

AUDITORIA INTERNA

San Jose, 23 de mayo de 2016
MIVAH-AI-068-2016

Sr. Rosendo Pujol M.
Ministro

Asunto: Remisión estudio de tiempo extraordinario.

Estimado señor:

Adjunto el informe del estudio de tiempo extraordinario realizado por la Auditoria como parte del Plan anual de labores de 2016. El informe borrador fue comentado y presentado al señor Giovanni Leitón V. Jefe OGIRH mediante el oficio AI-065-2016. Con oficio DAF-OGIRH-0265 del 20 de mayo de 2016, el Jefe de esa Unidad indica que no hay observaciones al informe.

El estudio estuvo a cargo de la auditora Sra. Lizeth Segura C.

Con la mayor estima y consideración,

Original } Adolfo Rojas Carrera
Firmado }

Adolfo Rojas Carrera
Auditor General



Mawam
1897, MINISTERIO
23 MAY 2016
10:04:12

- C. Digital. Sra. Grettel Vega A. Directora Administrativa Financiera
Digital. Sr. Giovanni Leitón V. Jefe OGIRH
Archivo
Expediente

AUDITORIA INTERNA

**Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016**

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

1. Antecedentes

El presente informe corresponde a una auditoría realizada bajo la modalidad de auditoría financiera por el concepto de tiempo extraordinario en el año 2015.

El estudio fue contemplado en el Plan Anual de Labores 2016.

2. Objetivos del estudio

El objetivo general fue definido como:

2.1. Evaluar el control interno aplicado sobre el pago de horas extras o tiempo extraordinario a los funcionarios del MIVAH.

Con base en ese objetivo se definieron los siguientes objetivos específicos del estudio:

2.1.1. Evaluar la aplicación de la normativa relacionada con la autorización y pago de tiempo extraordinario.

2.1.2. Determinar la razonabilidad de cálculo, registro y pago del tiempo extraordinario a los funcionarios afectos a este rubro.

2.1.3. Revisar el proceso de presupuesto y ejecución de la partida de tiempo extraordinario de los programas del MIVAH.

3. Alcance del estudio

El alcance del estudio abarcó el período de 2015, ampliándose al 2016 en caso necesario.

4. Normativa Aplicada

El estudio se realizó de conformidad con:

- El Código de Trabajo. Ley N° 2, 27 de agosto 1943 y sus reformas.
- Ley de Salarios de la Administración Pública No 2166, Leyes y Decretos. Costa Rica (1953)

AUDITORIA INTERNA
Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

- Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, decretos No 28007-MP-MIVAH.
- Manual de Horas Extra del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Leyes de presupuesto Título 215 para el año 2015.
- Las Normas Generales de Auditoria para el Sector Público dictadas por la Contraloría General de la República (R-DC-064-2014) publicadas en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.
- Ley General de Control Interno, No. 8292
- Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, Resolución N° R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Publicadas en “La Gaceta” N° 26 del 6 de febrero 2009.

5. Comentarios:

Para cumplir con los objetivos planteados se selecciono una muestra del 25% del periodo de estudio; a saber los pagos realizados por la sub partida de tiempo extraordinario, seleccionando los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015, por ser estos los que presentan mayor variabilidad, durante el periodo; según se reflejan en el reporte del gasto suministrado por la oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos mediante oficio MIVAH-DVAH-DAF-OGIRH-0119-2016 de fecha 26 de febrero de 2016.

5.1 Sobre el control interno

Se determinó que el control interno en el proceso de recepción, registro y pago de los rubros correspondiente a la partida de Tiempo Extraordinario, cumplen con los procedimientos establecidos por el Manual de Horas Extra del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y la normativa atinente.

AUDITORIA INTERNA
Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

Sin embargo, con base en la revisión practicada existen algunos aspectos de control interno que pueden ser subsanados:

- El formulario con el nombre de “**Informe de Tiempo Extraordinario**” no contiene las casillas o espacios para ubicar el nombre de los firmantes. Por contener el formulario información con los atributos de una declaración jurada, el mismo debe guardar las formalidades del caso. También facilitaría el cotejo del nombre con la firma de las personas firmantes.
- El formulario que utiliza el Departamento de Servicios Generales para justificar el tiempo extraordinario del funcionario, aún cuando existe el apartado para indicar el nombre del funcionario, en la muestra revisada no fueron llenados los espacios del nombre del funcionario que autoriza. De igual forma no se estampa el sello de la dependencia.
- En octubre de 2015 el funcionario Jonathan Muñoz Montero, incluyó en los Informes de tiempo extraordinario DGS-039-2015 (Departamento de Servicios Generales) y DMV-010-2015 (Despacho de la Viceministra) en forma duplicada el día 01 de octubre, acción que hizo incurrir en un pago doble, cancelándose en el mes de noviembre un total de 48.5 horas a tiempo y medio, siendo lo correcto 45 horas. Al comunicar la situación detectada por la Auditoría a la OGIRH, el Sr. Geovanni Leitón V. Jefe de esa dependencia remite al Sr. Muñoz Montero, el oficio MIVAH-DVMVAH-OGIRH-0154-2016 de fecha 04 de abril de 2016 a fin de subsanar la situación encontrada solicitando el reintegro de los recursos. Ante esa gestión el señor Muñoz M. en nota del 18 de abril de 2016, accedió a que se le rebajara las horas pagadas de más.

5.2 Procedimiento manual de cálculo y registro del tiempo extraordinario

Los cálculos para determinar el monto a pagar por concepto de horas extra se realizan en forma manual y el resultado se registra en el sistema Integra bajo el Modulo denominado “Pagos Adeudados”; sobre el particular con oficio MIVAH AI-036-2016 de fecha 8 de marzo de 2016, se consulta al Sr. Giovanni Leitón V. Jefe de la OGIRH, sí en el Sistema Integra existe algún modulo para el registro, calculo y pago de tiempo extraordinario.

Mediante oficio MIVAH-DVMVAH-DAF-OGIRH-016I-2016 el Sr. Leitón indica **“De igual manera le informo que, en efecto, el Sistema Integra permite mediante la**

AUDITORIA INTERNA

Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

utilización de un módulo el registro por parte de los mismos funcionarios del tiempo extraordinario que laboren cuyos registros deben ser aprobados por su jefatura y en última instancia por esta oficina para el correspondiente pago, debiendo para tal efecto presentar todos los documentos de respaldo"; referente a la causalidad del no uso del modulo manifiesta: ***"en la actualidad no se considera necesario su utilización en razón del volumen de gestiones que se tramitan así como el contenido presupuestario que se destina para dicha subpartida y para la atención de las solicitudes se utiliza el módulo de "Pagos Adeudados". De considerarse necesario su implementación se debe gestionar ante el Comité Técnico Funcional de Integra."***

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el Capítulo V Sobre Sistemas de Información indican:

"5.9 Tecnologías de información

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

Considera la Auditoria que realizar el procedimiento para el registro y pago de tiempo extraordinario por medio de sistemas automatizados es una oportunidad de mejora ya que, entre otras cosas, permite minimizar el riesgo del error humano inherente y de control en los cálculos manuales. Además es un módulo que no tiene costo para el Ministerio ya que se aprovecha la plataforma existente en el Ministerio de Hacienda.

5.3 Proceso presupuestario y ejecución de la partida objeto de estudio.

El señor Juan José Aguilar Umaña, labora físicamente para el programa 815 Dirección Integrada del Territorio y se encuentra ocupando una plaza del programa 814 "Administración Central", razón por la cual el gasto de tiempo-extra se carga al programa 814.

Sobre este particular se hace la consulta correspondiente al Sr. Giovanni Leiton V. Jefe de la OGIRH, quien con oficio MIVAH-DVMVAH-DAF-OGIRH-0175-2016 de fecha 13 de abril de 2016 indica ***"...en el mes de octubre se transcribieron los datos***

AUDITORIA INTERNA

Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

erradamente y en el mes de diciembre el monto indicado si está correcto, pero se indicó (sic) al funcionario Juan Jose Aguilar Umaña en los reportes N°50 y 51 del programa presupuestario 815, siendo lo correcto en el programa 814, debido a que él se encuentra ubicado físicamente en la Dirección de Gestión Integrada del Territorio pero presupuestariamente pertenece al programa 814.

El Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°. 32988, Sección V, Ejecución presupuestaria, Artículo 50, Sujeción, señala lo siguiente: ***“La ejecución presupuestaria se realizará con sujeción a los objetivos, metas y prioridades que previamente se hayan establecido en la programación presupuestaria física y financiera, así como en estricta concordancia con las asignaciones presupuestarias aprobadas en la ley de presupuesto y sus modificaciones”.***

Esta situación es un caso típico de un gasto cargado a un programa que no corresponde, producto de movimientos de personal entre programas presupuestarios sin que medie un ajuste en la Ley de Presupuesto, situación que ha prevalecido por varios períodos, tal es el caso de la plaza N°113676. Por lo tanto, incumple con el Reglamento a la Ley de cita. En ese escenario debe de ajustarse la relación de puestos acorde con el programa al cual el funcionario esté prestando sus servicios; ya que actualmente no refleja la realidad del gasto presupuestario.

5.4 Sobre el Convenio de Cooperación Interinstitucional MIVAH IMAS y el funcionario Jeffry Solís Zúñiga.

Con fecha 15 de mayo de 2015, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y el instituto Mixto de Ayuda Social, suscribieron el Convenio de Cooperación interinstitucional para el préstamo de un vehículo y un funcionario. El 15 de julio de 2015 se suscribe el primer ADDENDUM AL CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL, acordando:

“ Que el pago y reconocimiento del tiempo extraordinario está conceptuado en el Convenio de cita, de acuerdo con las cláusulas Tercera y Cuarta, como una obligación a cargo del IMAS; sin embargo, por tratarse de un componente salarial que se deriva directamente del pago del salario mensual reportado, éste tiene

AUDITORIA INTERNA

Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

efectos en el pago de los rubros generados por concepto de aguinaldo y el salario escolar, aspecto que genera dificultades técnicas materiales para el registro en el Sistema de Pagos de la Administración Central, por lo que dicha obligación debe mantenerse a cargo de la institución titular de la plaza del funcionario dado en préstamo, a fin de no generar ningún perjuicio al funcionario.

...para que el pago de tiempo extraordinario en caso de así requerirse y con ocasión estricta del objeto del CONVENIO de cita, sea asumido por el MIVAH.

Atendiendo a la disponibilidad presupuestaria del MIVAH, se autorizará el número mensual máximo de 60 horas por concepto de tiempo extraordinario, observando al respecto los límites y las diferentes tipologías de horas extra establecidas en el ordenamiento jurídico principalmente lo dispuesto en los artículos 139, 140, 149 y 152 del Código de Trabajo y lo dispuesto en el Manual de Horas Extra del MIVAH”

Aún cuando el gasto por tiempo extraordinario cargado al MIVAH, se encuentra sustentado en un convenio de préstamo del funcionario, el MIVAH no ejerce ningún control sobre las horas extra reportadas por el funcionario; por ejemplo en el convenio se establecen un total a pagar de 60 horas como máximo siendo coincidente con las horas extra reportadas en los meses octubre, noviembre y diciembre de 2015 (Según muestra revisada por la Auditoría), igual monto para los meses de enero, febrero y marzo de 2016. El reporte es firmado por la Sra. Ana Josefina Güel Durán, Viceministra de Desarrollo Humano e Inclusión Social.

Con oficio DH-1109-05-2016 del 5 de mayo de 2016 la señora María de los Ángeles Lépiz Guzmán, Jefe Área de Desarrollo Humano a.i señala “... **Debido a que al señor Solís Zúñiga se le paga salarialmente con cargo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, no es competencia nuestra revisar el cobro de horas extras, dado que el mismo no se reporta a esta área**”. Sigue agregando “**Según nuestro criterio es competencia del Ministerio el cálculo y el pago de conformidad con la normativa que se aplica en dicho Ministerio en materia de tiempo extraordinario**”.

Sobre el particular, las horas extra aprobadas en el convenio se convierte en un salario fijo. Al respecto la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose al reconocimiento de la jornada laboral, en sentencia N° 43 de las 11:00 horas del 2 de octubre de 1992, ha señalado: “... **las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma se origina en una situación excepcional y transitoria, y**

AUDITORIA INTERNA
Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido”¹.

La asignación de horas extra en forma fija es improcedente de acuerdo con la normativa existente, jurisprudencia de la Sala Segunda y la interpretación de la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-047-2003 del 20 de febrero de 2003: que señala ***“...la jornada extraordinaria se presenta en casos de trabajos eminentemente ocasionales y discontinuos; pues en caso de una autorización permanente de esta, pierde el carácter extraordinario que la caracteriza y deviene en una jornada habitual o permanente...”***

Por lo tanto, el cancelar en forma permanente un determinado número de horas en jornada extraordinaria está en contra con los pronunciamientos antes señalado; además de no ejercer un control por parte del MIVAH, lo que lo convierte en riesgoso.

6. Conclusiones

En relación al control interno se determinaron situaciones que pueden ser subsanables. Así tenemos aspectos del informe de tiempo extraordinario dónde se carece de las casillas para estampar el nombre de los funcionarios que aprueban. Se observaron en algunos reportes de marca manual o bien justificación de tiempo extraordinario, aún cuando existe el apartado para el nombre del funcionario que autoriza no es utilizado y se le da trámite por la OGIRH.

Se presenta un caso aislado sobre el pago doble de horas extra. Lo cual se convierte en un error humano al revisar las horas extra.

Existe un módulo en INTEGRA para el registro de horas extra que no se utiliza por el volumen mínimo de gestiones que se realizan. Pero si existe en el sistema Integra puede ser utilizado.

El cargo al presupuesto donde presta servicios el funcionario es lo correcto y legal. Por tal motivo el tiempo extraordinario debe ser cargado en el programa presupuestario donde se origina el gasto.

¹ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 243 de las 11:00 horas del 2 de octubre de 1992

AUDITORIA INTERNA

Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

Se debe ejercer un control más estricto en el caso del señor Jeffry Solís Zúñiga y no debe convertirse el tiempo extraordinario en un pago fijo lo cual no es legal.

7. Recomendaciones

Es importante hacer el siguiente recordatorio en relación con los plazos para cumplir con las recomendaciones, según la Ley N° 8292 Ley General de Control Interno.

*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*

AUDITORIA INTERNA
Estudio sobre el Pago de tiempo extraordinario a los Funcionarios del MIVAH.
AO-OP-FI-001-2016

AI-068-2016

San José, 23 de mayo de 2016.

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.”

A la Directora Administrativa Financiera

- 7.1. Solicitar a la Asesoría Jurídica la revisión del convenio de cita a efecto de que se incorpore el control que debe ejercer el IMAS, sobre las horas extra del señor Jeffrey Solís Zúñiga. El control debe quedar evidenciado en el formulario que es utilizado para esos fines. **Ver punto 5.4. A más tardar al 15 de junio de 2016.**

Al Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos:

- 7.2. Mejorar el formulario denominado “Informe de tiempo extraordinario” para que se incluya los nombres de los funcionarios que autorizan y aprueban el tiempo extraordinario en aras del principio de la Transparencia de la información, y la Gestión de recursos públicos. **Ver comentario 5.1. A más tardar al 15 de junio 2015**
- 7.3. Girar la directriz a los funcionarios de la OGIRH para que no se tramite documentación que no cumple con los requisitos definidos en el Manual de Horas Extras, dando énfasis en los nombres, firmas y sellos de las diferentes dependencias según corresponda. **Ver comentario 5.1. A más tardar al 15 de junio 2015**
- 7.4. Implementar el Modulo de Integra para el pago de tiempo extraordinario tomando en cuenta el costo beneficio, y automatización de los procesos de la OGIRH para una gestión eficiente y mejora continua del control interno. **Ver comentario 5.2. Término no mayor de tres meses.**
- 7.5. Realizar el correspondiente traslado presupuestario de los funcionarios a efecto de que haya una correlación directa del gasto con las actividades que desarrollan. **Ver comentario 5.3. Definir dicha acción en el presupuesto ordinario de 2017.**

