



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO



AUDITORÍA INTERNA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE VERIFICACIÓN DE LA RAZONABILIDAD DE LAS LIQUIDACIONES DE BENEFICIO LABORALES A CARGO DEL PROCESO DE GESTION DEL PRESUPUESTO LABORAL Y PLANILLA PARA EL AÑO 2022 Y 2021 Y EVALUAR QUE SE CUMPLIERA EL BLOQUE DE LEGALIDAD (ES-002-2023)

**INFORME DE CONTROL INTERNO
N.º ICI-2023-009**

Noviembre 2023



TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1 Origen de la auditoria.....	6
1.2 Objetivo General.....	6
1.3 Objetivos Específicos	6
1.4 Alcance y periodo de revisión de la auditoría	7
1.5 Criterio de auditoría	7
1.6 Metodología Aplicada.	7
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría	7
1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º 8292.....	9
1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría	9
1.10 Acrónimos.....	9
2. RESULTADOS.....	10
2.1 En los expedientes de personal no consta el formulario de liquidación de beneficio laboral definitivo y el comprobante del pago realizado al exfuncionario	10
2.2 No existe un procedimiento que permita dar operatividad a la figura del preaviso conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo.....	12
2.3 Capacidad instalada insuficiente y falta de automatización para atender oportunamente las actividades del proceso de liquidaciones laborales...15	
2.4 No es posible constatar el cumplimiento del Instructivo de Trabajo GTH-81-02-17 Pago de Prestaciones Laborales por falta de documentos en el respectivo expediente de personal.	17
2.5 Debilidades en las actividades de control relacionadas con la liquidación de beneficios laborales.	19
3.CONCLUSIONES	21
4. RECOMENDACIONES	22
ANEXOS	26



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

En esta auditoría de carácter especial se tenía por objetivo evaluar la razonabilidad de las liquidaciones de beneficios laborales para una muestra de trámites concretados en los 2021 y 2022. No obstante, se presentaron una serie de limitaciones que imposibilitaron contar con la información suficiente y pertinente para efectuar nuestra revisión y soportar los eventuales hallazgos de auditoría. Por lo anterior, se tomó la decisión de emitir un informe de control interno para exponer las debilidades que debe subsanar oportunamente la administración activa para fortalecer su sistema de control interno (SCI).

¿Por qué es importante?

El proceso de liquidación de beneficios laborales es la etapa que marca el término de la relación laboral del Instituto con sus colaboradores, en el cual, se cancelan montos importantes de dinero que se determinan por la aplicación de fórmulas derivadas del bloque de legalidad. Es por lo anterior, que es necesario contar con un sistema de control interno aplicable, completo, razonable, integrado y congruente, que permita garantizar razonablemente que ambas partes (patrono y colaborador) cumplen con sus obligaciones y se respetan sus derechos, velando por la correcta disposición de los recursos públicos.

De este modo el proceso de las liquidaciones laborales adquiere relevancia significativa en aspectos como:

- *Cumplimiento legal: El proceso de liquidaciones laborales asegura que todas las obligaciones legales se cumplan, lo que evita problemas legales y sanciones para la institución. Las leyes laborales y las regulaciones gubernamentales establecen requisitos específicos en cuanto a cómo se deben calcular y pagar las indemnizaciones y beneficios cuando un funcionario termina su relación laboral.*
- *Protección de derechos del funcionario y de la institución: El proceso de liquidaciones laborales garantiza que los funcionarios reciban los pagos y beneficios que les corresponden de acuerdo con su contrato de trabajo y las leyes laborales. Esto incluye el cálculo y el pago de salarios pendientes, vacaciones no disfrutadas, indemnizaciones y demás beneficios. Asimismo, le garantiza a la Institución cesar a los funcionarios cuando corresponda amparada a los derechos que las leyes le otorgan así como las obligaciones de cumplir los plazos para otorgar y ejercer sus derechos.*
- *Transparencia y confianza: El proceso de liquidaciones laborales promueve la transparencia y la equidad en la relación entre el instituto y sus funcionarios. Cuando se realiza de manera adecuada, los servidores públicos pueden confiar en que recibirán lo que les corresponde al finalizar su relación de laboral, lo que*



contribuye a mantener un buen ambiente laboral y a preservar la reputación del instituto.

- *Eficiencia operativa: Un proceso eficiente de liquidaciones laborales permite que se administre de manera efectiva la terminación de contratos laborales, en especial en las áreas donde se da una alta rotación de personal*

¿Qué encontramos?

Ni en los expedientes de personal digitalizados (Scan Vision 2020) que fueron revisados, ni en la documentación remitida por la Dgch en atención de los requerimientos de la Auditoría Interna (AU-2023-00830, AU-2023-00855 y AU-2023-00854), constan los documentos pertinentes para evaluar la razonabilidad de la liquidación beneficios laborales, por ejemplo, no se encontraron los Formularios de Liquidación de Beneficio Laboral (GHT-81-02-F1) con las respectivas firmas de elaborado, revisado y aprobado, ni el documento que permita dar trazabilidad a los pagos realizados a los exfuncionarios, existiendo una dispersión de documentos en varias etapas del proceso y entre unidades (Dgch y Unidad de Tesorería), los cuales deberían centralizarse en el expediente de personal, por cuanto, este debe constituir la fuente de información primaria que contiene toda la documentación relevante de la vida laboral del funcionario, incluyendo su desvinculación.

Es necesario que la administración activa adopte con la celeridad debida, acciones concretas para garantizar que los expedientes de personal contienen toda la información relevante que soporta las liquidaciones de beneficios laborales, mejorar la supervisión ejercida y robustecer las actividades de control existentes, lo anterior, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y garantizar razonablemente el cumplimiento del bloque de legalidad aplicable.

La Gerencia General emitió la directriz GG-2023-02261 del 19 de julio de 2023 “Obligación de Comunicar Preaviso en Caso de Renuncia” en la cual se ordena a las jefaturas verificar que en las renunciaciones que reciben de los funcionarios a su cargo se indique el tiempo de preaviso. No obstante, a nivel institucional no se cuenta con un procedimiento que permita ejercer razonablemente un control sobre el cumplimiento del tiempo de preaviso conforme a la duración de cada relación laboral o en su defecto de ejercer la acción de cobro en sede judicial por incumplimiento, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo.

Ante la eventual salida masiva de funcionarios amparados al transitorio del Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), es necesario que la administración activa adopte medidas de contingencia que le permitan fortalecer la capacidad instalada del proceso para atender oportunamente los trámites. Además, es importante señalar que la administración activa está gestionando la automatización del cálculo de liquidaciones mediante una funcionalidad en el sistema Star-H, por lo que, previo a su entrada en producción, debe realizar una fase de pruebas robusta, para garantizar el



cumplimiento del bloque de legalidad aplicable.

¿Qué sigue?

Para que la administración activa aborde las debilidades de control interno antes mencionadas es necesario:

- *Actualizar y robustecer las actividades de control de modo que permitan guiar de manera precisa a nuevos funcionarios, para que sean replicadas conforme al bloque de legalidad. Además, para que estas actividades de control orienten sobre el uso de la nueva funcionalidad que se pretende habilitar en el sistema Star-H.*
- *Adoptar mejores prácticas de supervisión para garantizar que los expedientes de personal están completos y se incorpora la documentación pertinente (oficializada con las firmas de rigor) para soportar los cálculos realizados, así como el documento de referencia que permita dar trazabilidad al pago realizado.*
- *Ocuparse de dar seguimiento y aprovechar las herramientas tecnológicas adquiridas para automatizar el proceso de liquidaciones laborales de manera que se mejore en la eficiencia y la precisión de la gestión de los registros y el procesamiento de liquidaciones.*
- *Desarrollar un plan que permita mantener la continuidad operativa en caso de la ausencia de personal clave y promover la transferencia de conocimiento.*
- *Mejorar la comunicación interna y externa sobre los procesos y políticas de recursos humanos, la colaboración y responsabilidades entre las diferentes áreas de la Dgch y su interacción con otras dependencias del AyA.*
- *Establecer un proceso de seguimiento y evaluación constante para asegurarse para atender oportunamente cualquier desviación detectada en un esfuerzo por contribuir con la mejora continua.*

A pesar de que no fue posible concluir con la auditoría interna, el presente informe agrega valor a los procesos del AyA, en el tanto plantea una serie de recomendaciones para la mejora de las actividades de control, y por ende en el caso que la Administración Activa las cumpla oportunamente fortalece el Sistema de Control Interno.



24 de octubre de 2023
ES-002-2023
INFORME N.º ICI-2023-009

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE VERIFICACIÓN DE LA RAZONABILIDAD DE LAS LIQUIDACIONES DE BENEFICIO LABORALES A CARGO DEL PROCESO DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO LABORAL Y PLANILLA PARA EL AÑO 2022 Y 2021 Y EVALUAR QUE SE CUMPLIERA EL BLOQUE DE LEGALIDAD (ES-002-2023)

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen de la auditoría

La auditoría de carácter especial ES-002-2023 forma parte del Plan de Trabajo Anual 2023, conocido por la Junta Directiva de AyA mediante acuerdo N.º 2022-374 del 11 de agosto 2022.

La Auditoría Interna consideró importante llevar a cabo la verificación de la razonabilidad de las liquidaciones de los beneficios laborales cancelada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para verificar el estricto cumplimiento del bloque de legalidad aplicable por parte de la Dirección de Gestión de Capital Humano (Dgch) y el resto de involucrados en proceso Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla, que muestra un nivel de riesgo alto.

1.2 Objetivo General

Determinar la pertinencia de las liquidaciones de beneficios laborales canceladas a una muestra de exfuncionarios que finalizaron su relación laboral con el instituto en los años 2022 y 2021 para validar que se cumpliera con el bloque de legalidad.

1.3 Objetivos Específicos

1.3.1 Verificar la pertinencia de los cálculos de liquidación de beneficios laborales de la muestra seleccionada, para garantizar su conformidad de acuerdo con el bloque de legalidad aplicable (cesantía, preaviso, vacaciones, aguinaldo y salario escolar).

1.3.2 Evaluar la existencia de actividades de control de naturaleza previa, concomitante y posterior y que cumplan con los requisitos normados para fortalecer el sistema de control interno.



1.4 Alcance y periodo de revisión de la auditoría

Durante la planificación de la auditoría se seleccionó una muestra estratificada de 197 trámites de liquidaciones a nivel país, de un total de XX de liquidaciones cancelada en los periodos 2021 y 2022.

1.5 Criterio de auditoría

Los criterios del estudio de auditoría fueron presentados a la Administración Activa el 18 de agosto de 2023 en una sesión virtual por Microsoft Teams. Posteriormente, se remitieron a la Gerencia General con el oficio AU-2023-00929 del 12 de agosto de 2023. No se recibieron observaciones por parte de la administración activa.

1.6 Metodología Aplicada.

Conforme a lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N.º8292 (Lgci), las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y el Manual de Políticas y Procedimientos de la Auditoría Interna AyA, se concluyó la fase de Planificación de la auditoría de carácter especial, para lo cual se analizaron las actividades de control vigentes (incorporadas al Sistema de Gestión de Calidad Institucional) y se aplicaron entrevistas a los funcionarios que participan en el proceso de Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla.

En la fase de examen se analizaron únicamente 29 trámites de liquidaciones (Ver Anexo N.º1) , no obstante, considerando la insuficiencia y falta de pertinencia de la información remitida por la administración activa y la contenida en los expedientes de personal de los exfuncionario, (no consta los archivos que soportan los cálculos con las firmas de rigor ni la referencia al pago efectivamente realizado), se tomó la decisión de suspender el estudio y emitir el presente informe de control interno, con recomendaciones que deben ser atendidas a la brevedad posible, para fortalecer el sistema de control de interno y evitar la materialización de riesgos asociados con la pérdida de información y de carácter legal originados en las deficiencias detectadas para la conformación e integración de los expedientes de personal.

1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

1.7.1 Atrasos en la entrega de información

Mediante los oficios AU-2023-00830 del 04 de agosto de 2023 y AU-2023-00854 del 08 de agosto de 2023, se solicitaron los documentos que respaldan los pagos realizados por concepto de liquidaciones a los 197 exfuncionarios que formaban parte de la muestra de estudio (solicitudes de las liquidaciones, acciones de personal, documentos del Fondo de Ahorro Retiro y Garantía (FARG) que indican los años de afiliados, actas de defunción, y otros documentos soporte de los cálculos realizados con las firmas de rigor), para la atención de este requerimiento de otorgó un plazo de 10 días hábiles.

Con el oficio GG-DCH-2023-00604 del 09 de agosto de 2023, la Dgch solicita una



prórroga para remitir la información solicitada al 22 de setiembre de 2023, considerando que los funcionarios de esa dirección se encuentran trabajando en el cálculo y análisis correspondiente para el pago de las anualidades y la elaboración de más de 4000 acciones de personal, además de la realización de sus funciones diarias.

La Auditoría Interna con el oficio AU-2023-00868 del 10 de agosto de 2023 concede la prórroga requerida y solicita gestionar un acceso de consulta en el sistema Scan Visión 2020 a la auditora encargada del estudio, con la finalidad de ir analizando la información relacionada con las liquidaciones de beneficios laborales contenidas en los respectivos expedientes de personal.

La información requerida no fue remitida en la fecha indicada, por lo que, se llegó al acuerdo de que la administración remitiera semanalmente paquetes de información hasta completar el requerimiento, lo anterior, consta en correo electrónico de fecha 05 de octubre de 2023.

1.7.2 En los expedientes de personal no consta la información completa que soporta el pago de liquidaciones (ver resultado 2.1).

De la revisión efectuada a los expedientes de personal se determinó que en la sección denominada “Liquidaciones” no consta la documentación completa ni aquella de carácter oficial (firmas de rigor) que soportan los pagos de las respectivas liquidaciones.

Además, en los paquetes de información remitidos por la Administración Activa, no consta el formulario definitivo de los cálculos realizados (con las firmas de rigor de elaborado, revisado y aprobado) que brinde una garantía razonable que los cálculos efectuados fueron revisados y aprobados por las respectivas jefaturas, en su lugar se nos suministraron hojas de cálculo sin firma.

El día 23 de octubre de 2023 se realizó una reunión con los funcionarios del proceso de Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla y se expusieron las limitantes encontradas, ellos indican que sí se emiten los documentos debidamente protegidos con la herramienta conocida como Adobe Acrobat (archivo en versión .pdf) firmados una vez revisados los cálculos y se envían al área de archivo de la Dgch, pero por alguna razón que desconocen, no se están incorporando estos documentos a los expedientes de personal digitalizados.

El día 25 de octubre se realizó una reunión con el Director Experto de la Dgch y se le informó la decisión de suspender el estudio y que oportunamente se estará comunicando un informe de control interno con las recomendaciones necesarias para fortalecer el SCI.



1. 8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.° 8292

En atención a recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República (CGR) y en aras de cumplir con la legislación vigente, sobre todo con el fin de fortalecer los canales de información entre los titulares subordinados y la Auditoría Interna, se le recuerda a la Administración Activa, lo que norman los artículos N.° 36, 37, 38 y 39 de la Lgci publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.°169 del 4 de setiembre de 2002.

1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría

Los resultados de la auditoría se expusieron en una conferencia virtual vía Microsoft Teams, el 10 de noviembre de 2023, a las 9:00 a.m. a los siguientes funcionarios:

Ing. Alejandra Mora Segura, Gerente General; Máster. Wander Cubero Hurtado, Director de Gestión de Capital Humano; Máster. Ana Cecilia Matamoros Jimenez, Directora Financiera; Lic. Andrés Díaz Badilla, Director de Departamento de Gestión del Capital Humano; Lic. Olman García Cortés, Coordinador de Planillas y Presupuesto y Presupuesto Laboral; Licda. Ada Vargas García, Dirección de Servicios de Apoyo; Licda. Erika Brenes Mirault, Dirección Jurídica y Lic. Andrey Vila Abarca, Gerencia General

Con el oficio AU-2023-01232 del 13 de noviembre de 2023, se le remitió a la Gerencia General y a la Dirección de Gestión de Capital Humano, el informe borrador

Se recibieron observaciones de la Administración Activa de parte de la Dirección Jurídica, con el memorando PRE-J-2023-04665 del 28 de noviembre del 2023 y la Dirección de Capital Humano con el memorando GG-DCH-2023-03516 del 29 de noviembre del 2023.

Se efectuó un análisis de las observaciones, las cuales se encuentran en el Anexo N.°2.

1.10 Acrónimos

AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
AP	Acción de Personal
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
Dgch	Dirección de Gestión de Capital Humano
Lgci	Ley General de Control Interno N.°8292
Ncisp	Normas de Control Interno para el Sector Público
SCI	Sistema de Control Interno
SGC	Sistema de Gestión de Calidad



2. RESULTADOS

2.1 En los expedientes de personal no consta el formulario de liquidación de beneficio laboral definitivo y el comprobante del pago realizado al exfuncionario

De los entregables semanales de información remitida por la administración activa, así como de la revisión de 29 expedientes de personal (incluidos en el *Sistema "Scan Vision 2020"*), se determinó que no se adjunta el Formulario de Liquidación de Beneficio Laboral (GHT-81-02-F1) debidamente firmado, el cual garantiza que los cálculos fueron revisados y aprobados y que es la base que soporta el pago realizado. Tampoco se encontró un documento mediante el cual se acredita que el pago fue efectivamente realizado y recibido conforme por el exfuncionario.

En algunos de los 29 trámites revisados, se encontraron en estas hojas de cálculo datos de otros funcionarios, lo que refleja que existe una mala práctica administrativa de utilizar formularios preexistentes en lugar de iniciar con un formulario en blanco para cada trámite que se lleva, lo cual puede generar error en el manejo de la información.

Al no contar con la versión final revisada y aprobada de estas hojas de cálculo (con las firmas de rigor) no fue posible cotejar algunas diferencias encontradas en estas hojas respecto a lo registrado en el Libro de Salarios del sistema de información conocido como Star-H. Además, los cálculos de aguinaldo y salario escolar no están asociados a fórmulas y no se aporta el detalle de los montos utilizados para su determinación.

La Ley General de Administración Financiera y Presupuestos Público norma en su artículo 17 que para propiciar el uso adecuado de los recursos financieros del sector público, se contará con sistemas de control interno y externo. A su vez, en el artículo 18 establece que el control interno será responsabilidad de la máxima autoridad de cada dependencia. En los procesos donde participen dependencias diferentes, cada una será responsable de los subprocesos o actividades que le correspondan.

Respecto a la falta de documentos debidamente firmados y aprobados en el expediente de personal, el numeral 2.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (Ncisp) dispone que la ejecución de los procesos, operaciones y transacciones deben contar con la autorización y aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.

Uno de los requisitos de las actividades de control, conforme al numeral 4.2 de las Ncisp, es la respuesta a riesgos, es decir que deben ser congruentes con los riesgos que pretenden administrar, en este caso, es un formulario con el que se pretende validar los cálculos realizados y documentar la supervisión ejercida, no obstante, no está quedando evidencia en el respectivo expediente de personal. También otro requisito establecido para las actividades de control es la documentación, que implica



que debe estar disponible en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos para su uso, consulta y evaluación.

El numeral 4.4.3 de las referidas normas, es claro en que tanto la Junta Directiva como los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados. Por tanto los pagos de liquidaciones al ser un egreso presupuestario deben contar con los registros y la documentación que soporta el mismo.

Con relación a los sistemas de información, las Ncisp en el numeral 5.1 estipulan que la Junta Directiva y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad la información. En el numeral 5.4, se indica que se debe propiciar una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización de manera oportuna y eficiente de conformidad con las necesidades institucionales.

Finalmente, el numeral 5.5 de las Ncisp se establece que se debe aplicar y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución debe conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, lo que incluye, la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes, en acatamiento obligatorio a las regulaciones del Sistema Nacional de Archivos.

Como referencia, el artículo 45 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, Decreto Ejecutivo N.º21, dispone que en el expediente personal de los servidores se guardarán los documentos relativos al empleo y constancia de aquellos datos que sirven para mantener un historial de los servicios lo más exacto posible.

Las actividades de control implementadas por la Dgch son insuficientes para garantizar que en los respectivos expedientes conste la documentación pertinente que permita soportar de forma fehaciente las liquidaciones de beneficios laborales, dar trazabilidad al pago efectuado y la aceptación conforme del mismo, lo cual constituye la última etapa del proceso de desvinculación laboral.

Lo anterior propicia que:

- No se pueda establecer una trazabilidad respecto al monto de liquidación que fue



- aprobado respecto al monto efectivamente cancelado por la Dirección Financiera.
- Los expedientes de personal estén incompletos y ante un requerimiento de una autoridad administrativa o judicial no se pueda brindar una certificación fehaciente del contenido.
 - No quede debidamente documentada la supervisión ejercida respecto a la revisión y aprobación de los cálculos de liquidaciones de beneficios laborales, generando cuestionamientos sobre la exactitud de estos.

2.2 No existe un procedimiento que permita dar operatividad a la figura del preaviso conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo.

A nivel institucional existe la directriz GG-2023-02261 del 19 de julio de 2023 “*Obligación de Comunicar Preaviso en Caso de Renuncia*”, la cual dispone lo siguiente:

*“1. Así las cosas, en cumplimiento de la normativa laboral vigente se le ordena a todas las Jefaturas de las distintas dependencias que conforman el AyA, la obligatoriedad de que las renuncias laborales presentadas por los funcionarios institucionales **contengan el tiempo de su preaviso; y que en el caso de no indicarse, deberán de manera fundamentada rechazarlas.***

2. Asimismo, se les insta a hacer extensivo esta directriz a los funcionarios a su cargo e informarles que su incumplimiento podría implicarle la modificación a la causal de terminación, así como las consecuencias económicas de la finalización del contrato. Lo anterior de conformidad con el Código de Trabajo y jurisprudencia aplicable”. (El destacado no es del original)

No obstante, no existe un procedimiento que oriente sobre la aplicación de los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo, ya sea, para exigir a los funcionarios que presentan su renuncia el cumplimiento del tiempo de preaviso respectivo conforme a la duración de su relación laboral con AyA (exigible en el tanto no se incorporen a otra institución pública por la Teoría del Estado Patrono Único) o bien para ejercer las diligencias de cobro en sede judicial ante su incumplimiento, considerando que se trata de fondos públicos y que estas salidas imprevistas pueden impactar la continuidad del servicio que brinda la respectiva unidad organizativa. Tampoco existe una regulación para operativizar el pago de esta indemnización, en los casos en que la relación laboral finaliza por un despido con responsabilidad patronal.

El AyA no cuenta con un procedimiento que le permita ejercer razonablemente un control sobre el cumplimiento del tiempo de preaviso conforme a la duración de cada relación laboral o en su defecto de ejercer la acción de cobro en sede judicial, para los casos de renuncia voluntaria de los funcionarios que no lo brindan, propiciando afectaciones en la planificación de labores, el cumplimiento de metas y objetivos de las dependencias y un uso inadecuado de los recursos públicos.



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS AUDITORÍA INTERNA

Mediante consultas realizadas al Director Experto, Director General y los funcionarios del proceso de Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla, indican no recordar en su trayectoria profesional en AyA alguna gestión para el cobro de preaviso ante renuncia voluntaria de los funcionarios.

El artículo 28 del Código de Trabajo Ley N.º2 establece que:

“En el contrato por tiempo indefinido cada una de las partes puede ponerle término, sin justa causa, dando aviso previo a la otra, de acuerdo con las siguientes reglas:

a- Después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis, con un mínimo de una semana de anticipación;

b- Después de un trabajo continuo que exceda de seis meses y no sea mayor de un año, con un mínimo de quince días de anticipación, y

c- Después de un año de trabajo continuo con un mínimo de un mes de anticipación.

Dichos avisos se darán siempre por escrito, pero si el contrato fuere verbal, el trabajador podrá darlo en igual forma en caso de que lo hiciera ante dos testigos; y pueden omitirse, sin perjuicio del auxilio de cesantía, por cualquiera de las dos partes, pagando a la otra una cantidad igual al salario correspondiente a los plazos anteriores.

Durante el término del aviso el patrono estará obligado a conceder un día de asueto al trabajador, cada semana, para que busque colocación”.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia N.º 140 de las 15:55 horas del 4 de julio de 1997, señaló lo siguiente:

*“El Código de Trabajo tiene establecido, en su numeral 28, que cada una de las partes puede ponerle término al contrato de trabajo, dándole aviso a la otra con la antelación regulada en esa norma. **El preaviso, se inscribe dentro de la buena fe y tiene como finalidad que las partes puedan tomar las medidas que estimen convenientes para sus intereses, con motivo de la conclusión de la relación laboral. Ese requisito puede obviarse, o sustituirse, por el pago a que hace referencia esa misma disposición legal”** (El destacado no es del original)*

La Procuraduría General de la República en el Dictamen C-102-99 del 26 de mayo de 1999 atiende una consulta del entonces Ministro de Hacienda, indicando:

(...)

*Sobre este aspecto, es necesario indicar que ya este Despacho, en el dictamen C- 018-96 del 1º de febrero de 1996 -el cual se cita en el criterio legal a que hemos hecho referencia- dejó claramente establecido que cuando un servidor renuncia sin cumplir con su deber de preavisar, la Administración está obligada a requerir de él el pago de la indemnización correspondiente. **En otras palabras, la Administración no está facultada para decidir si exime o no al ex-servidor del pago en caso de incumplimiento, sino que debe, de todas formas, demandar la indemnización correspondiente.***

(...)

III.- CONCLUSION:

Con fundamento en las razones expuestas, este Despacho arriba a las siguientes conclusiones:

1.- La figura del preaviso está prevista, legal y doctrinariamente, para los supuestos en que se ha decidido poner fin a la relación que une al servidor con su patrono (en este caso, con el Estado). De ahí que no sea aplicable en situaciones como traslados, ascensos u otros movimientos de personal, que no lleven consigo la finalización del vínculo.



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS AUDITORÍA INTERNA

2.- *Por ser la renuncia un acto unilateral que no requiere aceptación alguna, cuando un servidor público renuncie sin cumplir con su deber de otorgar el preaviso, la Administración está obligada -aun después de aceptada la renuncia- a gestionar el pago de la indemnización sustitutiva, para lo cual cuenta con el plazo de 30 días a que hace referencia el artículo 32 del Código de Trabajo".* (El destacado no es del original)

La Lgci, en su artículo 13, inciso e), exige la creación de políticas y prácticas adecuadas para la gestión de recursos humanos, de acuerdo con la normativa legal y técnica vigente. Asimismo, las Ncisp, en su capítulo III, establecen que la administración debe formular una política destinada a fortalecer el entorno laboral. Esto implica que la alta dirección se compromete a garantizar que las actividades laborales se desarrollen sobre una base sólida, alineada con la gestión de recursos humanos y el cumplimiento normativo en materia de políticas laborales.

Además, es esencial tener en cuenta lo dispuesto en el Capítulo IV de las Ncisp, ya que, para llevar a cabo las actividades de control, se deben establecer procedimientos y prácticas que garanticen el cumplimiento efectivo de las políticas laborales. Esto implica un acatamiento riguroso de lo estipulado en los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo.

Las Ncisp establecen en su norma 4.6:

"4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

Las subnormas que se incluyen a continuación no constituyen un conjunto completo de las actividades de control que deba ser observado por la totalidad de las instituciones del sector público con ese propósito; por consiguiente, corresponde a los jefes y titulares subordinados determinar su pertinencia en cada caso y establecer las demás actividades que sean requeridas".

La inacción de las autoridades del AyA para regular y dar operatividad a la figura del preaviso dispuesta en los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo, ha perpetuado una mala práctica administrativa de no exigir, en todos los casos, el cumplimiento de esta obligación por parte de los funcionarios que deciden poner término a su relación laboral, ni de gestionar oportunamente el cobro por este concepto.

La ausencia de regulaciones internas para aplicar la figura del preaviso genera lo siguiente:

- Debilitamiento de la planificación del recurso humano por cuanto, al no exigirse el



preaviso, las dependencias pierden la curva de aprendizaje adquirida por quien renuncia y no existe posibilidad de capacitar a un funcionario que pueda dar continuidad a esas tareas, propiciando una transición laboral desordenada.

- Afectación al cumplimiento de metas y objetivos de la dependencia, o bien, a la continuidad en la prestación de servicio.
- Pérdida de recursos públicos al no gestionar oportunamente la acción de cobro correspondiente en los casos en que los funcionarios no cumplen con el preaviso.
- Debilitamiento del sistema de control interno, en lo que respecta al componente funcional de actividades de control.

2.3 Capacidad instalada insuficiente y falta de automatización para atender oportunamente las actividades del proceso de liquidaciones laborales.

De las entrevistas realizadas al personal del proceso de Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla se identificó lo siguiente:

- Existe una dependencia excesiva en una sola persona para llevar a cabo las liquidaciones laborales, lo que puede generar un impacto directo en la prestación de este servicio ante ausencias del funcionario.
- A la fecha no se ha ejecutado formalmente un proceso de transferencia de conocimiento a otros funcionarios que eventualmente puedan asumir esta labor y conforme lo indicado en los hallazgos anteriores los procedimientos presentan debilidades que imposibilitarían una inducción al nuevo personal
- Existe una iniciativa de automatización del proceso, no obstante, no tiene certeza de cuando se concretará la solución tecnológica y para su entrada en producción se requiere además superar una fase de pruebas que puede demorar tiempo considerable hasta la entrada en operación del sistema.¹
- Se proyecta que, para enero de 2024, muchos funcionarios se acojan a la jubilación anticipada amparados al transitorio del Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y no se conoce un plan de contingencia para aumentar la capacidad instalada en la gestión de liquidaciones.
- Es necesario a que nivel de la Dgch se establezcan acciones de coordinación con el resto de las áreas de esa dirección para fortalecer la gestión del trámite de liquidaciones, designar formalmente a funcionarios que puedan dar soporte al proceso ante un aumento en la demanda de trámites y que se pueda cumplir oportunamente con todas las actividades, incluyendo el archivo de los documentos en los respectivos expedientes de personal.

¹ La Auditoría Interna en el año 2022, realizó una auditoría del sistema de información del STAR-H y realizó una serie de recomendaciones para la mejora del mismo que están pendientes de atención por parte de la Administración Activa



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS AUDITORÍA INTERNA

Es importante indicar que la Auditoría Interna emitió el informe de control interno ICI-2022-006 denominado “Auditoría de carácter especial para evaluar el sistema Star-H” en el cual se emitió la recomendación 4.5 que está en proceso de cumplimiento y dispone:

“4.5 Implementar la funcionalidad del cálculo de liquidaciones de beneficio laboral mediante el sistema Star-H para que se realicen en un medio estandarizado y controlado. Solicitar los ajustes en el sistema en el caso que haya requerimientos nuevos o carga de información histórica que sea necesaria para la correcta implementación de liquidaciones debidamente validados por los usuarios, de acuerdo con los lineamientos del subproceso de desarrollo de soluciones tecnológicas de la Dirección de tecnologías de Información. Remitir informe de las acciones realizadas a la Auditoría Interna”.

El Director General de Gestión de Capital Humano indicó que actualmente la funcionalidad para automatizar el pago de liquidaciones laborales en el sistema Star-H está en fase de pruebas y que una vez superadas las mismas estará entrando en producción.

La Lgci artículo 13, dispone que se deben adoptar prácticas de recursos humanos apropiadas, desarrollar un estilo de gestión que permita administrar un nivel de riesgo determinado, promover una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Asimismo, las Ncisp en el numeral 2.5.1 disponen que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad. En esta misma línea, el numeral 2.5.2 establece que los procesos institucionales deben ser autorizados y aprobados por los funcionarios con la autoridad correspondiente, considerando los riesgos, regulaciones y disposiciones institucionales aplicables. En el numeral 2.5.4 indica que se debe procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.

El numeral 4.5.1 de las Ncisp establece que el Jerarca y los Titulares subordinados deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

La Administración Activa no ha valorado desde un enfoque integral el impacto y los riesgos en materia de recursos humanos, algunos asociados a cambios del entorno como el aumento de trámites de liquidación de los funcionarios que se acogerán a la jubilación anticipada amparados al transitorio del Reglamento del Seguro de Invalidez



Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y otros riesgos internos, como la poca capacidad instalada para realizar estas tareas, aunado a la falta de automatización de las mismas para minimizar errores y estandarizar la gestión emprendida.

Dado lo antes expuesto, se pueden presentar los siguientes efectos o riesgos en el proceso de liquidaciones labores:

- Atrasos en la atención de trámites de liquidación de beneficios laborales, por aumento en las cargas de trabajo debido a la jubilación anticipada de funcionarios.
- Que la sobrecarga de trabajo incida en que se materialicen errores de cálculo para la determinación de los montos a cancelar.
- Que se afecte la continuidad del servicio que se brinda a los funcionarios ante ausencias del servidor que se encarga del cálculo de las prestaciones.

2.4 No es posible constatar el cumplimiento del Instructivo de Trabajo GTH-81-02-17 Pago de Prestaciones Laborales por falta de documentos en el respectivo expediente de personal.

El Instructivo de Trabajo GTH-81-02-17 Pago de Prestaciones Laborales establece un total de 17 pasos a seguir para el trámite de liquidaciones. Para algunos de estos pasos se requiere contar con evidencia o documentación de respaldo, la cual no consta en los expedientes de personal que fueron revisados en el sistema Scan Vision 2020.

- No se deja constancia de la verificación que se realiza de la existencia o no de cuentas por cobrar en salario, según se regula en el Paso 2.
- No se adjunta el oficio que debe enviarse a la Dirección Jurídica para verificar si el funcionario tiene procedimientos disciplinarios (pendientes de resolución) y de la respectiva respuesta de la Dirección Jurídica, según se establece en el Paso 3. Tampoco se consulta si se está analizando la imputación de cargos para iniciar un eventual procedimiento administrativo. Debe quedar regulado para aquellos casos en que exista procedimientos administrativos (disciplinarios), la retención de la cesantía hasta que finalice el respectivo procedimiento y se comuniquen la resolución a la Dgch, la cual, deberá constar en el expediente de personal.
- Falta evidencia del correo electrónico mediante el cual se solicita al FARG la información del tiempo cotizado para efecto del cálculo de cesantías y el respectivo correo de respuesta del FARG, conforme a lo regulado en el Paso 3.
- No se encontró evidencia de la remisión al FARG del archivo en formato .pdf debidamente firmado adjuntado la acción de personal, el historial de incapacidades y el libro de salarios, según se dispone en el Paso 13.
- Falta el oficio de remisión a la Tesorería de la Dirección Financiera para el pago.



- Otros documentos necesarios para respaldar el pago, como sentencias de juzgados, la carta del funcionario de cese por jubilación, certificación de la CCSS del derecho a la jubilación, entre otros.
- Queda la duda razonable al no poderse verificar que se validen las firmas digitales.

Además, es importante destacar que en el Instructivo GTH-81-02-F1 “Liquidación de Beneficio Laboral” se establece en el Paso 17 el archivo de la copia de la liquidación en el expediente de personal inactivo, no obstante, a lo que hace referencia este paso es al envío a la Dirección de Finanzas de la contabilización realizada con los documentos anexos “acción de personal y liquidación”. No se referencia la verificación de que el expediente esté completo con toda la documentación que respalda los cálculos y la gestión de liquidación realizada.

Las actividades de control deben cumplir con el propósito para el cual fueron diseñadas, esto es, responder a los riesgos que pretenden mitigar, si se establecen actividades que generan documentación soporte en los distintos pasos del instructivo de trabajo, es necesario garantizar que estos documentos estén debidamente archivados y disponibles, lo anterior, conforme a lo señalado en el numeral 4.2 de las Ncisp. Como se establece en la norma 4.1 las actividades de control deben hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

Por su parte los numerales 4.4.1 y 4.5.1 de las Ncisp, establecen la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados de supervisar la gestión institucional para cumplir con las regulaciones del SCI y tomar medidas para garantizar el registro adecuado de los actos, así como la confidencialidad y el acceso público cuando sea necesario

Referente a la calidad de la información, los numerales 5.6.1 y 5.6.2 del mismo cuerpo de normas, destacan dos atributos esenciales: la confiabilidad y la oportunidad. Esto significa que la información contenida en los expedientes de ceses laborales debe ser precisa y veraz, de modo que los usuarios puedan confiar en ella para la toma de decisiones. Asimismo, la información debe estar disponible en el momento en que se necesita, garantizando así su utilidad y pertinencia.

No existe un procedimiento o rutina establecida para garantizar razonablemente la calidad de la información contenida en el expediente personal relativa a las liquidaciones de beneficios laborales, para procurar que la información esté completa, libre de errores, defectos, omisiones, para acreditarla como confiable, además, de la actualización oportuna de los expedientes.

La insuficiencia y debilidades en la calidad de la información relativa a las liquidaciones, registrada en el expediente de personal de los funcionarios, conlleva riesgos potenciales como:



- Pérdida de la documentación que respalda la razonabilidad de los cálculos de liquidaciones y debilitamiento del expediente administrativo del funcionario.
- Imposibilidad de poder atender oportunamente consultas y/o reclamos administrativos de los funcionarios.
- Debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas relativa al pago de liquidaciones de beneficios laborales.
- Desconfianza en las partes interesadas, generando un impacto negativo en la reputación de la organización.
- Debilitamiento del sistema de control interno en los componentes funcionales de actividades de control y sistemas de información.

2.5 Debilidades en las actividades de control relacionadas con la liquidación de beneficios laborales.

Como parte del Sistema de Gestión de Calidad institucional se identificaron 2 actividades de control relacionadas con la liquidación de beneficios laborales, el Instructivo de Trabajo Pago de Prestaciones Laborales código GHT-81-02-17 y Formulario de Liquidación de Beneficio Laboral código GHT-81-02-F1, en ambas, se identificaron oportunidades de mejora, especialmente en lo que respecta a la falta de ejemplos que ilustren la aplicación correcta de los cálculos y la normativa dispuesta en el Código de Trabajo. Lo anterior, reviste importancia debido a que entre más detallado sea el instructivo de trabajo, más fácil será que un funcionario de reciente ingreso lo pueda replicar de forma correcta, eliminando sesgos de interpretación de la normativa.

Esta auditoría considera que un mayor nivel de detalle facilitará una aplicación estandarizada e inclusive se constituiría en el insumo primario para la parametrización del sistema con el cual se pretende automatizar el proceso de liquidaciones, efectuar la fase de pruebas del sistema (validación de los cálculos realizados por el sistema) para su eventual entrada en producción y elaborar el respectivo manual de usuario para los operadores del sistema.

El instructivo de trabajo GHT-81-02-17, en la etapa de elaboración de la acción de personal no detalla los documentos que deben adjuntarse según el tipo de cese que corresponda por ejemplo en caso fallecimiento el acta de defunción o en caso de jubilación el documento que emite la CCSS sobre el cumplimiento de los requisitos para jubilarse.

En los pasos 2 y 3, no se precisa que debe constar el respaldo documental de esta evidencia, por ejemplo la verificación de las cuentas a cobrar, las consultas a la Dirección Jurídica en caso de procedimientos disciplinarios. Lo mismo ocurre con la consulta al FARG (Fondo de Ahorro, Retiro y Garantía) sobre los años cotizados por el beneficiario.



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS AUDITORÍA INTERNA

En el paso 8, la documentación que debe adjuntarse a la Acción de Personal (AP) que se remite al Coordinador para su revisión.

Estas omisiones en el instructivo propician que no se pueda verificar el cumplimiento cabal de lo regulado, tal y como se señala en el hallazgo 2.2 anterior.

En el paso 11, se explica cómo calcular la cesantía, el aguinaldo y las vacaciones, pero no se proporciona ningún ejemplo de cómo deben presentarse en el formulario GTH-81-02-F1 de Liquidación de Beneficio Laboral. Tampoco se indica si se debe dejar evidencia de los datos utilizados para realizar los cálculos de las vacaciones y el aguinaldo.

En el paso 12 de revisión de los cálculos de la liquidación, es importante que el instructivo regule la oficialización del formulario Liquidación de Beneficio Laboral, (GHT-81-02-F1), consignando las firmas de elaborado, revisado y aprobado.

En el paso 17, es importante definir quién es el responsable de archivar la documentación en el respectivo expediente de personal, además, de la supervisión que se debe ejercer para garantizar que los expedientes estén completos con toda la documentación oficial que respalda los cálculos de las liquidaciones, la evidencia del pago realizado y el recibo conforme del mismo.

El artículo 15 de la Lgci N.º8292 dispone que se debe documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

El numeral 4.4 de las Ncisp establecen que las actividades de control deben propiciar la confiabilidad y oportunidad de la información, para lo cual, deben tomar en cuenta el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas. De igual forma, el robustecer el Instructivo de Trabajo Pago de Prestaciones Laborales código GHT-81-02-I7, proporciona una garantía razonable de que los formularios de Liquidación de Beneficio Laboral GHT-81-02-F1 se utilicen uniformemente para la documentación, procesamiento y registro de las transacciones asociadas a este trámite, tal y como lo dispone el numeral 4.4.2 de estas normas.

De acuerdo con la Ley General de Control Interno (LGCI), artículo N.º 13, menciona la importancia y responsabilidad de asignar las responsabilidades y autoridades a los funcionarios, y que se establezcan canales de comunicación efectivos para garantizar la fluidez de los procesos.

Además, es importante dejar constancia de la supervisión ejercida del coordinador del proceso mediante la oficialización de los documentos que soportan el pago de las



liquidaciones (firmas de revisado y aprobado) y que los mismos se incorporen al respectivo expediente de personal.

En el diseño del instructivo de trabajo y el formulario no se consideró un mayor nivel de detalle para la eventual capacitación de nuevos funcionarios, así como, puntos críticos de control para verificar la suficiencia y pertinencia de la documentación de respaldo y la conformación correcta de los expedientes.

La insuficiencia de las actividades de control puede propiciar una incorrecta interpretación de la norma, sesgos y errores en la aplicación de los procedimientos y en la determinación de los montos a cancelar, así como, el debilitamiento del SCI en los componentes funcionales de actividades de control y sistemas de información, este último al no archivarse oportunamente toda la documentación soporte en los respectivos expedientes de personal.

3.CONCLUSIONES

3.1 La insuficiencia de la información que soporta las liquidaciones en los respectivos expedientes de personal, imposibilitó la verificación de la pertinencia de los cálculos que soportan los respectivos pagos en la muestra de estudio. Por **(Hallazgo 2.1)**

3.2 La Administración Activa de AyA está obligada por requerimiento legal, a requerir, en todos los casos, el cumplimiento del tiempo de preaviso correspondiente, a efecto de garantizar la buena marcha institucional y poder adoptar las medidas pertinentes para garantizar la continuidad de sus operaciones, caso contrario, está en la obligación de gestionar el respectivo cobro, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 32 del Código de Trabajo. Se debe regular a nivel interno la aplicación de la figura del preaviso y así eliminar la mala práctica administrativa de no tomar acciones sobre este particular. **(Hallazgo 2.2)**

3.3 AyA no cuenta con un plan de contingencia ante el aumento de trámites de liquidaciones que se prevé para finales del presente año e inicios del año 2024, producto de la jubilación anticipada de funcionarios, lo anterior, considerando que la capacidad instalada del proceso de Gestión de Presupuesto Laboral y Planilla es limitada y podrían originarse atrasos significativos. Estas medidas deben garantizar que en los expedientes de personal de los funcionarios se incorpore la documentación pertinente para soportar las respectivas liquidaciones conforme lo señalado en el presente informe. **(Hallazgo 2.3)**

3.4 La Dgch de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados debe contemplar actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas, para prevenir, detectar y corregir cualquier debilidad o evitar la materialización de riesgos. En ese sentido, si la administración estableció el Instructivo de Trabajo GTH-81-02-17 Pago de Prestaciones Laborales, es necesario, que pueda



acreditar y documentar el cumplimiento de las actividades reguladas así como de la supervisión ejercida respecto a la pertinencia de los cálculos de liquidaciones realizados, ya que, de esta forma puede garantizar razonablemente que su actuación se ajusta a lo dispuesto en el bloque de legalidad y las sanas prácticas. **(Hallazgo 2.4)**

3.5 AyA presenta debilidades en la calidad de la información contenida en los expedientes de personal relativa a la liquidación de beneficios laborales de los funcionarios que cesan su relación laboral con el instituto. Entendiendo que, para que la información sea de calidad debe cumplir con los atributos de confiabilidad, es decir que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones, modificaciones no autorizadas y sea emitida por la instancia competente, oportunidad referida a que la recopilación, procesamiento y generación de información debe darse en el momento adecuado y utilidad dado que la información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios en términos pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario. **(Hallazgo 2.4)**

3.6 La Dgch debe analizar la suficiencia y pertinencia de las actividades de control asociadas a la liquidación de beneficios laborales, las cuales deben orientar el correcto uso de la funcionalidad que se está implementado en el sistema Star-H para la automatización de estos trámites. Además, el nivel de detalle de las actividades de control debe permitir que cualquier funcionario que se incorpore en estas actividades pueda replicar el mismo y obtener resultados conformes al bloque de legalidad aplicable. **(Hallazgo 2.5)**

3.7 Con el presente informe de auditoría, se pretende evidenciar una serie de debilidades que requieren una atención prioritaria de la administración activa, a efecto de fortalecer los procesos de control, riesgo y dirección vinculados con la gestión del recurso humano y las actividades asociadas a la liquidación de beneficios laborales. Con las recomendaciones propuestas se agrega valor al mejorar el SCI **(Hallazgos del 2.1 al 2.5)**

3.8 *A pesar de que no fue posible concluir con la auditoría interna, el presente informe agrega valor a los procesos del AyA, en el tanto plantea una serie de recomendaciones para la mejora de las actividades de control, y por ende en el caso que la Administración Activa las cumpla oportunamente fortalece el Sistema de Control Interno.*

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.º8292, se emiten las siguientes recomendaciones a cumplir dentro del plazo conferido para ello. El incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.



La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las recomendaciones, y valorar si pudiera existir responsabilidad, en caso de incumplimiento injustificado de estas, según lo normado en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno, No. 8292.

Para el cumplimiento de las recomendaciones se deberá cumplir con la remisión de la certificación de cierre o de avance, según lo que fuera solicitado con el oficio AU-2021-083 del 15 de febrero del 2021, así como los lineamientos incluidos en el oficio PRE-UCI-2023-00167 del 01 de noviembre de 2023, emitido por la Unidad de Control Interno.

A la Ing. María Alejandra Mora Segura, gerente general o quien ocupe el puesto

4.1 En coordinación con la Dirección de Gestión de Capital Humano y el asesoramiento de la Dirección Jurídica, formular, formalizar, divulgar y capacitar respecto al procedimiento para regular la aplicación de la figura del preaviso y la terminación sin justa causa de contratos por tiempo indefinido, servicios especiales y para obra determinada, el cual deberá considerar entre otros aspectos los siguientes:

- Aplicación de los artículos 28, 31 y 32 del Código de Trabajo.
- Responsabilidad de las jefaturas de exigir en los casos de renuncia voluntaria, según corresponda, el cumplimiento del plazo de preaviso dispuesto en el artículo 28 del Código de Trabajo, en caso de que la persona funcionaria no acceda, que se le informe de la gestión de cobro conforme al ordenamiento jurídico y técnico.
- En los casos de cobro, coordinar con la Dirección Jurídica para que el mismo sea ejecutado ante las instancias correspondientes dentro del plazo estipulado en el artículo 32 del Código de trabajo.
- Considerar la Teoría del Estado Patrono Único para determinar en qué casos no corresponde solicitar el preaviso o exigir el respectivo cobro por continuidad con el Estado.
- Responsabilidad de las jefaturas de velar por el aprovechamiento del tiempo de preaviso para la transferencia de conocimientos a otros funcionarios, finalizar asignaciones pendientes y, en los casos en que corresponda, que se elabore y presente el informe de fin de gestión con todas las formalidades requeridas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, siendo que, este constituye el insumo primario que permite al funcionario que asumirá el puesto, tomar decisiones respecto a las tareas en proceso o pendientes de atención.
- El pago del preaviso a favor del servidor en caso de despido con responsabilidad patronal.

Remitir a la Auditoría Interna el procedimiento debidamente formalizado y la evidencia documental de la divulgación y capacitación **(Hallazgo 2.2)**



Al Máster. Wander Cubero Hurtado, director gestión capital humano (a.i.) o a quien ocupe el puesto

4.2 Solicitar la asesoría técnica de la especialista en materia archivística con que cuenta la Dirección de Centro de Servicios de Apoyo, para identificar conforme a la Norma Técnica Nacional NTN-0001 “Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos” y las sanas prácticas en materia archivística, las medidas que deben adoptarse para garantizar que la gestión documental de las liquidaciones laborales se ajusta a al bloque de legalidad aplicable, así como, para determinar conforme al Instructivo GTH-81-02-F1 “Liquidación de Beneficio Laboral”, cuáles documentos de los citados (productos generados en los distintos pasos) se deben incorporar al respectivo expediente de personal. Una vez, determinadas las mejoras en los expedientes administrativos de personal, establecer un plan de acción para que en los expedientes de personal de los exfuncionarios que cesaron su relación laboral con AyA en el periodo 2023 y a futuro se incorpore la documentación que soporta el pago realizado por este concepto, entre ellos, el Formulario de Liquidación de Beneficio Laboral GHT-81-02-F1 con las firmas de rigor y un documento donde se acredite el pago realizado con el nivel de detalle suficiente para dar trazabilidad al mismo (cancelación del pasivo al funcionario referencia SAP), recordando que al tratarse de los expedientes de personal, solo debe incorporarse información de carácter individualizado. Para lo anterior, deberá coordinar con la Dirección Financiera en los casos en que sea necesario.

Remitir a la Auditoría Interna la propuesta del plan acción con la referencia del total de expedientes que se deben completar en el año 2023 y una certificación del Director de Gestión de Capital validando que los expedientes sean íntegros y confiables, en cuanto al cálculo y el pago de las liquidaciones laborales (**Hallazgo 2.1**)

4.3 Establecer un protocolo o rutina de verificación periódica respecto a la conformación, integración y calidad de la información contenida en los expedientes de personal respecto a las liquidaciones, para fortalecer la supervisión ejercida y garantizar que oportunamente se adopten las medidas necesarias para corregir cualquier desviación detectada. Como parte de este análisis se deberá considerar el volumen de las operaciones (puede valorar una revisión por muestreo), la asignación de esta responsabilidad a un funcionario con autoridad formal para instruir las correcciones pertinentes, la periodicidad de la revisión y la formalización y oficialización del protocolo de revisión. La administración puede valorar un protocolo integral considerando lo señalado en la recomendación 4.17 del informe ICI-2023-006. Remitir a la Auditoría Interna copia del protocolo debidamente oficializado, evidencia de la instrucción girada al funcionario responsable de su aplicación y una certificación con el detalle de las supervisiones realizadas para el total de liquidaciones. (**Hallazgo 2.4**)

4.4 Establecer un plan de contingencia para fortalecer la capacidad instalada en el trámite de liquidaciones de beneficios laborales, ante el aumento de casos por jubilación anticipada que se proyecta para finales de este año y principios del año 2024. Remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 15 de diciembre de 2024 un oficio



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

con las acciones que se adoptarán para garantizar la continuidad de estas labores y el apoyo que se requiere para atender las mismas. **(Hallazgo 2.3)**.

4.5 Ajustar en el caso de ser necesario ante la Dirección de Sistemas de Información y el Comité Asesor de Tecnología de Información, los requerimientos para que se incluya en el sistema Star-H², la automatización del proceso de liquidaciones laborales y el preaviso (conforme los hallazgos 2.1 y 2.2). Para lo anterior, se debe garantizar que previo a la entrada en producción de esta funcionalidad, la fase de pruebas sea rigurosa para garantizar su óptimo funcionamiento y que los cálculos se ajustan a los dispuesto en el ordenamiento jurídico y técnico. Remitir a la Auditoría Interna una copia del acta de recepción a satisfacción del requerimiento del sistema de información y evidencia documental de las pruebas realizadas **(Hallazgo 2.4)**.

4.6 Revisar, actualizar y ajustar el Instructivo de Trabajo Pago de Prestaciones Laborales código GHT-81-02-I7 y Formulario de Liquidación de Beneficio Laboral código GHT-81-02-F1 vigentes a partir de las debilidades determinadas en los hallazgos 2.4 y 2.5; con el fin de establecer una secuencia coherente que refleje fielmente los requisitos legales y técnicos en vigor, incluyendo los aspectos financieros del pago final realizado al beneficiario. Se deberá valorar la incorporación de ejemplos de los cálculos que deben realizarse, conforme a lo dispuesto en el Código de Trabajo, para completar adecuadamente el formulario de Liquidación de Beneficio Laboral, además, de requerir la oficialización de este formulario una vez revisados y aprobados los cálculos (con las firmas de elaborado, revisado y aprobado) el cual debe constar en el respectivo expediente de personal como uno de los documentos soporte. Estas actividades de control deben orientar correctamente sobre el uso de la funcionalidad del sistema Star-H para el cálculo de las liquidaciones de beneficios laborales una vez que esta entre en producción. Remitir a la auditoría interna copia del procedimiento formalizado y evidencia de la capacitación realizadas una vez divulgado, conforme el plazo institucional normado (22 días). **(Hallazgo 2.5)**.

Máster Isabel Marín Jiménez
Auditora Encargada estudio
Área de Auditoría Administrativa
Financiera

Máster Christian Quirós Núñez
Director General
Área de Auditoría Administrativa
Financiera

Máster Karen Espinoza Vindas
Auditora Interna

² Según la Administración Activa, está en fase de pruebas.

ANEXOS

ANEXO N.º1	
Expediente de exfuncionarios revisados	
N.º	Nombre
1	Acuña Cordero Mauricio
2	Acuña Cubero Flora
3	Aguilar Jiménez Esteban
4	Aguilar Mora Bernal
5	Aguirre Ugalde Rod Anthony
6	Alpizar Delgado Jorge
7	Alvarado Alvarado Alvaro
8	Alvarado Peterson Franklin
9	Angulo Aguilar Carlos
10	Angulo Reyes José
11	Araya Zamora Oscar
12	Araya Herrera María
13	Arce González Yamileth
14	Arce Oviedo Guillermo
15	Arce Sánchez Rafael
16	Artavia Céspedes Erick
17	Astorga Espeleta Yamileth
18	Badilla Jara Javier
19	Baltodano Membreño Raymundo
20	Bogantes Cabeza Eric
21	Bolaños Marin Mauren
22	Castro Leitón Pamela
23	Dall Anese Álvarez Pilar
24	Guzmán Gutiérrez Roberto
25	Henchoz Castro Annette
26	Martínez Baldares Tomás
27	Montiel Ulloa Natahali
28	Salas Pereira Manuel
29	Zapata Arroyo Jorge



ANEXO N.º2
Análisis de observaciones al informe borrador

Acápites	1.7.2 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría		
Página: 9 Párrafo: 3	<p>Mediante memorando PRE-J-2023-04665 la Dirección Jurídica manifiesta lo siguiente:</p> <p>-“El numeral 1.7.2 indica en su parte final, Página 9: “...El día 23 de octubre de 2023 se realizó una reunión con los funcionarios del proceso de Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla y se expusieron las limitantes encontradas, ellos indican que sí se emiten los documentos debidamente protegidos con la herramienta conocida como Adobe Acrobat (archivo en versión pdf) firmados una vez revisados los cálculos, pero por alguna razón que desconocen, no se están incorporando estos documentos a los expedientes de personal, siendo que esta labor corresponde a otra área de la Dgch.”</p> <p><i>Nótese que el borrador del informe no refleja si consultaron a los funcionarios de la Dirección Gestión Capital Humano, si ellos trasladan la información al área que corresponde?, solamente indica que la función de incorporar documentos en los expedientes corresponde a otra área, sin aclarar a cuál área?, podríamos suponer que se refiere al área de archivo, sin embargo; el informe no lo aclara”</i></p>		
¿Se acoge?	Si (X)	No ()	Parcial ()
Argumento AI	<p>Se acoge la observación y se ajusta la redacción para mayor claridad quedando de la siguiente manera:</p> <p>El día 23 de octubre de 2023 se realizó una reunión con los funcionarios del proceso de Gestión del Presupuesto Laboral y Planilla y se expusieron las limitantes encontradas, ellos indican que sí se emiten los documentos debidamente protegidos con la herramienta conocida como Adobe Acrobat (archivo en versión .pdf) firmados una vez revisados los cálculos y que se envían al área de archivo de la Dgch, pero por alguna razón que desconocen, no se están incorporando estos documentos en los respectivos expedientes de personal.</p>		

Resultados	2.1		
Página: 10 Párrafo: 1	<p>En el oficio GG-DCH-2023-03516 del 29 de noviembre la Dgch, indica:</p> <p><i>“Se aclara que en el Sistema SCAN Visión para ver firmas debe descargarse el documento tal como se demuestra en el siguiente adjunto (N°.1).</i></p> <p><i>En donde se determina que los formularios de la liquidación si llevan las firmas correspondientes, ya que de lo contrario finanzas no procede con el pago hasta que no se presenten los documentos firmados”.</i></p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumento AI	<p>Se rechaza la observación, por cuanto en el resultado 2.1 del informe se indica que ni en los expedientes revisados (Scan Vision 2020) ni en la documentación remitida por la administración activa en atención de los oficios AU-2023-00830 y AU-2023-00854, constan los formularios de cálculo de la liquidación, por lo tanto, la fuente de información primaria que es el expediente de personal está incompleta. La administración debe garantizar que una vez oficializados estos formularios (con las firmas de rigor) se incorporen efectivamente en el expediente de personal.</p> <p>En el resultado 2.1 se refiere a que no consta en los respectivos expedientes de personal el formulario de liquidación de beneficio laboral definitivo (con las firmas de rigor) y el respectivo comprobante del pago realizado al exfuncionario.</p> <p><i>“De los entregables semanales de información remitida por la administración activa, así como de la revisión de 29 expedientes de personal (incluidos en el Sistema Scan Vision 2020), se determinó que no consta el Formulario de Liquidación de Beneficio Laboral (GHT-81-02-F1) debidamente firmado, el cual garantiza que los cálculos fueron revisados y aprobados y que es la base que soporta el pago realizado, tampoco se encontró un documento mediante el cual se acredita que el pago fue efectivamente realizado y recibido conforme por el exfuncionario.”</i></p> <p>Asimismo, no se encontró en la mayoría de los expedientes digitales analizados, el registro del pago efectivamente realizado, el cual fue proporcionado por la Tesorería del FARG.</p>		



Resultados	2.2
Página: 12 Párrafo: 1	<p>En el oficio GG-DCH-2023-03516 del 29 de noviembre la Dgch indica:</p> <p><i>“Según se indica en el informe presente no se identifica el tema del Preaviso, sin embargo, según lo que indica la Gerencia General mediante Directriz del 19 de julio 2023, GG-2023-02261, se incorpora dentro de los requisitos el Preaviso y se instruye a jefaturas en las disposiciones señaladas.</i></p> <p><i>En las gestiones recientes el memorando que remiten las jefaturas, incluye el oficio del funcionario indicando que dan el preaviso correspondiente Se adjunta evidencia en el anexo 2.</i></p> <p><i>Aunado a lo anterior, el Ministerio de Trabajo señala en cuanto a rebajar de la Liquidación de Beneficios Laborales el Preaviso, cuando una persona trabajadora no da el tiempo de preaviso, el empleador no podrá rebajarlo de las prestaciones; solo podrá reclamarlo en vía judicial durante los 30 días siguientes al término de la relación laboral.”</i></p>
¿Se acoge?	Si () No () Parcial (X)
Argumento AI	<p>Se acepta parcialmente la observación y se procederá a incorporar como parte del hallazgo la existencia de la Directriz GG-2023-02261 del 19 de julio 2023, no obstante, esta directriz resulta insuficiente para dar operatividad a la figura del preaviso en la cual participan varios actores institucionales, por lo anterior, se procederá a modificar el informe de la siguiente forma:</p> <p>Se modifica el título del hallazgo y se procede a modificar el contenido del hallazgo.</p>

Resultado	2.2
Página: 12	<p>Mediante memorando PRE-J-2023-04665 la Dirección Jurídica manifiesta lo siguiente:</p> <p><i>“Para el cumplimiento legal por temas de preaviso, deberá contar la Dirección Jurídica (Asesoría de Cobros Especiales) con la información completa por parte de la Dirección Gestión Capital Humano, entendiéndose que se deberán aportar los montos exactos que se pretenden cobrar”</i></p>
¿Se acoge?	Si () No (X) Parcial ()



Resultado	2.2
Argumento AI	Si bien es cierto la observación es pertinente no implica una modificación en el informe, siendo que este aspecto debe ser considerado por la administración activa como parte del procedimiento requerido en la recomendación 4.1, de ahí la importancia del asesoramiento de la Dirección Jurídica, para garantizar que de este procedimiento se generen los insumos requeridos por la Asesoría de Cobros Especiales para el trámite correspondiente.

Resultado	2.4
Página: 17, viñetas.	En el oficio GG-DCH-2023-03516 del 29 de noviembre la Dgch indica: <i>“Se adjuntan documentos en el anexo 3 en el cual se evidencia que se hace la consulta al FARG, a financiero sobre las cuentas por cobrar y a la Dirección Jurídica por el tema de procedimientos y la respuesta y la liberación de la cesantía, oficio de remisión a la Dirección Financiera, evidencias de remisión al FARG”.</i>
¿Se acoge?	Si () No (X) Parcial ()
Argumento AI	El hallazgo 2.4 hace referencia a que en los expedientes de personal revisados no existe evidencia para acreditar el cumplimiento del Instructivo de Trabajo GTH-81-02-I7 Pago de Prestaciones Laborales por falta de documentación. La administración debe analizar la gestión de archivo y actualización de los expedientes de personal, para garantizar que en todos los casos, exista la evidencia o constancia de las consultas realizadas y del cumplimiento de los pasos que la misma administración reguló en el referido instructivo de trabajo.

Resultado	2.4
Página: 17, segunda viñeta	Mediante memorando PRE-J-2023-04665 la Dirección Jurídica manifiesta lo siguiente: <i>“Importante aclarar en cuanto a este numeral, el hecho de que la funcionaria Evelyn Campos, de la Dirección Gestión Capital Humano, consulta mediante memorando a nuestra asesoría, sobre los funcionarios que están por jubilarse y que tienen algún procedimiento disciplinario pendiente. Por ende; la asesoría Laboral y Penal procede revisando y respondiendo a dicha funcionaria. Se desconoce qué trámite da la funcionaria a la documentación en mención, pero se confirma a la Auditoría, que la evidencia</i>



Resultado	2.4		
	<p><i>sí existe.</i></p> <p><i>Resulta importante corregir el siguiente párrafo: “Para los casos en que existe evidencia de procedimientos administrativos, no se encontró la comunicación de la Resolución para liberar la Cesantía, en casos de existir este impedimento para el pago de ésta...”.</i></p> <p><i>De existir impedimento para el pago de la cesantía, la evidencia, como se indicó supra, se mantiene en el oficio de respuesta que la asesoría Laboral y Penal brinda a la Dirección Gestión Capital Humano. En todo caso, si el funcionario es sujeto de una investigación disciplinaria, no podría darse una “resolución para liberar la Cesantía” como apunta la Auditoría”.</i></p>		
¿Se acoge?	Si ()	No ()	Parcial (X)
Argumento AI	<p>Se acoge parcialmente la observación</p> <p>Respecto a la consulta que la Dgch realiza ante la Dirección Jurídica, lo que se indica en este hallazgo es que no se está dejando constancia en el respectivo expediente de personal.</p> <p>Se procede a modificar el párrafo “<i>Para los casos en que existe evidencia de procedimientos administrativos, no se encontró la comunicación de la Resolución para liberar la Cesantía, en casos de existir este impedimento para el pago de ésta</i>”, quedando de la siguiente forma: Debe quedar regulado para aquellos casos en que exista procedimientos administrativos (disciplinarios), la retención de la cesantía hasta que finalice el respectivo procedimiento y se comunique la resolución a la Dgch, la cual, deberá constar en el expediente de personal.</p>		



Resultados	2.1, 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5		
Páginas: 10-20	Mediante memorando PRE-J-2023-04665 la Dirección Jurídica manifiesta lo siguiente: <i>“Finalmente, llama poderosamente la atención el hecho de que la Auditoría pretenda que se continúe con expedientes en físico, resulta importante recordar que la Institución ha invertido en mantener todo tipo de documentos digitalizados, excepcionalmente algunos que deben tramitarse en físico. No se colige del informe borrador en estudio, si la Auditoría investigó o no en cuanto a los expedientes digitales y si la documentación “liquidaciones de beneficios laborales” se evidencia en los archivos digitales.</i>		
¿Se acoge?	Si (.)	No (X)	Parcial ()
Argumento AI	Se rechaza esta observación y se aclara que la Auditoría Interna procedió a solicitar vía memorando la documentación oficial que respalda el trámite de las liquidaciones que fueron incluidas en la muestra sujeta a revisión (debidamente firmada) y se procedió con la revisión de los documentos que constan en los expedientes de personal digitalizados en el sistema Scan Visión 2020. Se hará énfasis en el cuerpo del informe de que los 29 expedientes que se revisaron corresponden a expedientes digitales incluidos en el sistema Scan Visión 2020. Ahora bien, la Dirección Jurídica no puede olvidar que existe una legislación respecto a los expedientes administrativos físicos y digitales. A su vez, que la Junta Directiva no ha aprobado una política específica para mantener solamente expedientes digitales.		