



AUDITORÍA INTERNA

**INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL RELACIONADO CON EL
RECONOCIMIENTO Y PAGO DE HORAS EXTRA EN SENARA**

N° 11-2014

DICIEMBRE 2014



**INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL RELACIONADO CON EL RECONOCIMIENTO
Y PAGO DE HORAS EXTRA EN SENARA**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 Origen del Estudio	4
1.2 Objetivo del Estudio	4
1.3 Objetivos específicos	4
1.4 Alcance del estudio.....	4
1.5 Generalidades del proceso evaluado	5
1.6 Comunicación verbal de resultados	6
1.7 Limitaciones del estudio	6
II. RESULTADOS	6
2.1 Reconocimiento de horas extra	6
2.2 Cálculo y pago de horas extra	12
2.3 Necesidad de formalizar y oficializar los procedimientos relacionados con el reconocimiento y pago de horas extra y con la formulación, ejecución y control del presupuesto en el mismo rubro.	14
2.4 Fortalecimiento de la gestión de archivo de la documentación soporte para el reconocimiento y pago de horas extra.	14
2.5 Estandarización de los formularios para el reconocimiento y pago de horas extra y verificación de su correcto llenado.....	15
2.6 Sistema de información que garantice la veracidad de los datos y cálculos necesarios para el reconocimiento y pago de horas extra.	15
2.7 Valoración del sistema de control interno aplicable al reconocimiento y pago de horas extra y a la administración del riesgo por parte de dicho sistema de control.....	16
III CONCLUSIÓN.....	19
IV RECOMENDACIONES.....	20
A la Gerente.....	21
A la Directora Administrativa Financiera.....	21
A la Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos	22
Al Coordinador de Financiero Contable.....	24
ANEXO.....	25

RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento al plan de trabajo de la Auditoría Interna del SENARA para el período 2014, se ejecutó este estudio especial, cuyo objetivo general es determinar si la autorización y pago de horas extra al personal del Senara se realiza en apego a lo dispuesto por la normativa vigente.

El estudio contempló la evaluación del reconocimiento y pago de horas extra en el Senara para el período Enero - Diciembre del 2013 y el análisis del comportamiento de la ejecución presupuestaria en esta subpartida, para el período 2011-2013.

Los principales resultados están relacionados con el reconocimiento de horas extra de manera permanente para algunos colaboradores con actividades recurrentes, mal cálculo de los montos a pagar por horas extra, deficiencias en la gestión de archivo y falta de procedimiento para el reconocimiento y pago de horas extra, así como para el presupuesto de horas extra.

Se da un incumplimiento de la normativa en el tema de horas extra aun cuando ya la Auditoría Interna de Senara había brindado servicios preventivos, los cuales no reflejaron cambios en el comportamiento de la jornada extraordinaria en la institución, ya que se mantuvo una realización de horas extra de manera permanente para algunos colaboradores, con actividades recurrentes, dejando de lado el concepto de las horas extra.

Las recomendaciones que se emiten buscan la mejora de la gestión en los temas relacionados con el reconocimiento de horas extra en la institución, la manera en que se realiza su cálculo y pago, los procedimientos, el archivo de los documentos de horas extra, la estandarización de formularios asociados y el sistema de información así como se promueve el cumplimiento de un objetivo de control que se relaciona con el apego a la normativa relacionada.

Los responsables a los que se dirigen las recomendaciones son:

- Gerente
- Directora Administrativa Financiera
- Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos
- Coordinador de la Unidad Financiero- Contable

INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL RELACIONADO CON EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LAS HORAS EXTRA

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

El estudio se realiza en cumplimiento del plan de trabajo de la Auditoría Interna del SENARA para el período 2014.

1.2 Objetivo del Estudio

Determinar si la autorización y pago de horas extra al personal del Senara se realiza en apego a lo dispuesto por la normativa vigente.

1.3 Objetivos específicos

- Verificar si el reconocimiento y pago de horas extra se efectúa en estricto apego al marco normativo.
- Determinar si existe reconocimiento de horas extra de manera recurrente para algunas actividades.
- Determinar si existe reconocimiento de horas extra de manera permanente para algunos funcionarios.
- Verificar si el procedimiento para la formulación y control de ejecución – incluidas las modificaciones presupuestarias- del presupuesto de horas extra, se ajusta al marco normativo aplicable.
- Realizar un análisis comparativo entre 2011-2013.

1.4 Alcance del estudio

El estudio asignado contempló la evaluación del reconocimiento y pago de horas extra en el Senara para el período Enero - Diciembre del 2013, para una muestra de funcionarios y meses, valorando el apego a la normativa y el análisis del comportamiento de la ejecución presupuestaria en esta subpartida, para el periodo 2011-2013.

Para la ejecución de este estudio, se cumplió razonablemente en lo pertinente con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna: Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE) y Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público (Resolución R-DC-119-2009 del 16/12/2009).

El trabajo de campo de este estudio fue ejecutado por Kristy Barahona Wilson,

estudiante del Instituto Tecnológico de Costa Rica como parte de su práctica profesional para optar por el título de bachiller en Administración de Empresas, ejecución que estuvo bajo la estricta supervisión de la Auditora Interna y realizada con sujeción a los procedimientos y control de calidad de la Unidad de Auditoría Interna.

1.5 Generalidades del proceso evaluado

Las horas extras corresponden al trabajo efectivo que se ejecuta fuera de los límites de la jornada ordinaria de trabajo, la cual está estipulada en cierta cantidad de horas. El Código de Trabajo estipula en su artículo 140 que la jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, no podrá exceder de doce horas, y en Senara la jornada ordinaria es de ocho horas según el Reglamento Autónomo de Trabajo, artículo 35. Por lo tanto la cantidad de horas máxima que se podría reconocer en jornada extraordinaria es de 4 horas diarias. Con excepción de los conserjes, guardas, mecánicos y personal de campo que tendrán jornada acumulativa de 45 horas semanales.

El objetivo del reconocimiento y pago de horas extra es retribuir eventualmente de manera económica al personal que presta sus servicios en horas adicionales (horas extras) a la jornada ordinaria de trabajo, cuando necesidades impostergables así lo requieran, ajustándose a las disposiciones legales y técnicas vigentes.

Dentro del estudio se realizó un análisis del período 2011-2013 con respecto a la ejecución presupuestaria en la realización de horas extra, el cual reflejó el uso de horas extra para las mismas unidades (DRAT, DAF, INDEP, Gerencia) en los años antes mencionados y prácticamente para los mismos funcionarios. En este último caso los funcionarios a los que más se les reconoce horas extra dentro de cada unidad son los mismos durante los tres años.

El tema de horas extra está regulado en:

- Código de trabajo.
- Ley de Contingencia Fiscal.
- Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público N°6955.
- Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- Reglamento Autónomo de Trabajo de Senara.
- Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- Directrices Presupuestarias POI presupuesto 2013 DPI-MEM-047-2012, 23 de Agosto 2012.

Los recursos que se utilizan para el reconocimiento y pago de horas extra en esta institución son, dentro de los tecnológicos: computadoras y el programa del paquete office, Excel, recursos humanos (funcionarios) y el dinero presupuestado para el pago de horas extra.

Las áreas evaluadas fueron:

- Procedimiento para el reconocimiento y pago de horas extra.
- Procedimiento para la formulación y control de ejecución del presupuesto de horas extra.

1.6 Comunicación verbal de resultados

El día 18 de diciembre del 2015, en la Sala de Junta Directiva, se comunicó verbalmente los resultados de este estudio y las recomendaciones propuestas, al Sr. Carlos Zúñiga Naranjo, Subgerente; Sra. Eugenia Elizondo Fallas, Directora Administrativa Financiera, Sra. Ligia Suárez Maroto, Coordinadora de Recursos Humanos y Sr. José A. Valerio López, Coordinador Financiero Contable.

1.7 Limitaciones del estudio

Durante la ejecución de este estudio se presentaron las siguientes limitaciones que incidieron en el tiempo de ejecución del mismo:

- Falta de disponibilidad de tiempo de los colaboradores a entrevistar
- Falta de información necesaria disponible como documento de cálculos de horas extra.
- Falta de información digitalizada con respecto a los cálculos mensuales de horas extra.
- Presentación de información digital tardía, después de la realización del trabajo de campo.

II. RESULTADOS

2.1 Reconocimiento de horas extra

Dentro del reconocimiento de las horas extra en Senara se observan varias condiciones las cuales serán desarrolladas a continuación:

2.1.1 Reconocimiento de manera permanente de horas extra en el periodo 2011-2013 según el siguiente detalle:

Unidad	Funcionarios
DRAT	Arce Sánchez Johnny, Brenes Meza Rigoberto, Briceño Picado Jesús, Cascante Moraga Felipe, Delgado Jiménez Víctor, Garay Robles Roberto, López Espinoza Marvin, Palma Salguero Juan, Ruiz Villalobos Greivin Ulate, Bolívar Orlando, Vega Faith Brayán, Wong Jiménez Fernando
DAF	Calvo Campos Lorena, Cubillo Alvarado Leonardo, Pérez Gómez Juan Carlos, Delgado Castillo Eliecer (2011-2012).
INDEP	Calderón Acuña Guillermo, Granados Araya Víctor, Juárez Castillo Agustín, Rodríguez Campos Héctor.
Gerencia	Manuel Pérez Cruz.

La situación anterior se asocia con la obligación de no suspender un servicio público en el caso del DRAT por el horario en el cual se presta el servicio, la acumulación de trabajo no atendido oportunamente, el cual en la actualidad tiene carácter de urgente, una incorrecta carga de funciones provocando la concentración de funciones en una persona y el convertirse en una práctica administrativa utilizada como un medio para procurar un complemento salarial; provocando los efectos mencionados al final de este apartado.

A continuación se presentan algunos gráficos de tendencias para observar la participación de los colaboradores.

DRAT

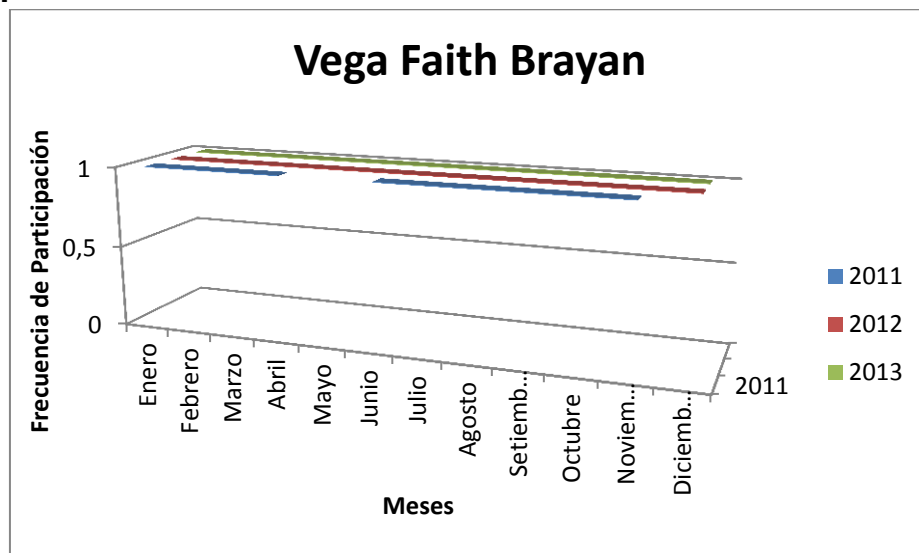


Gráfico 1 Comportamiento del reconocimiento y pago de horas extra a Brayán Vega Faith 2011-2013

DAF:

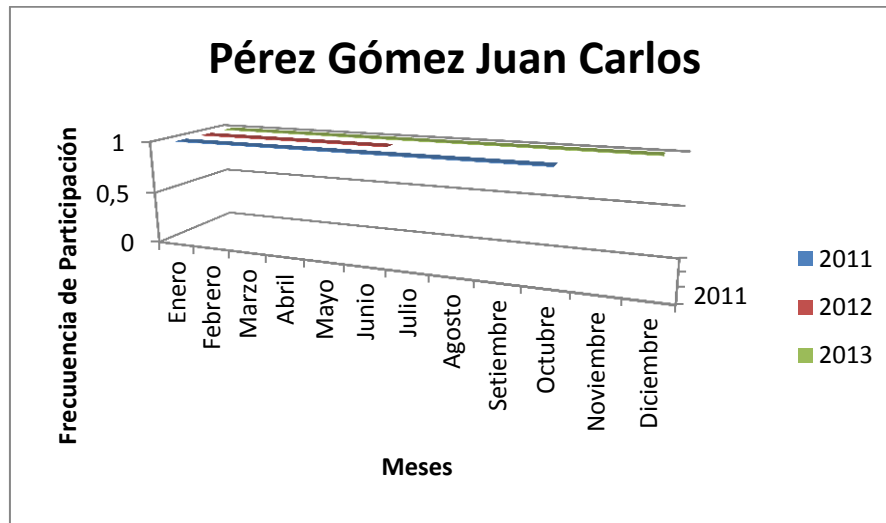


Gráfico 2 Comportamiento del reconocimiento y pago de horas extra a Juan Carlos Pérez Gómez 2011-2013

INDEP:

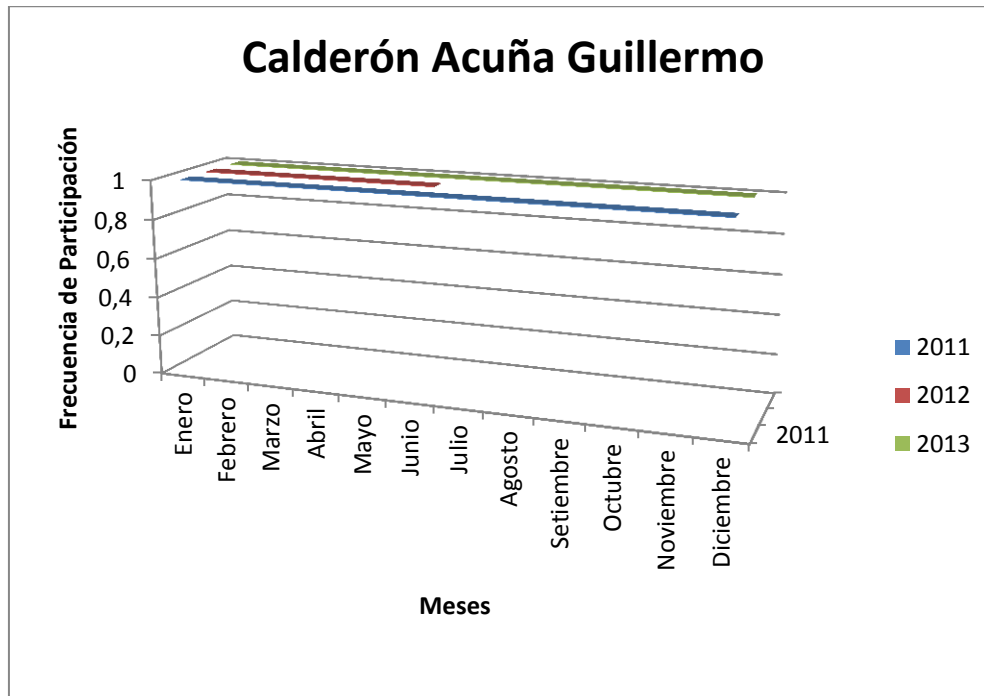


Gráfico 3 Comportamiento del reconocimiento y pago de horas extra a Guillermo Calderón Acuña 2011-2013

Gerencia:

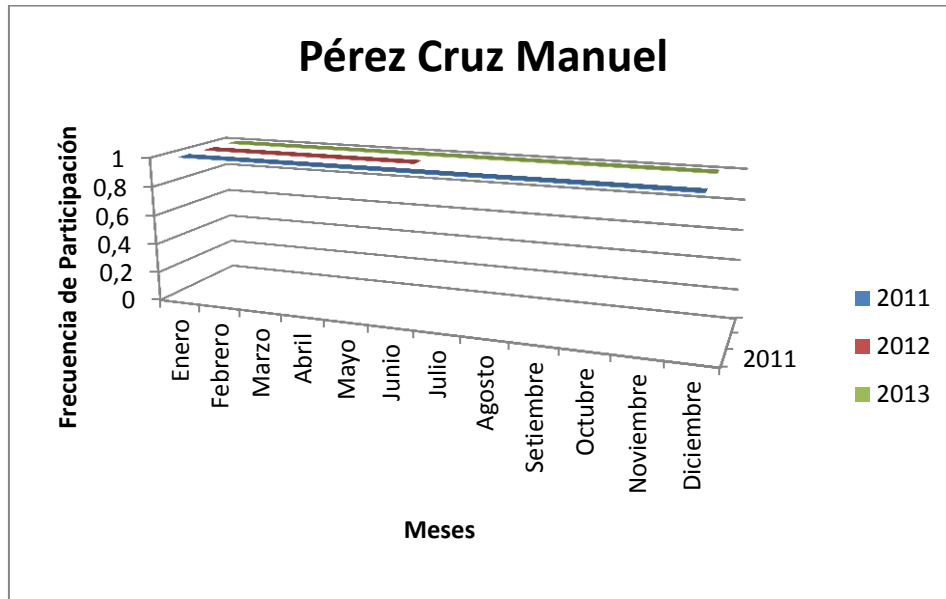


Gráfico 4 Comportamiento del reconocimiento y pago de horas extra a Manuel Pérez Cruz

2.1.2 Para el año 2013 los funcionarios del DRAT tienen aprobadas por la “Comisión de Recursos Humanos” 50 horas extra mensuales, lo cual se atribuye al tipo de actividad que realiza en el DRAT, en la que se requiere la prestación del servicio a los usuarios de manera continua para el desarrollo de la agricultura.

2.1.3 Se presenta recurrencia en las actividades que los colaboradores realizan en las horas extra durante el año 2013, siendo las actividades que más realizan los colaboradores las siguientes:

Unidad	Actividades
DRAT:	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuir agua a puertas de fincas en los diferentes proyectos del Distrito de Riego Arenal-Tempisque. • Cuadrilla de mantenimiento en los diferentes proyectos de Distrito de Riego Arenal-Tempisque. • Trasladar a los funcionarios del centro de Cañas al Distrito de Riego Arenal-Tempisque. • Operador de maquinaria pesada en los diferentes proyectos del Distrito de Riego Arenal-Tempisque. • Trasladar a los funcionarios a diferentes lugares dentro del distrito y oficinas centrales, también se encarga de la distribución de los documentos a diferentes lugares.
DAF:	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de expedientes pasivos de ex funcionarios (quitarles grapas y clips, cambiarles folder, ponerle cejillas y numerarlos, ponerles prensas plásticas). • Lavado de vehículos oficiales. • Atención de usuarios de proyectos de pequeño riego, gestión de cobro, entrega de documentos, giras, reuniones con usuarios, etc.
INDEP:	<ul style="list-style-type: none"> • Para un mejor aprovechamiento de los recursos de la institución como por ejemplo disponibilidad del vehículo y costos de traslado y hospedaje, tiempo disponible de los beneficiarios y las horas aptas de cada día para trabajos topográficos.
Gerencia	<ul style="list-style-type: none"> • Ser chofer en giras y reuniones del Sr Gerente del Senara y otros funcionarios.
PROGIRH	<ul style="list-style-type: none"> • Para un mejor aprovechamiento de los recursos de la institución tales como la disponibilidad de vehículo, tiempo del personal, a fin de poder agilizar el trabajo en los diferentes proyectos del PROGIRH atendiendo la alta carga de trabajo de esta unidad regional. Además de ajustar los tiempos de reuniones a la disponibilidad real de los beneficiarios.

La realización de actividades recurrentes se asocia con los mismos factores expuestos en el punto 2.2.1.

2.1.4 Realización de horas extra por más de tres meses sucesivos sin justificación formal, lo que evidencia el desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de contingencia Fiscal.

2.1.5 Falta justificación previa de horas extra por parte de la jefatura en el DRAT, en el archivo de la Unidad de Recursos Humanos, evidenciando falta del debido cuidado en la gestión de archivo de las justificaciones previas en la Unidad de Recursos Humanos, en caso de que el DRAT lo hubiese enviado o en caso contrario la falta de revisión por parte de presupuesto.

2.1.6 Ausencia de una unidad que sea responsable de validar las justificaciones con apego a los criterios de horas extra, evidenciando la falta de reconocimiento de las Unidades de Recursos Humanos y Presupuesto, respecto a sus responsabilidades en este proceso, atribuyéndose funciones meramente de trámite y la falta de asignación formal de esta responsabilidad.

2.1.7 Reconocimiento del pago de horas extra a los colaboradores Johnny Arce en Enero y Agosto 2013 y Michael Jiménez en Agosto 2013, con la sola presentación del formulario de tiempo extraordinario, sin poder verificar el control de asistencia, según los registros de horas extras de la unidad de Recursos Humanos. Esta acción refleja supervisión inadecuada respecto al cumplimiento de requisitos presentados en la información brindada por los colaboradores, lo que podría propiciar pagos improcedentes al no poderse verificar la hora de entrada y de salida.

2.1.8 Presentación de justificaciones no razonables con respecto a los criterios de horas extra como que sea transitorio, urgente, impostergable, en el momento de la formulación del presupuesto, para el trámite de modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios, así como para el pago y reconocimiento de horas extra y el caso de Brayan Vega Faith que justifica la realización de actividades de los puestos Asistencial 2, Asistencial 3 y técnico de procesos 3 en redes y sistemas, cuando su puesto corresponde a profesional general. Lo mencionado anteriormente refuerza la necesidad de establecer responsables de verificar las justificaciones con apego a los criterios de urgente, impostergable y transitorio de la actividad, así como de verificar si la actividad realizada en horas extra se relaciona con las actividades del puesto.

Los efectos de los apartados 2.1.1 a 2.1.8 son:

- Incumplimiento de la normativa al propiciar pagos improcedentes al margen del marco jurídico.
- Uso inapropiado de fondos públicos.
- Compromiso de la responsabilidad de quienes lo reconocen.
- Incumplimiento de deberes de los funcionarios.

2.2 Cálculo y pago de horas extra

Respecto a este tema se determinaron las siguientes situaciones:

2.2.1 Mal cálculo del monto a pagar de horas extra en las siguientes situaciones:

- Cuando se realizan horas extra en días de descanso:

El cálculo incorrecto de las horas extra cuando se realizan las horas extra en días de descanso, se da porque Senara lo que realiza es pagar doble el trabajo utilizando la siguiente fórmula: $T.D^1 = \text{Salario}/120$.

Sin embargo dicha manera de calcular las horas extra realizadas en los días de descanso no es correcta según lo dispuesto en el artículo 152 del Código de Trabajo.

La manera correcta es calcular el monto de horas extra en días de descanso a 1,5 sobre lo ganado en el día de descanso. Por ejemplo, si la jornada ordinaria diaria se paga a ¢10.000.00, se adicionan ¢10.000.00 para completar el pago doble. Luego se divide $¢20.000.00 \div 8$ (horas) para obtener la hora doble que es ¢2.500.00 y se multiplica por 1.5 = ¢3.750.00, esta suma es la que se adicionaría, a cada hora extraordinaria.

- Para colaboradores que poseen jornada acumulativa:

Se da un cálculo incorrecto del monto a pagar por horas extra para los colaboradores que poseen jornada acumulativa de 45 horas a la semana por dos razones: la primera porque hay colaboradores con jornada acumulativa de 45 horas a la semana que solo trabajan 40 horas de jornada ordinaria y cobran las demás horas laboradas como jornada extraordinaria.

La segunda razón es porque Senara utiliza los mismos factores de división (240 para tiempo ordinario, 160 para tiempo extraordinario y 120 para tiempo doble) para el cálculo de las horas extra de los colaboradores con jornada de 40 y 45 horas a la semana, en lugar de realizar la distinción de factor para los colaboradores con diferente jornada.

- Por la utilización del salario incorrecto:

¹ T.D significa tiempo doble, y lo que se hace es dividir el salario entre un factor de 120, el cual sale de la multiplicación de 8 (que son las horas laboradas por día) por 30 (un mes laborado) entre 2.

Con respecto al cálculo incorrecto del monto de horas extra por utilizar el salario incorrecto, se da en algunos casos cuando los salarios sufren modificaciones por las anualidades y no son utilizados los salarios correctos, ya sea que se utilice un salario por debajo o por encima del que se debe de utilizar.

Lo mencionado anteriormente obedece a:

- Uso de una fórmula incorrecta con respecto a la forma de calcular las horas extra en los días de descanso y en casos de jornada acumulativa.
- Desconocimiento de los colaboradores con jornada acumulativa.
- Falta del debido cuidado con respecto al salario utilizado en el cálculo del monto a pagar por horas extra.
- Falta de supervisión de la jefatura.
- Según la encargada de salarios, el cálculo de horas extra se realiza de acuerdo a la instrucción que recibió.

Respecto a la manera de calcular las horas extra, la coordinadora de Recursos Humanos brindó los oficios SL-166-2002, SL-064-2002, SL-004-2004 -posterior al trabajo de campo ya realizado- con información de los criterios de la Asesoría Legal de Senara, donde se muestra la aceptación de la manera en que se calcula las horas extra, induciendo a error con dicha aceptación, para calcular los montos de horas extra de los colaboradores con jornada acumulativa de 45 horas y con respecto a la realización de horas extra en días de descanso. Además se aprueba la jornada ordinaria de 9 horas de los colaboradores de jornada acumulativa de 45 horas del DRAT.

Lo anterior propicia el incumplimiento de la normativa, induciendo a pagos improcedentes al margen del marco jurídico y el uso inapropiado de fondos públicos. Esto se refleja en los montos que se cancelaron de más y de menos en una muestra de 15 colaboradores, con diferentes meses del año 2013 (en los que sus salarios sufren cambios con las anualidades).

Los montos calculados y pagados de más a los colaboradores de la muestra, son de 1.734.528,75 colones y los montos calculados y pagados de menos son de 64.951,82 colones. (Ver Anexo)

2.2.2 La cancelación de un mes de horas extra en uno posterior. La situación anterior obedece a la falta de una fecha límite para la aceptación de los formularios de horas extra que propicia que se presenten de manera extemporánea y se acepten para trámite sin una justificación razonable. Al respecto la administración menciona que esta situación se ha dado por olvido en la remisión oportuna del formulario, porque se presenta en el momento del cierre de planillas, o porque la persona se fue de vacaciones. Esta situación provoca el incumplimiento de la normativa que establece que todos los hechos

de carácter contable deben ser registrados en oportuno orden cronológico en el que se produzcan éstos, sin que se presenten vacíos, lagunas o saltos en la información registrada.

2.3 Necesidad de formalizar y oficializar los procedimientos relacionados con el reconocimiento y pago de horas extra y con la formulación, ejecución y control del presupuesto en el mismo rubro.

Durante la ejecución del estudio se determinó:

2.3.1 La falta de un procedimiento para el reconocimiento y pago de horas extra en el Senara.

2.3.2 La falta de un procedimiento para la formulación, ejecución y control del presupuesto de la subpartida de horas extra.

Las situaciones anteriores se atribuyen por parte de la Administración, a las altas cargas de trabajo que no permiten la formulación y diseño de los procedimientos en la institución, dando como resultado la falta de un estándar, que facilite un proceso controlado y los procesos de inducción al nuevo personal.

2.4 Fortalecimiento de la gestión de archivo de la documentación soporte para el reconocimiento y pago de horas extra.

Debido a la ausencia de un procedimiento que regule cuáles documentos relacionados con horas extra se deben salvaguardar y cómo realizarlo, se determinaron las siguientes situaciones:

2.4.1 Falta del documento “cálculo de horas extra” que respalde el pago de las horas extra, en los meses de Mayo y Diciembre 2011, Julio, Setiembre, Noviembre 2012, representando el 14% de la información de cálculos de horas extra. Esta situación crea vacíos en la información necesaria para la realización de estudios y actividades de seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos de la institución y obedece al hecho de que dichos documentos no se habían considerado como parte del control del tema de horas extra en Senara.

2.4.2 Falta de justificaciones de horas extra en el expediente 2013, (Formularios de tiempo extraordinario) con respecto al documento cálculo de horas extra. En el mes de Enero para: Guillermo Calderón, Héctor Rodríguez, Agustín Sanabria. En Julio para: Mario Jiménez Hernández. Agosto: Guillermo Calderón, Héctor Rodríguez, Alexis Zúñiga. Setiembre para: Mario Jiménez. Diciembre para: Manrique Herrera, Mario Jiménez. Esta situación implica que se carece de elementos para la verificación del reconocimiento y pago de horas

extra y que en caso de haber existido dichos justificaciones (formularios de horas extra), su archivo es inadecuado.

2.5 Estandarización de los formularios para el reconocimiento y pago de horas extra y verificación de su correcto llenado.

Respecto al uso y manejo de formularios para el trámite de horas extra se determinaron las siguientes situaciones:

2.5.1 La utilización de diferentes formatos del formulario de horas extra. INDEP posee un formulario sin el campo del VB del Director de Área o Distrito y el DRAT utiliza un formulario completamente diferente y le agrega más firmas que las requeridas en el formulario establecido por Recursos Humanos. Lo anterior se presenta porque la Administración ha sido permisiva con respecto a la presentación de formularios que no son los últimos vigentes, generando diferentes niveles de autorización para una misma actividad según el área a la que se pertenezca.

2.5.2 Mal llenado del formulario de horas extra en lo que respecta al puesto que se solicita, evidenciando una debilidad en el control interno en el proceso de supervisión de la información brindada por los colaboradores, imposibilitando determinar cuál es el salario que corresponde para el puesto, el cual es la base para el cálculo del monto de horas extra.

2.5.3 Omisión de algunos o todos los requerimientos que se encuentran en la sección exclusiva de Recursos Humanos en el formulario de horas extra, lo cual refleja falta del debido cuidado a la hora de llenar el espacio destinado a Recursos humanos generando formularios incompletos que no permiten validar la información de pago.

2.6 Sistema de información que garantice la veracidad de los datos y cálculos necesarios para el reconocimiento y pago de horas extra.

Tomando en cuenta que un sistema de información es un conjunto de elementos que se relacionan entre sí, para capturar, procesar, almacenar y distribuir la información para la toma de decisiones y el cumplimiento de objetivos de una institución, se observó en el tema de horas extra:



Ilustración 1 Sistema de información

2.6.1 Falta de un sistema informático que integre la información para el reconocimiento y pago de horas extra, con una subutilización de la herramienta informática que se posee (Excel), ya que se mantiene parcialmente la información en digital y no se utiliza la función de seguridad para la protección del documento. Además, los cálculos de horas extra no se realizan con una hoja de Excel programada, sino que en la Planilla de horas extra lo que se hace es copiar los montos, en lugar de tener celdas fijas y que se genere automáticamente. Tampoco se cuenta con un respaldo de las planillas de horas extra dado a que se trabaja sobre la antigua para generar la planilla actual, eliminando así de manera digital las planillas anteriores.

Lo anterior refleja un manejo inapropiado de la herramienta informática que se posee y una incorrecta práctica administrativa de trabajar con información nueva sobre una plantilla antigua sin guardar en un archivo independiente la información histórica. Por consiguiente se da pérdida de información de utilidad para la realización de estudios y seguimiento a la gestión institucional u otras actividades de la institución, así como una disminución de la eficiencia de la actividad que se realiza.

2.7. Valoración del sistema de control interno aplicable al reconocimiento y pago de horas extra y a la administración del riesgo por parte de dicho sistema de control.

Ambiente de control

Se observa un ambiente de control débil, que contraviene las normas de control interno 2.4, 2.5, 2.5.2 por cuanto:

- Se da subutilización de las herramientas informáticas que se poseen, por un limitado conocimiento técnico.

- Falta de una unidad que sea responsable de validar las justificaciones con apego a los criterios de horas extra
- Utilización de diferentes formatos, lo que induce a diferentes niveles autorización para un mismo trámite.

Valoración de Riesgo

En el reconocimiento y pago de horas extra, así como en el presupuesto de horas extra, la Administración no reconoce ningún riesgo. Sin embargo, de acuerdo a la revisión realizada en el presente estudio, se encuentran debilidades que exponen a la posibilidad de caer en riesgos no identificados por la Administración, lo que muestra una inapropiada valoración de riesgos, que compromete la adecuada atención de la norma de control interno 3.1

Dentro de los riesgos encontrados en el estudio, se encuentran:

- Riesgo interno de información y comunicación con fuente operativa porque no se encontraron procedimientos formales que regularan el reconocimiento y pago de horas extra ni el presupuesto de horas extra
- Riesgo interno de información y comunicación con fuente de riesgo estratégico, ya que no se encontraron hojas de cálculo de horas extra para algunos meses 2011, 2012 ni formularios de tiempo extraordinario de algunos colaboradores, en algunos meses que realizaron horas extra, aspecto que se desarrollará más adelante.
- Riesgo Interno de procesos relacionados con el diseño, esto porque para el reconocimiento y pago de horas extra se utilizan diferentes formatos de formularios, aunque hay un formato establecido por la Unidad de Recursos Humanos.
- Riesgo de información² por presentación incompleta de formularios y llenado incorrecto.
- Riesgo tecnología de información-infraestructura³, por la falta de un software para el reconocimiento y pago de horas extra y subutilización del programa Excel que se tiene disponible.
- Riesgo de cumplimiento, riesgo de responsabilidad disciplinaria, administrativa, civil y riesgo de validez⁴ que surgen por el incumplimiento de la normativa que rige las horas extra, ya que existe reconocimiento y

² Riesgo determinado por la Auditoría, asociado con información incompleta, incorrecta e insuficiente que puede causar decisiones equivocadas

³ -Definido por Protiviti hace mención al riesgo de que la empresa no tenga la infraestructura de tecnología de información (p.ejm. hardware, redes, software, procesos y personal) que necesita para soportar eficazmente los requerimientos de información de negocios actuales y futuros.

⁴ Riesgo definido por la auditoría, relacionado con la posible pérdida de validez de las acciones realizadas por la institución por la ejecución de acciones que se encuentran fuera del marco normativo vigente.

pago de horas extra de manera permanente para colaboradores con actividades recurrentes.

- Riesgo estratégico de liderazgo y el riesgo estratégico de límites de autoridad, debido a la falta de una unidad que administre el tema de las horas extra.
- Riesgos de eficiencia⁵ y riesgo de integridad⁶ por el pago de horas extra a colaboradores que no presentan los formularios de control de asistencia por lo que se reconocen las horas extra sin la evidencia adecuada de que había realizado el trabajo y la debida autorización de su superior inmediato.

Actividades de control

Dentro de las actividades de control se observaron debilidades que se citan a continuación, que atentan contra el debido cumplimiento de las normas de control interno 4.4.1, 4.4.2, 4.4.5:

- Debilidades en el cálculo del monto a pagar de horas extra:
 - En días de descanso.
 - Para colaboradores que poseen jornada acumulativa.
 - Por utilización del salario incorrecto.
- No se observa un uso estándar de los formularios que respaldan el pago de horas extra.
- Se presenta la falta del documento Cálculo de horas Extra que respalde el pago de las horas extra, en los meses de Mayo y Diciembre 2011, Julio, Setiembre, Noviembre 2012, lo que no permite tener acceso de manera completa a la información.
- Falta de procedimientos que regulen el reconocimiento y pago de horas extra como el presupuesto de dicha subpartida.

Se reconoce como aporte a las actividades de control la creación de un instrumento para llevar el control de los cálculos de horas extra de la institución por parte de la encargada de salarios.

Sistemas de información

Las debilidades en el sistema de información que se citan a continuación, comprometen el debido cumplimiento de las normas de control interno 5.4, 5.5, 5.9:

⁵Riesgo definido por la auditoría, que se refiere al consumo óptimo de recursos que se hace para la ejecución de los distintos procesos de trabajo.

⁶Riesgo definido por la auditoría, asociado con la autorización, integridad y exactitud de las transacciones que son ingresadas, procesadas, resumidas y reportadas por los distintos sistemas aplicados en la institución.

- Debilidades en la entrada y procesamiento de datos por la falta de formularios de horas extra que justifican las horas extra realizadas y falta de documentos de cálculo de horas extra, lo cual refleja debilidades tanto en la gestión documental como en el archivo institucional.
- Además se carece de un sistema informático que integre la información para el reconocimiento y pago de horas extra, con una subutilización de la herramienta informática que se posee (Excel).

Seguimiento

Dentro de este componente de control, es donde se encuentra la mayor debilidad debido a que no se encuentra una unidad encargada de valorar las justificaciones previas de la formulación del presupuesto, justificaciones de las modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios, ni de las justificaciones mensuales del reconocimiento y pago de horas extra realizadas en la institución dejando de lado la supervisión y la validez de las justificaciones con respecto al concepto de horas extra.

La situación mencionada anteriormente contraviene las normas de control interno 6.1, 6.2, 6.3 y 6.3.1.

III CONCLUSIÓN

De conformidad con los resultados de este estudio, se concluye que el reconocimiento y pago de horas extra en el Senara para el 2013, incumple la normativa que le es aplicable, pese a que respecto a este tema la Auditoría Interna ha brindado servicios preventivos tanto por medio de asesorías como de advertencias a la Administración, las cuales aunque se han comunicado por parte de Recursos Humanos a las diferentes áreas, no provocaron un cambio en el comportamiento institucional, persistiendo el debilitamiento en el sistema de control interno asociado.

Al respecto se observa que la Administración Activa no visualiza las responsabilidades a las que se expone por el reconocimiento y pago de horas extra de manera permanente para ciertos colaboradores en el período 2011-2013, en actividades recurrentes y con justificaciones no razonables - tanto para la formulación del presupuesto, modificaciones presupuestarias y presupuesto extraordinarios, como para los trámites mensuales de pago de horas extra en el periodo 2013-, a lo que se suma que no hay una designación formal de responsables de validar dichas justificaciones y que se dan cálculos incorrectos.

Por ejemplo, para la muestra analizada, de haberse realizado el cálculo correcto para los colaboradores de jornada acumulativa de 45 horas a la semana, la institución habría tenido un ahorro en los fondos públicos que administra de 1.734.528,75 colones, suma que se pagó de más producto de ese cálculo incorrecto, implicando un uso inadecuado de los fondos públicos.

Por otra parte, muchas de las situaciones determinadas respecto al reconocimiento y pago de horas extra en Senara obedecen a la ausencia de procedimientos formales y por escrito que brinden una herramienta de guía en el desarrollo de las actividades para el reconocimiento y pago de horas extra, en la formulación ejecución y control del presupuesto de horas extra, así como en la gestión de archivo de documentos que respaldan la gestión institucional en este tema.

No se debe olvidar que la regulación para el reconocimiento y pago horas extra responde no solo a razones de índole laboral y sano uso de los recursos públicos, sino también a razones de orden social como la conservación de la salud de quienes trabajan y a razones económicas orientadas a obtener la mayor capacidad de producción del colaborador, sin abusar de su capacidad física, mental y emocional evitando que se produzcan problemas con la vida personal de las personas que realizan las horas extra.

IV RECOMENDACIONES

Con el fin de fortalecer el sistema de control interno asociado al reconocimiento y pago de horas extra en el Senara, se presentan las siguientes recomendaciones, las cuales están sujetas a los siguientes plazos de ley:

1. Plazo improrrogable de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe para ordenar lo que corresponde su personal o para exponer por escrito a la Junta Directiva las razones de objeción a las recomendaciones, proponiendo soluciones alternas. Deberá remitir copia a la Auditoría. (Artículo 36 de la Ley General de Control Interno).
2. La Junta Directiva debe resolver en el plazo de 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que recibe la documentación por parte del subordinado. Dentro de los 10 primeros días de este plazo el Auditor Interno puede pronunciarse ante la Junta Directiva sobre objeciones o soluciones propuestas. La Junta directiva debe resolver si ordena la implementación de las recomendaciones de la Auditoría, las soluciones propuestas u otras de su iniciativa y comunicar por escrito lo resuelto al titular subordinado y a la auditoría. (Artículo 36 de la Ley General de Control Interno).
3. Si la Auditoría esté inconforme, esta última cuenta con 15 días hábiles después de la firmeza de la resolución para exponerle a la Junta Directiva

de forma escrita los motivos de inconformidad y para indicarle que dentro de los ocho días hábiles siguientes remitirá el conflicto ante la Contraloría General de la República si no se atienden las razones de inconformidad.

4. La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, en un plazo de 30 días hábiles una vez completado el expediente respectivo. (Artículo 38 de la Ley General de Control Interno).

A la Gerente

Para cumplir con el bloque de legalidad que rige el reconocimiento y pago de las horas extra en Senara y evitar el agotamiento físico de los funcionarios se recomienda

4.1 Emitir lineamiento institucional a fin de cesar con el reconocimiento de horas extra de manera permanente y en actividades recurrentes para los mismos funcionarios. A fin de no afectar el servicio directo a los usuarios del DRAT, deberá definirse una solución dentro del marco jurídico aplicable. (Ver Apartados 2.1, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 12 días hábiles, copia del oficio donde se comunica a las diferentes unidades ejecutoras con reconocimiento de horas extra de manera permanente y actividades recurrentes, la suspensión del reconocimiento y pago bajo esas circunstancias. Además al 13 de febrero 2015 se deberá remitir copia del oficio que evidencie la solución que se va a dar en el caso del DRAT para continuar brindando servicio de riego sin caer en incumplimiento de la normativa por el pago de horas extra no procedente.

4.2 Buscar alternativas de solución para la atención de actividades que se están cubriendo bajo la modalidad de jornada extraordinaria al margen del marco jurídico y normativo aplicable. (Ver Apartados 2.1, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría Interna en un plazo de tres meses, copia del análisis realizado para los casos que presentan reconocimiento de horas extra de manera permanente con actividades recurrentes y de las posibles acciones a realizar con fechas y responsables para ajustar la actuación administrativa al marco legal.

A la Directora Administrativa Financiera

A fin de fortalecer el proceso de revisión de la gestión de horas extra y alinear el reconocimiento y pago de las horas extra a su concepto, se recomienda

4.3 Incluir en el procedimiento respectivo, la asignación de la responsabilidad de verificar que las justificaciones que respaldan tanto la formulación del presupuesto, las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios y las justificaciones mensuales de horas extra, se apeguen a los criterios de atender una necesidad impostergable, urgente y transitoria. En el tanto no exista ese procedimiento deberá asignarse esa responsabilidad de manera formal. (Ver Apartados 2.1, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, al 30 de enero 2015, copia del oficio de la asignación de la responsabilidad con detalle de lo que se espera de esa responsabilidad asignada, con el recibido conforme.

A la Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos

Con el fin de: propiciar una mejor administración de los fondos públicos, el debido pago del salario a los colaboradores, contar con una guía para el reconocimiento y pago de horas extra, reforzar la salvaguarda de los documentos relacionados con horas extra, estandarizar el uso de los formularios de horas extra, contar con una herramienta que facilite y genere resultados de manera automática con la menor probabilidad de error, evitar el pago extemporáneo del trabajo realizado y las omisiones en cuanto al registro de la información en los documentos de horas extra se recomienda:

4.4 Revisar las fórmulas de cálculo utilizadas para el pago de horas extra de conformidad con los resultados de este estudio y realizar los cambios pertinentes en la manera de realizar dicho cálculo, comunicando al responsable respectivo en caso de que se determine una nueva fórmula de cálculo. (Ver Apartados 2.2, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 4 meses, copia del documento que evidencie el análisis realizado y el establecimiento de la forma de cálculo a utilizar para horas extra y copia del oficio de comunicación al responsable de aplicar dicho cálculo con el recibido conforme.

4.5 Analizar -considerando los plazos de prescripción aplicables- si se ha dado pago improcedente de más y de menos relacionado con horas extra, adicional al establecido en los resultados de este estudio, identificando período, funcionario y monto pagado de más o de menos, iniciando las acciones correspondientes dentro del marco del debido proceso para recuperar las sumas pagadas de más y reintegrar al funcionario lo pagado de menos. (Ver Apartados 2.2, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 9 meses, copia del análisis realizado con la determinación de la cantidad de dinero a recuperar y a devolver según los períodos de prescripción aplicables y detalle de las gestiones a realizar para la recuperación de los dineros pagados en demasía y la devolución de lo pagado de menos, con indicación de responsables y plazos. Además indicar mecanismo a utilizar para notificar a los funcionarios identificados en el análisis.

4.6. Establecer una fecha límite de recepción de los formularios de horas extra y en caso de no presentar el formulario en dicha fecha, solicitar la presentación de una justificación que respalde el pago en una fecha posterior. (Ver Apartados 2.2, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 20 días hábiles, copia del oficio donde se comunica la fecha límite para entregar los formularios de horas extra de cada mes al proceso de salarios, con el recibido conforme.

4.7 Diseñar, formalizar y divulgar el procedimiento a aplicar el reconocimiento y pago correspondiente de horas extra. (Ver Apartados 2.3, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 3 meses, copia del oficio de aprobación del procedimiento por parte de la instancia que corresponde, copia del procedimiento oficial y copia del oficio de divulgación con el recibido conforme.

4.8 Diseñar, formalizar y divulgar un procedimiento para la gestión de archivo de los documentos soporte de horas extra. (Ver Apartado 2.4, 2.7).

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 3 meses, copia del oficio de aprobación del procedimiento por parte de la instancia que corresponde, copia del procedimiento oficial y copia del oficio de divulgación con el recibido conforme.

4.9 Realizar recordatorio respecto a la obligatoriedad del uso del formulario oficial: Informe de tiempo extraordinario a nivel institucional, instruyendo además para que se revise el correcto llenado del formulario, tanto por parte de Recursos Humanos como de los colaboradores y establecer un mecanismo de verificación de cumplimiento de la instrucción. (Ver Apartados 2.5, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, al 6 de Febrero de 2015, evidencia del recordatorio de uso del formulario oficial:

informe de tiempo extraordinario, a nivel institucional, con evidencia de recepción por las diferentes áreas.

Dentro de ese mismo plazo, remitir a la Auditoría interna, copia del oficio mediante el cual se instruye la verificación del correcto llenado del formulario e indicación del mecanismo para verificar que se cumple la instrucción, ambos con el recibido conforme.

4.10 Solicitar la incorporación de los requerimientos necesarios para la administración del reconocimiento y pago de horas extra dentro de los sistemas informáticos que se gestionen. Hasta tanto no se cuente con una solución integral y se continúe usando la herramienta Excel para los cálculos de horas extra se deberá instruir para su utilización eficiente, considerando entre otros, la generación de copias digitales y seguridad de la información. (Ver Apartados 2.6, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 3 meses copia de la solicitud tramitada para que se incorpore dentro de los requerimientos informáticos del área, el tema de cálculo y pago de horas extra. Además se solicita remitir en un plazo de un mes, copia del oficio mediante el cual se instruye la utilización eficiente del programa Excel con recibido conforme

Al Coordinador de Financiero Contable

Con el fin de contar con una guía para elaborar, ejecutar y controlar el presupuesto de horas extra se recomienda:

4.11 Diseñar, formalizar y divulgar el procedimiento para la formulación, ejecución y control del presupuesto en la subpartida de horas extra. (Apartados 2.3, 2.7)

Documentación de acreditación: Remitir a la Auditoría interna, en un plazo de 3 meses, copia del oficio de aprobación del procedimiento por parte de la instancia que corresponde, copia del procedimiento oficial y copia del oficio de divulgación con el recibido conforme.



Licda. Irma Delgado Umaña
Auditora Interna



ANEXO**COMPARATIVO DE CÁLCULO DE HORAS EXTRA SEGÚN ADMINISTRACIÓN Y SEGÚN AUDITORÍA, AÑO 2013 Y DETALLE DE MONTOS PAGADOS DE MÁS O DE MENOS**

Colaborador	Monto de HE Cálculo de Horas Extra-Administración	Monto de HE Revisión Auditoría	Mes
Arce Sánchez Johnny	80.926,17	55.098,67	Enero
	93.326,73	66.365,76	Julio
	63.095,67	51.277,75	Diciembre
Cascante Moraga Felipe	21.774,50	19.355,11	Enero
	75.221,00	57.943,85	Marzo
	52.042,25	30.839,81	Julio
Ruiz Villalobos Greivin	41.510,39	26.045,73	Enero
	15.404,28	9.128,44	Julio
Ulate Bolívar Orlando	73.472,00	73.472,00	Enero
	73.472,00	74.634,00	Abril
	91.503,62	91.503,53	Julio
Vega Faith Bryan	416.292,26	313.108,71	Enero
	406.179,89	274.157,38	Marzo
	232.790,80	174.005,24	Setiembre
	242.203,44	194.862,79	Diciembre
Wong Jiménez Fernando	230.889,75	130.225,46	Enero
	104.310,60	95.845,94	Abril
	128.681,97	93.685,85	Julio
Calvo Campos Lorena	130.332,89	133.399,55	Febrero
	119.599,59	121.025,29	Marzo
	155.398,24	155.398,24	Julio
Cubillo Alvarado Leonardo	75.775,66	86.757,64	Enero
	173.298,45	210.128,15	Junio
	133.050,55	146.778,46	Agosto
Pérez Gómez Juan Carlos	39.751,74	39.751,73	Enero
	62.940,26	63.764,80	Marzo
	166.627,50	166.627,50	Julio
Calderón Acuña Guillermo	217.751,30	74.444,89	Febrero
	142.375,84	48.906,43	Marzo
	139.837,00	34.959,25	Julio

Granados Araya Víctor	121.814,18	64.382,27	Febrero
	172.276,57	81.583,50	Julio
	155.048,91	73.504,67	Setiembre
Rodríguez Campos Héctor	195.804,34	89.146,69	Febrero
	159.616,40	39.904,10	Julio
Juárez Castillo Agustín	101.892,70	20.901,07	Febrero
	154.584,79	59.896,10	Abril
	122.777,81	25.465,03	Julio
Pérez Cruz Manuel	62.846,88	62.846,88	Enero
	111.900,38	111.900,38	Julio
Jiménez Hernández Mario	64.610,00	31.074,33	Febrero
	34.546,25	16.942,22	Noviembre

Montos de más			Montos de menos		
Calculado Hoja de Cálculo de HE- Adm	Calculado Revisión	Total de la diferencia	Calculado Revisión	Calculado Hoja de Cálculo de HE -Adm	Total de la diferencia
80.926,17	55.098,67	25.827,50	74.634,00	73.472,00	1.162,00
93.326,73	66.365,76	26.960,97	86.757,64	75.775,66	10.981,98
63.095,67	51.277,75	11.817,92	210.128,15	173.298,45	36.829,70
21.774,50	19.355,11	2.419,39	146.778,46	133.050,55	13.727,91
75.221,00	57.943,85	17.277,15	63.764,80	62.940,26	824,54
52.042,25	30.839,81	21.202,44	121.025,29	119.599,59	1.425,70
41.510,39	26.045,73	15.464,66	Total pagado de menos		64.951,82
15.404,28	9.128,44	6.275,84			
416.292,26	313.108,71	103.183,55			
406.179,89	274.157,38	132.022,51			
232.790,80	174.005,24	58.785,56			
242.203,44	194.862,79	47.340,65			
230.889,75	130.225,46	100.664,29			
104.310,60	95.845,94	8.464,66			
128.681,97	93.685,85	34.996,12			
217.751,30	74.444,89	143.306,41			
142.375,84	48.906,43	93.469,41			
139.837,00	34.959,25	104.877,75			
121.814,18	64.382,27	57.431,91			
172.276,57	81.583,50	90.693,07			
155.048,91	73.504,67	81.544,24			
195.804,34	89.146,69	106.657,65			
159.616,40	39.904,10	119.712,30			
101.892,70	20.901,07	80.991,63			
154.584,79	59.896,10	94.688,69			
122.777,81	25.465,03	97.312,78			
64.610,00	31.074,33	33.535,67			
34.546,25	16.942,22	17.604,03			
Total pagado de más		1.734.528,75			

