
TABLA DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo	2
1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Objetivo General	3
1.2 Alcance	3
1.3 Antecedentes	3
2. HALLAZGOS	3
2.1 Proceso de Prestaciones Legales	3
2.2 Cálculo de Prestaciones Legales	5
2.3 POA - Presupuesto	6
2.4 Programa de Preparación para la Jubilación	7
2.5 Convenio MEP-JUPEMA	8
2.6 Digitalización del proceso	9
2.7 Deficiencias de control interno	10
2.8 Evaluación de riesgos	11
3. CONCLUSIONES	11
4. RECOMENDACIONES	12
5. PUNTOS ESPECÍFICOS	15
5.1 Origen del estudio	15
5.2 Normativa aplicable	15
5.3 Discusión de resultados	15
5.4 Trámite del informe	15
5. NOMBRES Y FIRMAS	15
6. ANEXOS	16

RESUMEN EJECUTIVO

La Dirección de Auditoría Interna, en cumplimiento del Plan de Trabajo para el año 2018, realizó el estudio 34-18 en la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral (*En adelante UPRL*), perteneciente al Departamento de Gestión de Trámites y Servicios de la Dirección de Recursos Humanos. El objetivo de dicho estudio, consistió en evaluar la eficiencia y eficacia del proceso de *Prestaciones Legales*.

En la revisión efectuada, se encontraron debilidades en cuanto al tiempo promedio que tardan las gestiones de reclamos por derechos laborales. Asimismo, se encontraron deficiencias en el resguardo y confección del expediente. Por lo anterior, se recomendó a la Administración, la revisión de cada una de las etapas del proceso, con el fin de disminuir los tiempos de respuesta para el pago correspondiente y ofrecer un mejor servicio para los usuarios.

En cuanto a la etapa de cálculo, se encontró que es realizado por una única funcionaria y carece de revisión por parte de la coordinadora del proceso, situación que implica un riesgo significativo en caso de que se presenten errores u omisiones. Antes esta situación, se recomendó capacitar varios funcionarios de la Unidad, para que realicen la etapa de cálculo y cuenten con las revisiones pertinentes.

En materia presupuestaria, las proyecciones realizadas en el POA, no son congruentes con la realidad presupuestaria, por cuanto se tuvo que solicitar para el año 2017, un presupuesto extraordinario, con el fin de hacerle frente a 531 trámites que estaban pendientes. Por lo antes descrito, se recomendó la implementación de un modelo de cálculo presupuestario, en el cual se incluya una proyección de funcionarios en etapa de prejubilación.

Por otra parte, se encontró que no se está implementando el “*Programa de Preparación para la Jubilación*”, el cual pretende brindarle a la población que ingrese a esta etapa, una atención integral y personalizada, para que estos funcionarios cuenten con una asesoría relacionada a la preparación en el campo de las finanzas, salud, alimentación, estilo de vida, entre otras actividades, antes de finalizar su relación laboral con el MEP.

Adicional, se constató, que existe una oportunidad de mejora para digitalizar el proceso, debido a que la mayoría de documentos del expediente, se obtienen de los sistemas de información o son firmados digitalmente, por lo que es necesario el diseño e implementación de un sistema informático, en el cual se incluya la totalidad del proceso y la digitalización del expediente generado.

Por último, en materia de control interno, se detectaron deficiencias relacionadas al convenio interinstitucional con la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, por cuanto se encuentra vencido desde el año 2009 y no contempla las responsabilidades de cada una de las partes. Asimismo, no se cuenta con manuales de procedimientos y se determinaron debilidades en el manejo y control del archivo pasivo, activos institucionales y tiempo extraordinario.

Aunado a lo anterior, se carece de un método de detención, análisis y manejo de riesgos, lo que podría tener un efecto negativo sobre los procesos que se elaboran en la Unidad. Por tanto, se recomendó cumplir con lo establecido en la Ley 8292, con el fin de garantizar eficiencia y eficacia en cada uno de los procesos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo General

El objetivo del estudio consistió en evaluar la eficiencia y eficacia del proceso de *Prestaciones Legales*, llevado a cabo en la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios.

1.2 Alcance

El período de estudio comprende las gestiones ejecutadas durante el año 2017, ampliándose en caso de ser necesario.

1.3 Antecedentes

Prestaciones Legales es un proceso sustantivo de la Dirección de Recursos Humanos, a cargo del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios. Consiste en el trámite de las indemnizaciones por extremos laborales de los funcionarios que rompen su relación con el Ministerio de Educación, ya sea por pensión, defunción, cese de interinidad, cese de funciones por supresión de plaza en propiedad, no prórroga, renuncia o despido.

A partir del 28 de junio de 2018, mediante oficio VM-A-DRH-6675-2018, emitido por la Directora de Recursos Humanos, se integraron los procesos de *Certificaciones de Años de Servicio* y *Prestaciones Legales*, conformando la **Unidad de Pensiones y Retiro Laboral**, siempre bajo la estructura del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios

2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

2.1 Proceso de Prestaciones Legales

Como parte de la revisión efectuada en el proceso de Prestaciones Legales, se procedió a examinar una muestra de 80 expedientes, de un total de 1659, gestionados durante el año 2017. En dicha revisión, se encontró lo siguiente:

Expedientes:

- El expediente N° 523302, de la exfuncionaria cédula 5-0313-0266, quién laboró como docente, no fue encontrado en el archivo físico.
- El expediente N° 725008, de la exfuncionaria cédula 1-707-407, no se ha realizado el pago de las prestaciones legales por defunción, a falta del mandamiento judicial dirigido al MEP. Cabe indicar que el cálculo fue hecho el 1 de noviembre de 2017 y a la fecha, no existe evidencia de haberle notificado a los beneficiarios sobre el pendiente.
- La base de datos utilizada para el control de expedientes, carecía de información como: fechas de pago, monto de la resolución, datos del trabajador, entre otros. Por lo anterior, se acudió al expediente físico para obtener los datos requeridos.

Requisitos:

En cuanto a los requisitos y documentos que debe contener un expediente, se encontró lo siguiente:

- El 15% de los expedientes, no poseen el documento de JUPEMA o la CCSS, donde se indique la fecha en que el funcionario se acogió a la pensión y que respalde la acción de personal de “cese por pensión” en Integra.
- El 16% de los expedientes, no cuentan con el documento “Declaración Jurada de Prestaciones Legales”.
- El 41% de los expedientes revisados, no se encuentra foliado en su totalidad y poseen documentos sueltos, lo que implica un riesgo de extravió de documentos.

Al respecto, la Ley General de Control Interno N° 8292, en los Artículos 13 y 15, citan respectivamente, el deber que tienen los titulares subordinados, en relación al desarrollo de un estilo de gestión que permita administrar un nivel de riesgo determinado, orientado al logro de resultados y el diseño y uso de documentos que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones.

Estas deficiencias, se presenta a razón de que en la UPRL, no efectúa una revisión al final del proceso, en el cual se pueda asegurar la calidad de la información y el cumplimiento de los requisitos que debe contener el expediente, lo que podría generar pérdida de documentos e inclusive, expedientes incompletos.

Duración del proceso

Como parte del ejercicio realizado, se comprobó que a partir de que el funcionario ingresa la gestión, ya sea por JUPEMA, en Plataforma de Servicios o por medio de un gremio, hasta el respectivo pago efectuado por la Dirección Financiera, el proceso tarda en promedio 151 días (5.03 meses).

En el siguiente diagrama, se muestra el tiempo promedio en cada una de las etapas.



Fuente: elaboración propia de Auditor

Tal y como se muestra en la figura anterior, la etapa que tarda más tiempo, corresponde a la firma de las resoluciones administrativas por parte de Casa Presidencial, con un promedio de 88 días. Para reducir este plazo, a partir del 25 de junio del presente año, el señor Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo N° 41174-MEP-MTSS-S-MOPT-H y Acuerdo N° 027-P, acordó delegar la firma, entre otros Jerarcas, al señor Ministro de Educación Pública, para aquellas resoluciones administrativas referentes a derechos laborales inferiores a ¢30 000 000,°°.

Sin embargo, este proceso fue oficializado en el MEP por la Dirección de Asuntos Jurídicos en conjunto con la Dirección de Recursos Humanos, mediante el “*Procedimiento para el Trámite de Resoluciones Administrativas de Pago Delegadas para su Firma en el Ministro y Viceministra*”, hasta el 12 de setiembre de 2018 (durante el proceso de estudio), situación que provocó que se acumularan 105 resoluciones. Con este cambio, se proyecta acortar los tiempos de entrega de las resoluciones revisadas a 5 días hábiles, reduciendo el tiempo promedio total de **151 días a 68 días** (*de 5 a 2 meses*).

Por otra parte, el promedio anteriormente citado, se ve afectado por algunas gestiones que tardan hasta 200 días, por diferentes razones, por lo tanto, se procedió a determinar los días mínimos y máximos que tardan las gestiones en resolverse (Ver Anexo N° 1). Con este análisis, se determinó que el proceso de *Prestaciones Legales* tiene una oportunidad de mejora considerable, por cuanto se podría tramitar el pago con un tiempo mínimo de 12 días hábiles; tomando en cuenta que la gestión no presente alguna situación especial o devoluciones en el proceso.

Relacionado a este punto, el Decreto Ejecutivo N° 38170 Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del MEP, establece en su artículo 128, dentro de las funciones del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios, el establecimiento de controles y evaluaciones de los procesos de trabajo, con el objetivo de mejorar la planificación y los procesos, tanto en su distribución como en su resolución.

Asimismo, la Convención Colectiva MEP- SEC-SITRACOME-ANDE, en el Artículo 45, señala que el MEP se compromete a pagar dichas solicitudes en un plazo no mayor de dos meses, a partir de la cesación del contrato de trabajo, situación que no se ha cumplido, a razón de que se dependía de un factor externo, no obstante, con el cambio realizado se proyecta disminuir dicho tiempo.

Ante los plazos extensos para el pago de prestaciones legales, se pone en riesgo la eficiencia con que se debe ejecutar el proceso y consecuentemente el pago tardío de los derechos laborales a exfuncionarios. Asimismo, promueve la interposición de reclamos adicionales por medio de los gremios, recursos de amparo y procesos contenciosos administrativos, aumentando la cantidad de gestiones por atender, y por ende un mayor gasto administrativo.

2.2 Cálculo de Prestaciones Legales

Una de las etapas críticas del proceso de *Prestaciones Legales*, corresponde al cálculo del monto por cesantía, preaviso, vacaciones y onceavos, según la especialidad y características del nombramiento que posea el funcionario (Ver anexo N° 2). Una vez analizada esta etapa, se identificaron varios riesgos:

- El cálculo es realizado por una única funcionaria de la Unidad, por tanto, en caso de ausencia, el proceso se podría ver afectado.
- El cálculo no es revisado por un segundo funcionario, lo que implica que en caso de error, existen pocas posibilidades de que este sea detectado en las otras etapas.
- Los centros educativos llevan su propio registro de vacaciones para los funcionarios administrativos, situación que provoca que en reiteradas ocasiones, las certificaciones de saldos de vacaciones presenten problemas en cuanto a la estructura, legalidad y exactitud de los datos, lo que genera un reproceso de esta etapa y riesgo sobre la cantidad de días certificados y posteriormente pagados.

- La herramienta utilizada para el cálculo de las prestaciones legales, es un archivo de Microsoft Excel, situación que es riesgosa por su manipulación.

Sobre lo anteriormente descrito, la Ley 8292, en los artículos 13 y 15, señala el deber que poseen los titulares subordinados de mantener un estilo de gestión que permita administrar un nivel de riesgo determinado, orientado al logro de resultados. Además, exterioriza sobre la responsabilidad que poseen, sobre la autorización y conciliación de los registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

Las situaciones señaladas anteriormente, se originan en la falta de un análisis de riesgos del proceso, al concentrarse el procedimiento de cálculo en un solo funcionario, lo que podría generar errores de cálculo de los rubros de las prestaciones legales, en detrimento de la Administración o del usuario del servicio.

2.3 POA - Presupuesto

La UPRL, labora bajo los objetivos establecidos en el POA de la Dirección de Recursos Humanos, específicamente del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios.

Según lo observado en el objetivo número 17, del POA correspondiente al año 2017, se estableció resolver de forma oportuna 2.400 solicitudes de pago de prestaciones legales, sin embargo se llegó a 1.728 (72%). Esta situación, no es consecuente con la realidad presupuestaria, ya que para ese año, mediante oficio DRH-0457-2017-DGTS, el Departamento de Gestión de Trámites y Servicios, solicitó un presupuesto extraordinario por ¢2 902 388 530,43, aprobándose ¢2 200 000 000,00, para el pago de 531 trámites que estaban pendientes. En caso de haber llegado al 100% de lo establecido en el POA, el presupuesto extraordinario consecuentemente habría aumentado. En el Anexo N° 3, se muestra la ejecución presupuestaria del 2016 al 2018.

Además, según lo indicado por la coordinadora de la UPRL, el presupuesto se calcula de la siguiente forma:

- Se suman las resoluciones emitidas del año anterior, para obtener un promedio mensual
- Se aplica la revaloración salarial proyectada para el siguiente año, según lo indicado por el Ministerio de la Presidencia.
- Se contempla un incremento del 5% en la producción propiamente.

Sin embargo, no existe un análisis de la cantidad de funcionarios que se encuentran próximos a pensionarse, ni se ha instaurado un programa, mediante el cual se pueda realizar una proyección que determine de forma más exacta, la cantidad de funcionarios que van a requerir el servicio en los siguientes periodos.

Esta situación es contraria a lo que establece la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, en el artículo 5, que nombra el *Principio de Gestión Financiera*, el cual expresa que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia. De igual forma, el *Principio de Programación*, indica que los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos.

Aunado a lo anterior, las técnicas utilizadas por la UPRL para el cálculo del presupuesto, carecen de algunos criterios importantes en el proceso, como es la proyección de los funcionarios que se encuentran en etapa de prejubilación, rubro que constituye un 74% de las gestiones que ingresan a esta Unidad (Ver Anexo N° 4). Esta situación provoca que no exista una concordancia entre lo establecido en el POA y los recursos presupuestados, por lo que en los últimos meses del año, se puede presentar un déficit presupuestario y por tanto, no se podría cancelar lo correspondiente a las prestaciones legales a tiempo, afectando a todos aquellos usuarios que presentaron el reclamo.

2.4 Programa de Preparación para la Jubilación

Mediante correo electrónico del 7 de agosto de 2018, se le solicitó a la Coordinadora de la UPRL, sobre las acciones que ha tomado para dar atención integral a los servidores que están próximos a su jubilación. Ante dicha consulta, se indicó que desde el punto de vista de los procesos, se le da atención, según corresponda. Además, que dada la rotación de personal, se estará maximizando esfuerzos en los próximos meses para coordinar con la Caja Costarricense de Seguro Social (*En adelante CCSS*), las capacitaciones correspondientes.

Cabe señalar, que hasta abril 2018, se venía trabajando con el “*Programa de Preparación para la Jubilación*”, en conjunto con la CCSS. Éste pretendía iniciar con un plan piloto en la Dirección de Recursos Humanos, que establecía: la identificación y categorización de población prejubilada según su condición laboral, explicar la importancia del Programa e impartir charlas y conversatorios sobre dicho tema.

Sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad a este proyecto y las acciones de la UPRL están enfocadas únicamente en la atención de solicitudes, tal y como se determina en los objetivos del POA. Adicional, se carece de una base de datos que contenga los funcionarios en condición de prejubilación y por ende, la atención anticipada a aquellos funcionarios que proyectan su pensión en un plazo de 1 o 2 años. Por tanto, estos funcionarios no cuentan con una asesoría relacionada a la preparación en el campo de las finanzas, salud, alimentación, estilo de vida, entre otras actividades, antes de finalizar su relación laboral con el MEP.

También es importante acotar que, el conocer la proyección de futuros pensionados, le permite a la administración, establecer un “*Plan de Sucesión*”, el cual contenga un accionar mediante la planificación de controles sobre movilidad laboral, proyecciones presupuestarias, valoración de plazas vacantes, requerimiento de personal, entre otros.

Al respecto, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N° 7935, en artículo 2, se refiere al concepto de atención integral como “...*la satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, productivas y espirituales de las personas adultas mayores, para facilitarles una vejez plena y sana...*”. Esta misma norma, en el artículo 12 señala que: “...*es deber del estado asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para la jubilación*”.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 38170, señala dentro de las funciones Departamento de Gestión de Trámites y Servicios, brindar atención integral y personalizada a los servidores que están próximos a su jubilación. Igualmente, la Convención Colectiva MEP-SEC-SITRACOME, cita en el artículo 45, la responsabilidad del MEP, de promover programas de acompañamiento y preparación para el personal pronto a jubilarse.

La desatención al programa en mención, se presentó a razón de la rotación de personal y la reestructuración que sufrió la UPRL, situación que afecta de forma negativa a los funcionarios que estén pronto a pensionarse en el plano: social, familiar, económico, entre otros. Asimismo, el no contar con planes de sucesión, podría dificultar los procesos que se realizan en cada una de las unidades afectadas por la salida de funcionarios.

2.5 Convenio MEP-JUPEMA

En la UPRL, se destacan tres funcionarios de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional (JUPEMA), los cuales colaboran con el proceso denominado “*certificación de años de servicio*”. Dicho convenio fue aprobado por la Junta Directiva de JUPEMA, en sesión ordinaria N° 094-2009, del 25 de agosto del 2009, a solicitud del entonces Director de Recursos Humanos del MEP, mediante oficio DRH-RL-UP-16067-2009. Entre las principales tareas que desarrollan estos funcionarios en la UPRL, están: localizar los expedientes físicos que se encuentran en el archivo de personal, realizar el análisis respectivo para determinar los años de servicio de un funcionario y una vez confeccionada la certificación, se le traslada a un Profesional del MEP, para que efectúe la revisión correspondiente, firme el documento y lo remita al interesado (Ver anexo N° 5).

Una vez analizadas dichas tareas, se detectaron varias deficiencias en cuanto a la legalidad del convenio:

- El plazo acordado era por un periodo de tres meses a partir del 4 de setiembre 2009, no obstante, ya posee 9 años.
- Se indica que el convenio entre la Dirección de Recursos Humanos y los representantes de la Junta de Pensiones, debe quedar en una carta de entendimiento, sin embargo, el documento no estipula condiciones de trabajo como: pólizas, controles, acceso a la información, responsabilidades de las partes, entre otros.
- El objetivo era ayudar con el cúmulo de trámites de certificaciones para efectos de pensión por el régimen del Magisterio Nacional, pero no se indica si este servicio se brinda a los funcionarios que no pertenecen es este régimen.
- Tanto los expedientes de personal, como las bases de datos del proceso de certificaciones, son manipulados por funcionarios de JUPEMA, situación que origina un riesgo con respecto al manejo de la información física y digital del MEP, sin existir un acuerdo sobre las condiciones y responsabilidades de ambas partes.

Las deficiencias antes citadas, son contrarias a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 8292, que señala sobre el deber de los funcionarios de desarrollar y mantener una un estilo de gestión orientada al logro de resultados y una actitud abierta hacia los procesos que mejoren el sistema de control interno. También, la obligatoriedad de tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Se desprende de lo anterior, que el Departamento de Gestión de Trámites y Servicios, no ha dado el seguimiento adecuado al convenio establecido entre el MEP y JUPEMA, en donde se puedan establecer las responsabilidades para cada una de las partes dentro del proceso y los objetivos con que se realiza dicha colaboración, lo que provoca que se desplieguen los siguientes riesgos:

- Acceso a la información física y digital.

- Pólizas de riesgo laboral.
- Responsabilidades en los procesos.
- Controles de gestión.
- Entre otros.

2.6 Digitalización del proceso

Dado que las tecnologías digitales son una herramienta apta para mejorar la eficiencia de los procesos institucionales, se verificaron los documentos que poseen los expedientes confeccionados en el proceso de *Prestaciones Legales*. Aunque no todos los expedientes poseen la misma documentación, la que se analizó, corresponde a la que regularmente se incluye, según lo indicado por las funcionarias de la UPRL.

Una vez efectuada dicha revisión, se observó que de 14 documentos que habitualmente conforman el expediente del proceso de prestaciones legales, presentan las siguientes condiciones. (Ver Anexo N° 6)

- 10 de ellos (64%) se obtienen de forma digital
- 4 de forma física o digital (29%)
- 1 de forma física (7%)

Sin embargo, actualmente el expediente se confecciona de forma física en su totalidad, situación que conlleva aspectos como el gasto excesivo de papel, carpetas, rotulación, archivo y demás tareas que involucra el adecuado control y resguardo de la documentación impresa.

Al respecto, la Ley 8292 en el artículo 16, indica que la Administración deberá contar con sistemas de información que permitan controlar, almacenar y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Por su parte, la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos N° 8454, en los artículos 1, 3 y 5, expresa claramente el ámbito de aplicación, el reconocimiento de la equivalencia funcional y las excepciones que aplican para las firmas digitales.

Aunado a lo anterior, el Decreto Ejecutivo N° 38170, en el artículo 128, destaca dentro de las funciones del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios, el desarrollo de actividades de automatización de los diferentes procesos, incluyendo la digitalización de los expedientes laborales, en coordinación con la Dirección de Informática de Gestión.

La falta de un análisis de los beneficios que podría traer la digitalización del proceso para los trámites internos, externos y el adecuado resguardo de la documentación, provoca varias situaciones que afectan la eficiencia del proceso de *Prestaciones Legales*:

- Excesivo gasto de papel y carpetas
- Afectación al medio ambiente por el alto consumo de papel y suministros
- Espacio insuficiente para un archivo documental
- Se dificulta la consulta y localización de la información
- Reprocesos en el archivo de documentos
- Requerimiento de más Recurso Humano
- Deterioro del servicio a los usuarios internos y externos
- Carencia de reportes sobre resultados de la gestión

2.7 Deficiencias de Control Interno

Una vez aplicada la prueba de control interno, se determinaron debilidades en el sistema de control interno de la UPRL, que se describen a continuación:

Manual de Procedimientos: No se cuenta con un Manual de Procedimiento debidamente oficializado. Al respecto la Ley N° 8292, en su artículo 15, señala como actividades de control: documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos.

Archivo Pasivo: A pesar de que se cuenta con la Tabla de Plazos, se encontraron documentos pendientes de eliminación. Aunado, dentro del espacio utilizado para el proceso de *Gestión de Expediente Laboral*, hay un carril asignado a la UPRL, situación que dificulta el acceso. Asimismo, en el archivo de la UPRL, se encuentra un carril asignado a la letra “R”, del proceso de *Gestión de Expediente Laboral*, presentándose el acceso de otros funcionarios que no pertenecen a la unidad, además de la limitante para localizar documentación mientras éste se utilice.

En cuanto a los controles que se debe llevar en el archivo, el Reglamento de la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, en el artículo 67 y 132, respectivamente, dictan sobre la obligación de conservar adecuadamente los documentos. Una vez establecido este proceso; en cuanto se cuente con las tablas de plazos debidamente aprobadas, se pueden eliminar los tipos documentales autorizados.

Activos Institucionales: Se encontraron 6 activos asignados a un colaborador físicamente, pero que en el sistema no se realizó el traslado respectivo, 4 activos destinados para desecho por encontrarse en mal estado, pero que no fueron dados de baja y dos activos que se encuentran plaqueados pero sin asignar a un colaborador.

Referente a control de los activos institucionales, el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, en el artículo 6, responsabiliza a todos los jefes de oficina, sobre la entrega de los bienes a sus subalternos para su uso, servicio, administración o custodia, mediante inventarios individuales que los responsables deben firmar. Asimismo, el artículo 32, muestra el proceder para la baja de bienes por rotura, avería, alteración, desuso, vencimiento, desgaste u otras causas similares.

Tiempo Extraordinario: Mediante la revisión de los formularios de tiempo extraordinario para el año 2017, se encontró que: en la “*Declaración Jurada*”, no se detalla el nombre o número del expediente en el que se laboró, por tanto no se tiene el dato en específico. Además, se encontraron varios casos en los que el funcionario ingresa a la jornada laboral posterior a las 7:00 am, sin embargo, cobra las horas extra completas, aun cuando el sistema no lo toma de esta manera. Por ejemplo, si el funcionario ingresó a las 7:05 y sale a las 16:00, el sistema registra 1 hora extra con 55 minutos, por tal motivo no se deberá realizar el cobro por 2 horas, sino 1.5 horas extra.

Por su parte, el Manual de Procedimiento para la Elaboración de la Planilla de Tiempo Extraordinario DRH-PRO-07-UPLA-078, en el punto 6, indica sobre la responsabilidad que posee la jefatura de velar por el cumplimiento del procedimiento, así como todas las normativas aplicables en materia del pago del tiempo extraordinario.

Las debilidades de control interno antes mencionadas, se presentan a falta de supervisión por parte de la jefatura, en las revisiones de los Formularios de Tiempo Extraordinario y en el control de activos. En cuanto al Manual de Procedimientos, a pesar de que existe un borrador de este, se deben incluir todos los procesos posteriores a la reorganización que sufrió la UPRL.

Estas situaciones, provocan un debilitamiento del sistema de control interno institucional y atenta contra la adecuada ejecución de las tareas diarias de la Unidad de una forma ordenada y sistemática, lo que podría ocasionar extravío de la información, pérdida de activos y falta de claridad y confiabilidad en los procesos.

2. 8 Evaluación de riesgos

Mediante el “*Cuestionario de Control Interno*”, aplicado a la Coordinadora de la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral y la observación de cada una de las etapas del proceso, se pudo determinar la carencia de un método de detección, análisis y manejo de riesgos. Una vez analizada cada una de las etapas, se determinaron algunos de los riesgos que podrían presentarse y afectar la adecuada ejecución de las transacciones. (Ver anexo N° 7)

Por otra parte, una vez finalizado el análisis de las deficiencias en materia de control interno, se constató que se presentan debilidades en cada uno de los componentes de control interno, por cuanto en el caso de Ambiente de Control, la nueva estructura de la UPRL se encuentra en proceso, las Valoraciones de Riesgo, se encuentran pendientes. Las Actividades de Control, no se han finalizado y oficializado mediante el Manual de Procedimientos. Por último, los Sistemas de Información, después de la verificación del proceso, se pueden calificar en incipiente. (Ver anexo N° 8).

Con lo anterior, se puede concluir que la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, deberá trabajar en cada uno de los componentes antes descritos, con el fin de mejorar la gestión integral de cada una de las etapas del proceso e implementar las valoraciones necesarias para la mejora del proceso.

Sobre lo antes descrito, la Ley N° 8292, señala en el artículo 14, el deber de los titulares subordinados, de identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales. Además, analizar el efecto posible, su importancia y la probabilidad de que ocurran, para su administración.

Cabe señalar, que a partir de julio 2018, la Unidad de Pensiones se unió a la Unidad de Prestaciones Legales, dando origen a la **Unidad de Pensiones y Retiro Laboral**, situación que provocó algunos cambios estructurales que afectaron la ejecución de los procesos.

Esta situación, podría tener un efecto negativo sobre los procesos ejecutados, situación que afectaría el cumplimiento de los objetivos planteados en el POA, un servicio adecuado a los usuarios y el garantizar eficiencia y eficacia en el proceso.

3. CONCLUSIONES

La Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, tiene a cargo el proceso de tramitación de prestaciones legales, en la cual se realizan tareas como efectuar los cálculos, estudios de cuotas, análisis del expediente, y otros documentos de respaldo que sean necesarios. Además, le corresponde brindar atención integral y personalizada a los servidores que están próximos a su jubilación, según lo establece el Decreto Ejecutivo 38170.

Con este estudio, se evidenciaron deficiencias que afectan un servicio de calidad a los usuarios, en su mayoría trámites por pensión, los cuales llegan a un 74%, según la estadística de atención de casos. Esto se debe a varios factores: en primera instancia, no ha existido una planificación adecuada, en cuanto al establecimiento de los objetivos en el POA y la proyección presupuestaria que se debe realizar para la atención de todas aquellas gestiones que ingresen a la Unidad.

Por otra parte, se carece de un análisis integral que enmarque todo el proceso de prestaciones legales, en donde se puedan minimizar los tiempos de respuesta, por cuanto es inoportuno, que un funcionario al optar por su pensión, deba esperar hasta 6 meses o más, para que le sean reconocidos sus extremos laborales. Aunque con la etapa de firma de resoluciones se proyecta disminuir el tiempo de respuesta, a nivel interno se deben realizar los ajustes necesarios, para resolver la gestión en tiempo.

Es importante mencionar, que la carencia de un sistema informático integral, el cual pueda estructurar cada una de las etapas y además permita digitalizar el expediente, hace que los procesos se ejecuten de forma rudimentaria y con un mayor riesgo en las transacciones que se realizan, tanto en el cálculo, como en los respaldos de información y los reportes que se requieran para medir la gestión de la Unidad.

Por otra parte, las deficiencias detectadas en materia de control interno presentan un riesgo que con un debido análisis y administración, se podrían disminuir considerablemente, siempre y cuando se establezcan los controles adecuados.

Es importante, que a partir de este informe, la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, establezca prioridades en el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas, principalmente, aquellas relacionadas al proceso como tal, con el fin de que pueda dar un servicio oportuno, eficiente y eficaz, a los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio que lo requieran.

4. RECOMENDACIONES

A la Directora de Recursos Humanos

4.1 Realizar un estudio sobre la necesidad de mantener el recurso humano de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, laborando en la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral del MEP. En caso de que se requiera, elaborar un convenio interinstitucional, en donde se estipulen todas las responsabilidades como: pólizas, controles, acceso a la información, obligaciones y responsabilidades de las partes, entre otros, que cumplan con los requisitos legales establecidos para el respaldo, tanto de los funcionarios, como de la información física y digital de ambas partes. **(Ver comentario 2.5)** (Plazo inmediato).

4.2 Gestionar ante la Dirección de Informática de Gestión, el diseño e implementación de un sistema informático, que le permita a la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, ejecutar la totalidad del proceso de prestaciones legales de forma digital. En este se debe incluir cada una de las etapas, desde la recepción de documentos, cálculo, pago, reportes, digitalización del expediente y demás requerimientos, según las necesidades del proceso. Lo anterior, con el fin de incrementar la eficiencia en el proceso, el máximo aprovechamiento de los recursos y un mejor servicio para los usuarios internos y externos. **(Ver comentario 2.6)** (Plazo máximo 6 meses).

4.3 Remitir a esta Auditoría Interna, un plan con un cronograma de las actividades, responsables, entregables para la implementación de este proceso. En tanto no se elabore el sistema informático, implementar un expediente digital, el cual debe ser resguardado con todas las medidas legales y de seguridad informática establecidas por ley. **(Ver comentario 2.6)** (Plazo inmediato).

A la Jefe del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios

4.4 Elaborar e implementar un plan de revisión de cada una de las etapas del proceso de prestaciones legales, especialmente en aquellas etapas que alcanzan mayor concentración de tiempo, con el fin de disminuir los tiempos de respuesta para el pago de los derechos laborales, en cumplimiento del artículo 45 de la Convención Colectiva MEP-SEC-SITRACOME-ANDE. **(Ver comentario 2.1)** (Plazo máximo 3 meses).

4.5 Instaurar y documentar dentro del proceso de pago de prestaciones legales, la revisión final del expediente, que permita verificar si este se encuentra completo, foliado y cumple con todos los requisitos legales para su pago. **(Ver comentario 2.1)** (Plazo máximo 3 meses).

4.6 Localizar a los familiares de la exfuncionaria cédula 1-707-407, expediente N° 725008, con el fin de obtener el mandamiento judicial dirigido al MEP, para realizar el pago que corresponda; de acuerdo a lo que indique la norma. **(Ver comentario 2.1)** (Plazo inmediato).

4.7 Remitir la resolución final de pago de prestaciones legales a la *Unidad de Gestión de Expediente Laboral*, para que este sea incorporado al expediente del funcionario, específicamente los casos de pensiones y defunciones, para su posterior trasladado al archivo de inactivo. **(Ver comentario 2.1)** (Plazo inmediato).

4.8 Capacitar a varios funcionarios de la Unidad, para que realicen la etapa de cálculo de prestaciones legales, con el fin de disminuir la dependencia de que un solo funcionarios realice los cálculos de prestaciones legales. **(Ver comentario 2.2)** (Plazo máximo 3 meses).

4.9 Implementar en la etapa de cálculo, la revisión por parte de la coordinadora del proceso u otro funcionario especializado en dicha tarea, con el fin de verificar la exactitud y detectar errores u omisiones en forma oportuna. **(Ver comentario 2.2)** (Plazo máximo 3 meses).

4.10 Gestionar ante la Dirección de Informática de Gestión, la implementación del *Sistema de Vacaciones*, en los centros educativos que posean conectividad, con el fin de emitir de forma exacta y ordenada las certificaciones de vacaciones. **(Ver comentario 2.2)** (Plazo máximo 6 meses).

4.11 Remitir por medio de la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, a todas las Direcciones Regionales de Educación y centros educativos, un instructivo que contenga la forma correcta de emitir las certificaciones de vacaciones de los servidores administrativos, con el objetivo de disminuir los errores cometidos en la elaboración de dicho documento. **(Ver comentario 2.2)** (Plazo inmediato).

4.12 Implementar un modelo de cálculo presupuestario para el proceso de prestaciones legales, en el cual se incluya una proyección de funcionarios en etapa de prejubilación, con el fin de liquidar todas aquellas gestiones que ingresan de forma eficiente, y sin provocar retrasos en el pago correspondiente a los usuarios. **(Ver comentario 2.3)** (Plazo máximo 3 meses).

4.13 Solicitar a la Dirección de Informática de Gestión, de forma anual, la base de datos de los funcionarios, que por anualidades, se encuentren en la etapa de prejubilación, para efectos de proyectar de forma más exacta, la cantidad de funcionarios que van a requerir prestaciones legales en los próximos años y ligarlo al presupuesto ordinario. **(Ver comentario 2.3)** (Plazo máximo 3 meses).

4.14 Cumplir con las funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 38170, artículo 128, incisos “v” y “w”, implementando el “*Programa de Preparación para la Jubilación*”, con el fin de brindarle a la población que ingrese a la etapa de prejubilación, la orientación y acompañamiento en temas relacionados al entorno financiero, de salud, familiar, social, psicológico, entre otros; garantizando una atención integral y personalizada hasta el finiquito de la relación laboral con el Ministerio. **(Ver comentario 2.4)** (Plazo máximo 3 meses).

4.15 Culminar la elaboración del Manual de Procedimientos, donde se describa la totalidad de los procesos que se llevan a cabo en la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, y comunicar al personal sobre su uso obligatorio, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, de forma sistemática y ordenada. **(Ver comentario 2.7)** (Plazo máximo 3 meses).

4.16 Proceder a eliminar aquellos documentos según lo dispuesto en la *Tabla de Plazos de Conservación de Documentos* y la Ley del Sistema Nacional de Archivos N°7202, con el objetivo de mantener únicamente aquella documentación que sea estrictamente necesaria, asimismo hacer el traslado de la documentación que corresponda al Archivo Central. **(Ver comentario 2.7)** (Plazo máximo 3 meses).

4.17 Trasladar la documentación de los expedientes de prestaciones legales, al expediente laboral del funcionario, en aras de unificar en un solo archivo la documentación de los funcionarios. Asimismo, trasladar los expedientes de exfuncionarios al Archivo Central. **(Ver comentario 2.7)** (Plazo máximo 3 meses).

4.18 Asignar formalmente mediante el Sistema SICAMEP, aquellos activos que en la actualidad estén utilizando los colaboradores para el desarrollo de sus funciones, con el objetivo de mantener el inventario actualizado y evitar la pérdida de los bienes Ministeriales. **(Ver comentario 2.7)** (Plazo inmediato).

4.19 Coordinar con el Departamento de Administración de Bienes del MEP, para darle de baja a todos aquellos activos que se encuentran en mal estado y se actualicen los datos en el Sistema para el Control de Activos SICAMEP. **(Ver comentario 2.7)** (Plazo inmediato).

4.20 Girar instrucciones por escrito a todos los funcionarios destacados en el departamento de Gestión de Trámites y Servicios, para que:

- En el documento “*Declaración Jurada*” se indique el número y nombre completo de los expedientes en los que se laboró durante el tiempo extraordinario, con el fin de especificar las labores realizadas y tener un mejor control sobre el cumplimiento de los objetivos.
- Realizar el cobro de tiempo extraordinario según lo indique el sistema de marcas y en caso de faltar minutos para el cobro de una hora completa, se debe cobrar el tiempo que antecede. Por ejemplo, si el sistema indica que el funcionario laboró 1:55 horas, se debe cobrar 1.5 horas y no 2 horas como se determinó en este informe. **(Ver comentario 2.7)** (Plazo inmediato).

4.21 Implementar en las actividades y procesos ejecutados en la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral, la evaluación anual de control interno, con el fin de minimizar y administrar los riesgos que se identifiquen; garantizando eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos institucionales planteados en el POA. **(Ver comentario 2.8)** (Plazo máximo 3 meses).

5. PUNTOS ESPECÍFICOS

5.1 Origen

El presente estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo de la Dirección de Auditoría Interna para el año 2018. La potestad para su realización y solicitar la posterior implementación de sus recomendaciones, emana del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, en el que se confiere a las Auditorías Internas la atribución de realizar evaluaciones de procesos y recursos sujetos a su competencia institucional.

5.2 Normativa Aplicable

Este informe se ejecutó de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y normativa adicional relacionada al estudio.

5.3 Discusión de resultados

El día 27 de noviembre de 2018, al ser las 08:00 am, en la Dirección de Recursos Humanos, se expuso el borrador del Informe: a la MBA. Yaxinia Díaz Mendoza, Directora de Recursos Humanos, Licda. Rebeca Delgado Calderón, Jefe del Departamento de Gestión de Trámites y Servicios, Licda. Marisa Guzmán Lemaire, Coordinadora de la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral y a la Licda. Karen Tencio Calderón, funcionaria de la Unidad de Pensiones y Retiro Laboral.

5.4 Trámite del informe

Este informe debe seguir el trámite dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno. Cada una de las dependencias a las que se dirijan recomendaciones en este informe, debe enviar a esta Auditoría Interna un cronograma detallado, con las acciones y fechas en que serán cumplidas. En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 61 y 54 del Reglamento Autónomo de Servicios del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010.

6. NOMBRES Y FIRMAS

Lic. Juan G. Agüero González
Auditor Encargado

Licda. Ingrid Castro Cubillo
Auditora Supervisora

MBA. Miriam Calvo Reyes
Jefe Depto. Auditoría Administrativa

MBA. Sarita Pérez Umaña
Subauditora Interna a.i.



MBA. Edier Navarro Esquivel
Auditor Interno

Estudio 34-18.

6. ANEXOS

Anexo N° 1

Proceso de Prestaciones Legales
Tiempos máximos y mínimos

Tiempo	Ingreso Expediente	Revisión-Cálculo	Resolución	Leyes y Decretos	Envío a Pago	Total
Máximo	77	253	159	206	7	702
Mínimo	1	1	1	6	3	12

Fuente: Expedientes UPRL

Anexo N° 2

<p>Cálculo de Preaviso Preaviso = salario promedio x días que corresponde Ejemplo: Preaviso = ¢68.672.67 x 15 Preaviso = ¢1.015.090,05</p>	<p>Cálculo de la cesantía máx.(160 días) Cesantía = promedio diario x cantidad de días Ejemplo: Cesantía = ¢68.672.77 x 160 Cesantía = ¢10.987.643.20</p>
---	--

Fuente: UPRL-Código de Trabajo

Anexo N° 3

Ejecución Presupuestaria UPRL 2016-18

Año	Asignado	Extraordinario	Total	Ejecutado	Diferencia	Aumento Porcentual
2016	8.570.284.773.00	-	8.570.284.773.00	8.570.260.790.38	23.982.62	
2017	11.583.792.325.00	2.200.000.000.00	13.783.792.325.00	13.783.316.364.68	475.960.32	38%
2018*	14.790.061.652.00	-	14.790.061.652.00	10.952.309.651.62	3.837.752.000.38	7%

*Ejecutado al 14-9-18

Fuente: UPRL - POA DRH

Anexo N° 4

Unidad de Pensiones y Retiro Laboral

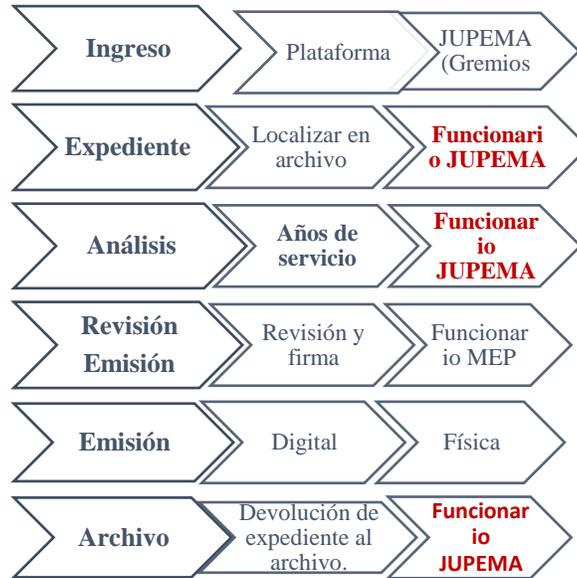
Gestiones año 2017

	Pensión	Defunción	Cese	No Prórroga	Recurso de Reposición	Renuncia	Otros	Total
Total	1225	93	88	83	75	54	41	1659
Porcentaje	74%	6%	5%	5%	5%	3%	2%	100%

Fuente: Base de Datos UPRL 2017

Anexo N° 5

Proceso de certificación de años de servicio



Fuente: Elaboración propia del auditor

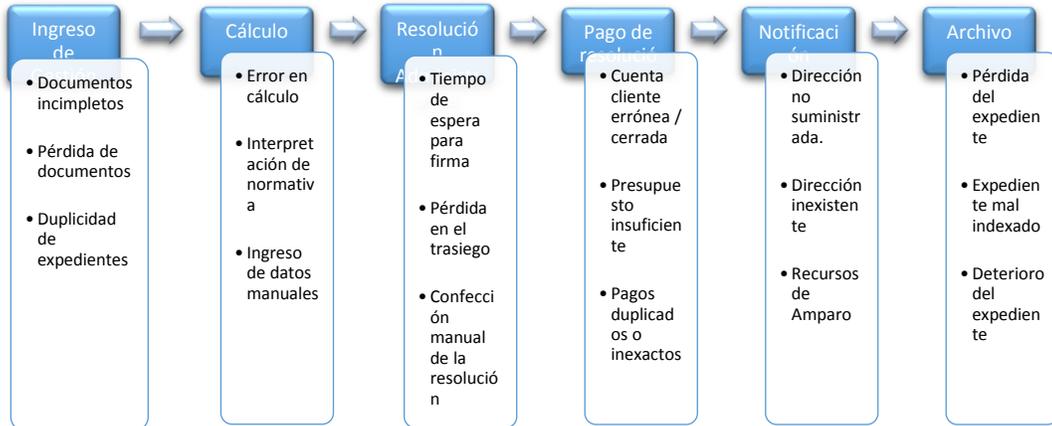
Anexo N° 6

**Documentos del Expediente / UPRL
Octubre 2018**

N°	Documento	Medio de recepción	Origen
1	Solicitud de prestaciones	Digital o Físico	Plataforma, Sindicato, JUPEMA
2	Declaración jurada	Físico	Plataforma de Servicios
3	Acción de personal (cese)	Digital	UPRL (y otras unidades DRH)
4	Cuenta cliente	Digital o física	Integra o Institución Financiera
5	Consulta SIGAF	Digital	SIGAF - Ministerio de Hacienda
6	Consulta SIGA	Digital	SIGA - MEP
7	Certificación años de servicio	Digital	Sistema - MEP
8	Histórico de pagos	Digital	Sistema de Planillas - MEP
9	Acciones de personal	Digital	Integra, SAP, SIGRH – MEP
10	Telegrama	Digital	Correos de CR (pestaña MEP)
11	Informe de cálculo	Digital	Microsoft Excel y SIGA
12	Certificación de Vacaciones	Digital o Físico	Plataforma o centros educativos
13	Resolución	Digital	Despacho Ministro
14	Notificación	Digital o Físico	Correo electrónico o presencial

Fuente: Unidad de Pensiones y Retiro Laboral

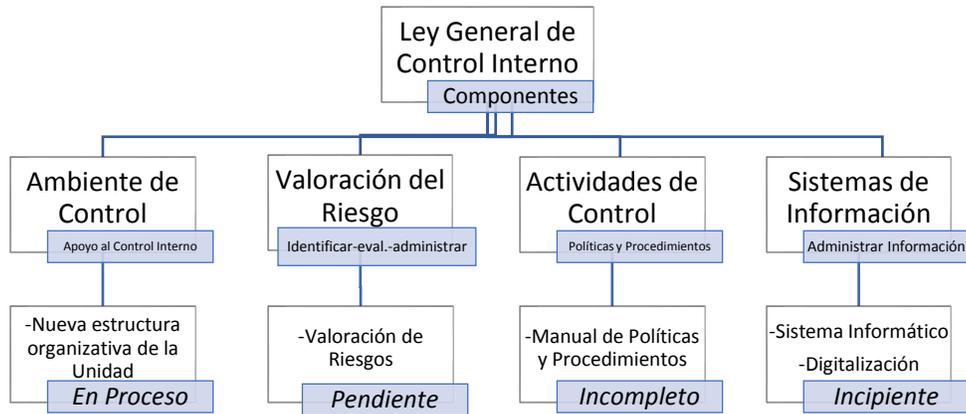
**Anexo N° 7
Análisis de Riesgos UPRL**



Fuente: Elaboración propia del auditor

Anexo N° 8

Componentes de Control Interno UPRL



Fuente: Elaboración propia del auditor