 2012 se realizaron las gestiones de recuperación para un caso de incumplimiento de contrato de estudio por la licencia otorgada en horas laborales, en el cual no se toma el monto adeudado como acreditación que no corresponde por salarios y sus accesorios, la cual si calificaría, con lo que no se consideraron los lineamientos que tiene derecho el deudor.





4. RECOMENDACIONES

A la Jefatura del Núcleo Gestión Institucional de Recursos Humanos

- 4.1.** Evaluar la viabilidad de actualizar el Decreto Ejecutivo N° 2685-P denominado "Reglamento Interior de Trabajo de la Procuraduría General de la República" de fecha 24-11-1972, para la inclusión de la obligación de los funcionarios en reportar las situaciones en las cuales se les originó una acreditación que no les correspondía según los lineamientos del Artículo 8 denominado "Pagos de Salarios y Sus Accesorios que no Corresponden" del en el Decreto Ejecutivo N° 34574-H, "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden". (Ver punto 2.1)
- 4.2.** Establecer procedimientos y actividades de control para las gestiones de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, en caso de cese de funciones, fallecimiento, incobrables y prescripción de saldos pendientes o cobros en proceso de trámite de acreditaciones que no corresponden, a los colaboradores de la institución y a los ex-funcionarios. (Ver punto 2.1)
- 4.3.** Emitir directrices para el otorgamiento de plazos de amortización para la recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, para funcionarios y exfuncionarios. (Ver puntos 2.2 y 2.4.)
- 4.4.** Emitir las directrices con el propósito de advertir y recordar en forma periódica a los funcionarios de la Institución su obligación de comunicar al Núcleo de Gestión Institucional de Recursos Humanos, lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N° 34574-H, Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden, Artículo 8 denominado "Pagos de Salarios y sus Accesorios que no Corresponden. (Ver punto 2.2.)
- 4.5.** Fortalecer el sistema de control interno, mediante la inclusión -dentro de los procedimientos- lo concerniente a la declaración de montos exiguos, los lineamientos asociados, los responsables de autorización y comunicación a las instancias pertinentes, con fundamento en la legislación, la jurisprudencia relacionada y lo establecido por el Ministerio de Hacienda para el manejo de montos exiguos. (Ver punto 2.2)
- 4.6.** Oficializar la metodología de cálculo para establecer el monto a ser recuperado por acreditaciones que no correspondan para cada uno de los accesorios de salario. (Ver puntos 2.2, 2.3.2 y 2.3.3)
- 4.7.** Realizar las gestiones de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, específicamente en reconocimiento de anualidades al colaborador Alexander Martínez Quesada, documento de identidad 302910692. (Ver punto 2.3.1.1)
- 4.8.** Realizar las gestiones de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, específicamente en reconocimiento de anualidades a la colaboradora Irma Díaz Cubero, documento de identidad 104990771. (Ver punto 2.3.1.2)
- 4.9.** Realizar las gestiones para reconocer acreditaciones dejadas de percibir a la colaboradora Irma Díaz Cubero, documento de identidad 104990771, por no registro de anualidad del año 2007 a la fecha. (Ver punto 2.3.1.2).



- 4.10.** Determinar la procedencia de gestiones de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, específicamente en reconocimiento de anualidades al colaborador Julio Ricardo Reyes Chacón, documento de identidad 104870057. (Ver punto 2.3.1.3)
- 4.11.** Realizar las gestiones de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, específicamente en reconocimiento de anualidades a la colaboradora Olga Duarte Briones, documento de identidad 501880141. (Ver punto 2.3.1.4)
- 4.12.** Determinar la procedencia de gestiones de recuperación de acreditaciones que no corresponden por salarios y sus accesorios, específicamente en reconocimiento de anualidades al colaborador Edgar Gerardo Arias Núñez, documento de identidad 105290062. (Ver punto 2.3.1.5)
- 4.13.** Realizar estudio sobre anualidades al colaborador Ricardo Luis Mora Cooper, documento de identidad 106850696, para establecer la existencia de acreditaciones que no corresponden por los cambios en las fechas de reconocimientos de aumentos anuales. (Ver punto 2.3.1.6)
- 4.14.** Establecer si proceden los reconocimientos de acreditaciones dejadas de percibir por anualidades a los siguientes colaboradores (Ver puntos 2.3.1.3, 2.3.2, 2.3.3 y 2.3.4):
- 4.14.1. Julio Ricardo Reyes Chacón, documento de identidad 104870057
 - 4.14.2. Cynthia Vanessa Peraza Brenes, documento de identidad 109470710
 - 4.14.3. Maria Catalina Ceciliano Amador, documento de identidad 111300232
 - 4.14.4. Carmelina Zárate Elizondo, documento de identidad 110780519
 - 4.14.5. Carmen María Tinoco Báez, documento de identidad 108700948
 - 4.14.6. Fabio Arguedas Fonseca, documento de identidad 401450347
 - 4.14.7. Laura Arguedas Araya, documento de identidad 107820061
 - 4.14.8. Xinia María Jiménez Aguilar, documento de identidad 203710702
 - 4.14.9. Rafael Fernández Retana, documento de identidad 104560536
 - 4.14.10. Verónica Méndez Salas, documento de identidad 205960478
 - 4.14.11. Verny Jiménez Rojas, documento de identidad 110350316
 - 4.14.12. Angélica Losada Ramírez, documento de identidad 800960055
 - 4.14.13. Mary Clare Polanco Mora, documento de identidad 109870840
- 4.15.** Establecer un plan de acción para realizar un estudio integral sobre el reconocimiento de anualidades a los colaboradores de la Procuraduría General de la República.
- 4.16.** Informar a esta Auditoría en un plazo no mayor a 30 días, el cronograma dispuesto para la atención de las recomendaciones emitidas.



ANEXO N° 1

MARCO LEGAL

1. Ley N° 2 denominado Código de Trabajo
2. Ley N° 2166 denominada "Ley de Salarios de la Administración Pública", de 09-10-1957 y sus reformas
3. Decreto Ejecutivo N°. 34574-H denominado "Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones que no Corresponden"
4. Decreto Ejecutivo N°. 2685-P denominado "Reglamento Interior de Trabajo de la Procuraduría General de la República" de fecha 24-11-1972
5. Decreto Ejecutivo N° 18181 de 14-06-1988, denominado "Reglamento de Pago de Anualidades Adeudadas en Administración Pública", tercera versión con fecha de vigencia de 03-07-2001.
6. Oficio N° AJ-651-2005 de 01-08-2005, sobre el reconocimiento de fracciones de tiempo servido en instituciones públicas menores de un año.
7. Oficio Circular Gestión-25-05 de 08-08-2008 sobre el reconocimiento de fracciones de tiempo menores a un año para el cómputo de anualidades.
8. Circular N° Gestión-034-005 de 16-11-2005, sobre el reconocimiento de anualidades a funcionarios del sector público, relacionado con ex servidores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
9. Oficio Circular SI-006-2008 de 12-11-2008, sobre el rompimiento del tope de anualidades.
10. Oficio N° NGIRH-411-2015 de 28-10-2015, fórmula utilizada para el cálculo de anualidades en la Procuraduría General de la República.
11. Dictamen C-194-83 de 17-06-1983 de la Procuraduría General de la República.
12. Dictamen C-203-96 de 16-12-1996, reconocimiento de años completos servidos en Instituciones del Estado, cuando existe solución de continuidad³⁹.
13. Dictamen C-242-2005 de 01-07-2005, sobre la posibilidad de sumar períodos inferiores a un año laborados en una institución pública, con el servido en otras, a efecto de completar una anualidad y obtener el pago de la misma.
14. Procedimiento para el control y recuperación de acreditaciones que no corresponden de la Procuraduría General de la República.
15. Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), emitido por la Contraloría General de la República, Gaceta N° 26 del 06-02-2009.
16. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-GASP (R-DC-064-2014), publicado en La Gaceta N° 184 del 25-09-2014.
17. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Norma 1.3.3, emitido por la Contraloría General de la República mediante Resolución N° R-DC-119-2009 del 16-12-2009, Gaceta N° 28 del 10-02-2010.
18. Circular DGAU-001-2012 del 08-03-2012, Políticas de la Dirección General de Auditoría Interna.
19. Circular DGAU-002-2014 del 01-12-2014, Políticas y Procedimientos sobre Papeles de Trabajo de la Dirección General de Auditoría Interna.
20. Circular DGAU-003-2014 del 01-12-2014, Programa de Aseguramiento de la calidad.

³⁹ Según diccionario de la Real Academia Española, para el Término "Solución de Continuidad" se tiene como "Interrupción o Falta de Continuidad"

