



MINISTERIO DE ECONOMÍA,
INDUSTRIA Y COMERCIO

GOBIERNO
DE COSTA RICA

AUDITORIA INTERNA MEC-AI-EAINF-003-2024

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE PAGOS DE CESANTIAS A FUNCIONARIOS POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS



ELABORADO POR: ALEXANDRA SANDÍ GUTIÉRREZ
REVISADO POR: LUIS ARAYA CARRANZA, AUDITOR INTERNO

Junio, 2024

Dirección: Oficentro ASEBANACIO, Llorente de Tibás, Avenida 45
Teléfono: 2549-1400 ext. 208
Correo electrónico: auditoria@meic.go.cr web: www.meic.go.cr
Apartado Postal: 10216-1000 San José, Costa Rica



CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	3
¿QUÉ EXAMINAMOS?.....	3
¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?.....	3
¿QUÉ ENCONTRAMOS?.....	3
¿QUÉ SIGUE?.....	4
1. Introducción.....	4
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	4
OBJETIVO DE LA AUDITORIA.....	4
ALCANCE.....	5
LIMITACIONES.....	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	5
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
DEFINICIONES.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO.....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
SIGLAS.....	8
2. Resultados.....	9
2.1 FUNCIONARIOS CONTRATADOS POR EL MEIC, PROVENIENTES DE OTRAS INSTITUCIONES HAN RECIBIDO PARTE DEL AUXILIO DE CESANTÍA, PAGADO POR ALGUNA ASOCIACIÓN SOLIDARISTA A LA QUE EL FUNCIONARIO SE ENCONTRABA ASOCIADO.....	9
3. Conclusiones.....	13
4. Recomendaciones.....	14
5. Observaciones.....	15
Referencias Bibliográficas.....	17



AUDITORIA INTERNA MEIC-AI-EAINF-003-2024

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

El estudio se realizó conforme al Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna del año 2023, con el propósito de verificar si las personas funcionarias que se incorporan al MEIC y que provienen de otras instituciones del estado, y que pertenecían a una Asociación Solidarista, se les ha cancelado lo correspondiente al Aporte Patronal aportado a esas asociaciones como parte de la cesantía.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Como el aporte patronal que realizan las instituciones del estado a las asociaciones solidaristas es parte del auxilio de cesantía, y con el traslado de una persona funcionaria a otra institución del estado, conserva el mismo patrono, lo aportado por el patrono debe mantenerse en custodia y no entregarse a la persona funcionaria que se traslada de institución.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

En la auditoría realizada se determinó que algunas Asociaciones Solidaristas de instituciones que pertenecen al estado, le han cancelado a ex asociados lo correspondiente al aporte patronal o cesantía, toda vez que los funcionarios renuncian a la asociación en la cual estaban coligados para poder trasladarse a otra entidad del mismo estado.



¿QUÉ SIGUE?

Conforme a lo encontrado se emite una recomendación, dirigida al señor Ministro y dos a la Dirección Administrativa Financiera, con el propósito de mejorar los procesos de control y minimizar los riesgos señalados en este estudio.

AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE PAGOS DE CESANTIAS A FUNCIONARIOS POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

El estudio se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna, en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, y en atención a las actividades programadas en el Plan Anual de Trabajo para el año 2023.

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

Determinar si a los funcionarios que se incorporan al MEIC, provenientes de otras instituciones en la que se encontraban afiliados a una asociación solidarista, se le entregó, por parte de la asociación solidarista de esa institución, lo correspondiente al auxilio de cesantía, conformado por el aporte patronal, y si esa situación es contemplada por el departamento de Recursos Humanos de este ministerio, conforme a la normativa.

Todo con el fin de proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. Lo anterior a la luz de los principios de economicidad, control (los recursos se hayan utilizado según



los fines solicitados), precisión, exactitud y equilibrio y de conformidad con el marco normativo correspondiente.

ALCANCE

El estudio contempló la revisión de los nuevos ingresos de personal y pagos por concepto de aportes patronal por parte de las asociaciones solidaristas de las instituciones de procedencia de esos funcionarios, para el periodo comprendido entre el 01 de enero del año 2021 al 31 de noviembre del año 2023.

El estudio se realizó cumpliendo con las Normas para el ejercicio de la Auditoría en el Sector Público y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-CO-94-2006, emitidas por la Contraloría General de la República, entre otras.

LIMITACIONES

Las asociaciones solidaristas no están obligadas a suministrar información a la auditoría interna, razón por la que, a pesar de solicitar esta información mediante oficios y correos electrónicos a distintas asociaciones solidaristas, sobre el pago de los aportes patronales a los funcionarios que ingresaron al MEIC, sin obtener respuesta en la mayoría de los casos, solamente dos oficios fueron respondidos.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- Ley General de Control Interno N° 8292, del 31 de julio 2002, publicada en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre 2009.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 del 7 de setiembre 1994.
- Ley de Asociaciones Solidaristas N° 6970 del 07 de noviembre 1984.



- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N° R-CO-94-2006 del 17 de noviembre 2006, publicado en La Gaceta N° 236 del 8 de diciembre 2006.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, N° R-CO-9-2009 del 26 de enero 2009, publicada en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero 2009.
- Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público Costarricense, Decreto 34460-H.
- Procedimiento Administrativo Contable “Aporte Patronal Asociaciones Solidaristas y Cooperativas”, diciembre 2012.

METODOLOGÍA APLICADA

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas de Control Interno para el Sector Público, emitido por la Contraloría General de la República y supletoriamente, con la Ley de Control Interno, entre otras, La metodología utilizada contempló consultas a diferentes Asociaciones Solidarias, consultas escritas, correos, procedimientos analíticos de revisión de documentación.

DEFINICIONES

De conformidad con la normativa que rige presente estudio, se detallan los principales conceptos utilizados en la auditoría:



CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Control Interno	Comprende la serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; b) Confiabilidad y oportunidad de la información; c) Eficiencia y eficacia de las operaciones; y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.
Normas de Control Interno	Es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y su personal a cargo, con el objetivo de prevenir posibles riesgos que afectan a una entidad pública.
Asociación Solidarista	Organización social de trabajadores, de duración indefinida y personalidad jurídica propia, de regímenes de empleo tanto públicos como privados
Aporte Patronal	El aporte patronal a la Asociación Solidarista, constituye un fondo que le permite al trabajador ser indemnizado por concepto de auxilio de cesantía, una vez terminada la relación laboral independientemente de la causa que produjo el cese

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

El Auxilio de Cesantía, corresponde a un derecho que tienen los trabajadores a una indemnización en caso de finalizar su relación laboral con responsabilidad patronal, así establecido en el artículo 29 del Código de Trabajo, mismo que fue reformado en el artículo 88 de la Ley 7983 de Protección al Trabajador (LPT), el cual señala que el patrono se encuentra obligado a cancelar la suma correspondiente, de conformidad



con las reglas establecidas por concepto de: despido, pensión o muerte, quiebra de la empresa. En las instituciones donde se ha establecido una Asociación Solidarista, el patrono realiza un aporte a la misma, a cuenta de este auxilio de cesantía, este aporte es el que se conoce como aporte patronal.

A partir de diferentes criterios jurídicos, se determinó que legalmente se permite el traslado de los aportes patronales entre las diferentes asociaciones solidaristas, respetando el principio que el funcionario se mantenga siempre laborando para el mismo patrono, en nuestro caso este corresponde al estado.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría que alude el presente informe se realizaron formalmente con el Despacho del Señor ministro y la Dirección Administrativa Financiera mediante Oficio N° AI-OF-045-2024, de fecha 28 de junio de 2024 posteriormente se remitieron las observaciones del informe, las cuales fueron analizadas por la Auditoría Interna, considerando las mismas y adecuando el informe en el alcance de la recomendación dirigida al jerarca institucional.

SIGLAS

A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 SIGLAS UTILIZADAS EN EL ESTUDIO

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República



SIGLA	SIGNIFICADO
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio
POI	Plan Operativo Institucional
PNDIP	Plan de Desarrollo e Inversión Pública
NTPP	Normas Técnicas sobre Presupuesto Público
SCI	Sistema de Control Interno.
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

2. Resultados

2.1 FUNCIONARIOS CONTRATADOS POR EL MEIC, PROVENIENTES DE OTRAS INSTITUCIONES HAN RECIBIDO PARTE DEL AUXILIO DE CESANTÍA, PAGADO POR ALGUNA ASOCIACIÓN SOLIDARISTA A LA QUE EL FUNCIONARIO SE ENCONTRABA ASOCIADO

Para el periodo de estudio en esta auditoría, y producto de las consultas realizadas, se determina que, al menos a cuatro personas contratadas durante el periodo de estudio, provenientes de otras instituciones del estado, se les pagó por parte de la asociación solidarista a la que se encontraban afiliadas, lo correspondiente al aporte patronal, lo que equivale a un pago del auxilio de cesantía.

Lo anterior se determina por lo manifestado por la propia asociación solidarista que realizó los desembolsos, y que corresponden a las siguientes personas funcionarias del MEIC:



Tabla 1. Funcionarios con pago de aporte patronal.

CEDULA	ASOCIACION SOLIDARISTA	FUNCIONARIO	FECHA DE ENTREGADO EL APOORTE PATRONAL	FECHA DECLARACION JURADA FIRMADA EN EL MEIC
1-1334-0183	ASEGOSEP	Arias Mora Bryan	31/8/2020	11/3/2020
1-1113-0567	ASEGOSEP	Sevilla Arce Ailyn	30/9/2020	13/4/2020
1-0965-0138	ASEGOSEP	Gutiérrez Ruiz Andrea	29/1/2021	7/3/2019
1-1201-0026	ASEGOSEP	Villanea Chacón Mariano	30/7/2021	12/3/2021

Fuente: Elaboración propia a partir de Información suministrada por ASEGOSEP, según Certificación N°397 ASEGOSEP -2023 y expedientes personales del Departamento de Recursos Humanos

La Auditoría Interna, tomando en consideración lo antes expuesto, observó la existencia de un formulario que utiliza Recursos Humanos denominado "*Declaración Jurada de Prestaciones Legales*" el cual contempla dentro de su ámbito los pasos a seguir para que cada funcionario bajo fe de juramento informe si le fue cancelado el pago de aportes patronales y/o cesantía por parte de otra institución del estado, dicho formulario se debe de llenar cuando la persona ingresa a laborar al MEIC.

Cabe destacar que ese formulario solamente se estableció para el tema de prestaciones laborales, y se debe completar como parte del proceso de nombramiento de la nueva persona funcionaria de la institución, sin embargo, el formulario al que se hace referencia, no indica tácitamente, cual es el tiempo máximo que debe transcurrir entre la salida del funcionario de la institución anterior y el pago efectivo de sus prestaciones legales, y/ cesantía de la Asociación Solidarista a la que pertenecía.

De la misma investigación se logra determinar que las asociaciones solidaristas, una vez que el asociado presenta su carta de renuncia, requieren de un determinado periodo de tiempo, que puede ser de varios meses, para realizar los cálculos y proceder con la liquidación de los ahorros y aporte patronal para cada una de las personas trabajadoras que se retiran o trasladan a otra institución, en consecuencia, cuando una persona hace el



traslado de una institución a otra del mismo patrono (el estado en este caso) aún no ha recibido monto alguno por concepto de prestaciones, y en su declaración jurada así lo manifiesta.

Luego de la contratación de la persona funcionaria no se realiza seguimiento para determinar si hubo cambios respecto a lo manifestado en la declaración jurada que se presentó, y las personas funcionarias no informan por su propia cuenta si recibieron liquidaciones por concepto de aporte patronal de la asociación solidarista a la que pertenecían.

En relación a lo expuesto, La Ley de Asociaciones Solidaristas, en su artículo 18, inciso b), en relación con el patrimonio de esas asociaciones, indica que el aporte patronal formará parte del patrimonio de la asociación conforme a lo siguiente:

“El aporte mensual del patrono en favor de sus trabajadores afiliados, que será fijado de común acuerdo entre ambos de conformidad con los principios solidaristas. Este fondo quedará en custodia y administración de la asociación como reserva para prestaciones.

Lo recaudado por este concepto, se considerará como parte del fondo económico del auxilio de cesantía en beneficio del trabajador, sin que ello lo exonere de la responsabilidad por el monto de la diferencia entre lo que le corresponda al trabajador como auxilio de cesantía y lo que el patrono hubiere aportado.” (Lo resaltado no es del original)

Cuando una persona trabajadora se traslada de una institución del estado a otra del mismo estado, sigue manteniendo un mismo patrono, y al respecto el artículo 21 de la Ley ya citada expresa:

“Las cuotas patronales se utilizarán para el desarrollo y cumplimiento de los fines de la asociación y se destinarán prioritariamente a constituir un fondo para el pago del



auxilio de cesantía. Este fondo se dispondrá de la siguiente manera:

a) Cuando un afiliado renuncie a la asociación, pero no a la empresa, el aporte patronal quedará en custodia y administración de la asociación para ser usado en un eventual pago del auxilio de cesantía a ese empleado, según lo dispuesto en los incisos siguientes... (Lo resaltado no es del original)

Respecto a las responsabilidades de la administración sobre los controles que debe establecer en Sistema de Control Interno, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establecen:

“Norma 4.1 Actividades de Control:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe 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.” (Lo resaltado no es del original)

Respecto a los requisitos de las actividades de control expuestas, el mismo cuerpo normativo, en la norma 4.2, apartado b. expone:

“Respuesta a riesgos. Las actividades de control deben ser congruentes con los riesgos que se pretende administrar, lo que conlleva su dinamismo de acuerdo con el comportamiento de esos riesgos.” (Lo resaltado no es del original)

Lo que se ha descrito en este hallazgo de la auditoría, se origina en la ausencia de controles en el proceso de contratación, que permitan asegurar que las personas funcionarias que se ingresan a laborar a este ministerio, y que provienen de otras instituciones del estado no se les haya cancelado algún monto por cuenta del auxilio de cesantía, como lo es el aporte patronal realizado en una asociación solidarista, debiendo darse un control posterior a la contratación.

La consecuencia directa de la situación descrita es el posible pago en exceso del auxilio de cesantía cuando la persona trabajadora se retire de la institución, sea por un eventual despido o al llegar de la edad de acogerse a su jubilación, con el consecuente daño material a la hacienda pública.

En caso de haberse cancelado alguna suma por este concepto que no corresponde, por mantener la persona funcionaria el mismo patrono, la recuperación de esta puede resultar complicada.

3. Conclusiones

De la revisión realizada se desprenden las siguientes conclusiones:



3.1 La ausencia de registros y controles cruzados con otras instituciones del gobierno representa una limitación a efecto de poder identificar a cuantos de los nuevos funcionarios se les transfirieron recursos correspondientes a dicho aporte, situación que iría en detrimento de lo que establece el Art. N° 21 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, debido a que algunas de ellas no brindan la información del ex asociado, y tampoco hay normativa que las obligue a suministrar esa información.

3.2 El MEIC no cuenta con un control sólido que minimice el riesgo de cancelación de montos por auxilio de cesantía que se han cancelado a una persona funcionaria, por parte de las asociaciones solidaristas de otras instituciones del estado.

3.3 En las condiciones legales actuales, resulta difícil determinar a cuantas personas se les ha cancelado el auxilio de cesantía, como parte del aporte patronal y continúan trabajando para el estado.

4. Recomendaciones

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno N.º 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe debe observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015,



publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigor desde el 4 de enero de 2016.

La auditoría interna se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

4.1 AL SEÑOR MINISTRO O QUIEN OCUPE SU LUGAR

4.1.1 Informar sobre los resultados de este estudio, a quién tenga la competencia en materia de asociaciones solidaristas.

4.2 A LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y LA JEFATURA DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

4.2.1 Emitir, formalizar y divulgar un lineamiento o directriz que permita minimizar el riesgo que las personas funcionarias que se incorporan al MEIC, provenientes de otras instituciones del estado, y que, de forma posterior a su incorporación reciban el pago de los aportes patronales de la asociación solidarista que opera en la entidad de procedencia.

4.2.2 Ajustar los procedimientos y documentos que correspondan, para que se establezca, el compromiso de que, en el caso de que una persona funcionaria reciba prestaciones legales y/o cesantía, de manera posterior a su nombramiento, el funcionario deba reportar la situación y reintegrar la suma correspondiente.

5. Observaciones

El plazo para ejecutar las recomendaciones se establece de acuerdo con lo pactado con el Departamento de Recursos



Humanos en el Acta de Conferencia final, como a continuación se señala:

<i>Nº Recomendación</i>	<i>Responsable del cumplimiento</i>	<i>Fecha de discusión</i>	<i>Fecha de cumplimiento</i>
<i>4.1.1</i>	<i>Jerarca Institucional</i>	<i>13/08/2024</i>	<i>30/09/2024</i>
<i>4.2.1</i>	<i>Dirección Administrativa Financiera</i>	<i>13/08/2024</i>	<i>31/12/2024</i>
<i>4.2.2</i>	<i>Dirección Administrativa Financiera</i>	<i>13/08/2024</i>	<i>31/12/2024</i>

En cumplimiento de una directriz de la Contraloría General de la República emitida el 17 de marzo del 2003, es de interés recordar que los artículos 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno No 8292, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el día 04 de setiembre del 2002, disponen la forma de comunicación de los resultados de los informes de la Auditoría Interna y en ese sentido, también se previene al jerarca y a los titulares subordinados acerca de sus deberes en el trámite de dichos informes.

El estudio fue realizado por la funcionaria de esta Auditoría Interna, Alexandra Sandi Gutiérrez, con la supervisión de Luis Orlando Araya Carranza, Auditor Interno.

Luis Orlando Araya Carranza
Auditor Interno

Cc. Fabián David Quirós Álvarez, Oficial Mayor y Director Administrativo
Ligia Fernández Agüero, Jefe de Recursos Humanos
Archivo



Referencias Bibliográficas

Asamblea Legislativa de Costa Rica (setiembre 4, 2002). *Ley General de Control Interno N° 8292*. Consultado en línea. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/leyes-reglamentos/ley-control-interno-8292.pdf>

The Institute of Internal Auditors (2017). *Normas para el ejercicio profesional de la auditoría interna*. Consultado en línea. <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-spanish.pdf>

Contraloría General de la República, Costa Rica (febrero 6, 2009) *Normas de Control Interno para el Sector Público*. Consultado en línea. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/control-interno/nci-publico-2-2009-co-dfoe-n.pdf>

Contraloría General de la República, Costa Rica (julio 9, 2018). Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR. Consultado en línea: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/auditoria/auditoria-interna/lineamientos-auditoria-interna-10-2018.pdf>

Asamblea Legislativa de Costa Rica (noviembre 7, 1984) Ley 6970, Ley de Asociaciones Solidaristas, consultado en línea: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=18&nValor2=35047#ddown