

INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00013-2022

15 de diciembre, 2022

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
ACERCA DE LA RAZONABILIDAD EN EL
RECONOCIMIENTO DE INCENTIVOS Y
COMPENSACIONES SALARIALES EN LA AUTORIDAD
REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

2022

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
SIGLAS	9
2. Resultados	10
RECONOCIMIENTO DE INCENTIVOS Y COMPENSACIONES SALARIALES ATIENDE LOS REQUISITOS NORMATIVOS PERO FALTA COMPLETITUD EN LA DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	10
COMPENSACIÓN DE VACACIONES EN LA ARESEP MEDIANTE ACUERDO GENERAL DE JUNTA DIRECTIVA	12
3. Conclusiones	16
4. Disposiciones	16
A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	17
A ERIC BOGANTES CABEZAS EN SU CALIDAD DE REGULADOR GENERAL DE LA ARESEP, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	17
A CAROLINA DI LUCA SOLANO EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DE LA ARESEP, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	17
A NORMA CRUZ RUIZ, EN SU CALIDAD DE JEFA DE RECURSOS HUMANOS DE LA SUTEL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	18
IMÁGENES	
IMAGEN NRO 1 INCENTIVOS Y COMPENSACIONES SALARIALES RECONOCIDOS Y PAGADOS POR LA ARESEP Y LA SUTEL	8
GRÁFICOS	
GRÁFICO NRO 1 CANTIDAD DE FUNCIONARIOS POR RANGO DE DÍAS COMPENSADOS	13
CUADROS	
CUADRO NRO 1 SALDO DE VACACIONES AL 21 DE NOVIEMBRE DEL 2022	13

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Esta auditoría tuvo como objetivo determinar si el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), cumplen razonablemente con el marco normativo aplicable. Se analizó la suficiencia de la naturaleza jurídica, procedencia del fundamento legal y cumplimiento de requisitos en el reconocimiento de pluses en ambas instituciones; en ARESEP se revisó anualidad, carrera profesional, prohibición y compensación de vacaciones; y en la SUTEL se revisó anualidad, carrera profesional y prohibición.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Es relevante constatar la observancia de las normas que regulan el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales en la Administración Pública, considerando los cambios normativos que en esta materia entraron en vigencia en 2018 con la publicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635, en cuanto a que incorpora ajustes, como el fijar el cálculo de la anualidad en términos nominales. Por ello, interesa analizar la razonabilidad de las actuaciones de la ARESEP y la SUTEL en el reconocimiento y pago de los pluses salariales considerando que en 2021 ambas instituciones reportaron en la partida de remuneraciones la suma de ₡ 1.074.442.080 y ₡106.032.175, respectivamente.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que la ARESEP y la SUTEL se ajustaron al marco normativo aplicable para el reconocimiento y pago de los pluses salariales de anualidad, carrera profesional y prohibición, a excepción de la compensación de vacaciones que la Autoridad Reguladora efectuó de manera general y no por razones excepcionales como lo establece el artículo 156 del Código de Trabajo.

Al respecto, se atienden las regulaciones establecidas en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley n.º 9635 referidas a la conversión a montos nominales fijos de aquellos pluses expresados en términos porcentuales, que para el caso de ambas instituciones correspondía a la anualidad; en específico se aplicó la fecha de referencia y los porcentajes definidos según el grupo al cual pertenece cada funcionario (profesional o no profesional). En cuanto a la compensación por prohibición, se evidenció que el reconocimiento y pago, se realiza en congruencia con los porcentajes que corresponden a cada funcionario y que en todos los casos se cumple con los requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico para su pago.

En lo referente a carrera profesional, no consta la asignación de ningún punto posterior a la entrada en vigencia de la Ley n.°9635, de forma que se mantiene solo el reconocimiento de aquellos puntos otorgados antes de la reforma.

Con respecto a aquellos pluses que cumplen razonablemente, se presentan oportunidades de mejora para la completitud, orden cronológico y custodia de los expedientes de personal bajo el régimen de salario base más pluses, tanto en la ARESEP como en la SUTEL, para mayor trazabilidad e integralidad de la información atinente a la relación laboral de los funcionarios con las instituciones.

Por otra parte, en relación con la compensación de vacaciones, la ARESEP la aplicó a 90 de sus funcionarios en 2021, con fundamento en un criterio general aprobado por Junta Directiva, con la finalidad de aumentar la ejecución presupuestaria de la institución, sin tomar en consideración la situación excepcional por la cual no era posible que esos funcionarios disfrutaran de sus días de vacaciones en el periodo correspondiente. Esta compensación implicó una erogación por un monto total de ₡90,211,555.78 y comprendió saldos de varios periodos vencidos de vacaciones, que oscilan entre un mínimo de un día y un máximo de cincuenta y tres días.

La situación encontrada obedece a que la normativa interna que regula la compensación de vacaciones en la ARESEP y su órgano desconcentrado, no es congruente con el ordenamiento jurídico aplicable en cuanto a que homologa la excepcionalidad prevista en el artículo 156 del Código de Trabajo y lo dicho por la PGR en criterio C-043-2019, a una razón debidamente justificada. Asimismo, las acciones implementadas por parte de la institución han sido insuficientes para gestionar el disfrute oportuno de las vacaciones por parte de los funcionarios en el periodo correspondiente.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone a las autoridades de la ARESEP, revisar la normativa interna que regula la compensación de vacaciones, a efecto de determinar su congruencia con el ordenamiento jurídico aplicable y realizar los ajustes correspondientes. Además, al Regulador General se le dispone implementar un mecanismo de control periodico para asegurar razonablemente que las jefaturas institucionales adopten las medidas que permitan el disfrute de las vacaciones de sus funcionarios en el período correspondiente. Asimismo, se dispone a las jefaturas de recursos humanos de ambas instituciones la implementación de un mecanismo para verificar la completitud, orden cronológico y custodia de los expedientes de personal.

INFORME Nro. DFOE-SOS-IF-00013-2022

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA RAZONABILIDAD EN EL RECONOCIMIENTO DE INCENTIVOS Y COMPENSACIONES SALARIALES EN LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVO

- 1.2. Determinar si el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y la Superintendencia de Telecomunicaciones cumple razonablemente con el marco normativo aplicable.

ALCANCE

- 1.3. La auditoría comprendió el análisis de la razonabilidad y fundamento legal utilizado por la ARESEP y la SUTEL para respaldar el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales a los funcionarios de dichas instituciones. El periodo de análisis comprende del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.4. Los criterios de auditoría relativos al análisis y fundamento legal para el reconocimiento de incentivos salariales a los funcionarios de la ARESEP y la SUTEL, fueron presentados en reunión sostenida por videoconferencia mediante la plataforma Meet de Google, el 8 de julio de 2022, con la participación de los siguientes funcionarios de la ARESEP: Xinia Herrera Durán, Reguladora General Adjunta; Carolina Di Lucca Solano, Directora de Recursos Humanos; Magally Porras Porras, Directora de Finanzas. Por parte de la SUTEL participaron los siguientes funcionarios: Gilbert Camacho Mora, Presidente del Consejo Directivo; Federico Chacón Loaiza, Miembro del Consejo Directivo; Alan Cambroner Arce, Director General de operaciones a.i.; Emmanuel Rodríguez Badilla y Karen Murillo Sandí, funcionarios de la Unidad de Recursos Humanos. También estuvo presente Rodolfo González López, Subauditor Interno de la ARESEP.
- 1.5. Estos criterios también fueron comunicados formalmente mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0291 (11836) del 14 de julio de 2022.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada mediante entrevistas a funcionarios de la ARESEP y la SUTEL, así como solicitudes de información planteadas por escrito a funcionarios de la Dirección de Recursos Humanos de la ARESEP, Unidad de Recursos Humanos de la SUTEL y la revisión de los expedientes administrativos de funcionarios sujetos al pago de incentivos y compensaciones salariales en ambas instituciones.
- 1.8. La selección de expedientes administrativos de funcionarios se efectuó considerando que para el 2022 la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos poseía una población de 289 funcionarios activos; en tanto en la Superintendencia de Telecomunicaciones se contaba con una población de 130 funcionarios activos; de los cuales alrededor de un 25% y un 5% de los funcionarios, respectivamente, se encuentran en esquema salarial por componentes (salario base más pluses).
- 1.9. Para ambos grupos se analizaron requisitos normativos del proceso de otorgamiento de incentivos y compensaciones según el ordenamiento jurídico aplicable; así como los comprobantes de pago del periodo en estudio. Además, se analizó la naturaleza jurídica y procedencia del fundamento legal utilizado en el reconocimiento.
- 1.10. Por otro lado, se analizó las normas reglamentarias y las justificaciones utilizadas por la ARESEP para la compensación de vacaciones a 90 funcionarios realizada en el 2021, la cuál incluía los períodos comprendidos entre el 2017 al 2021.

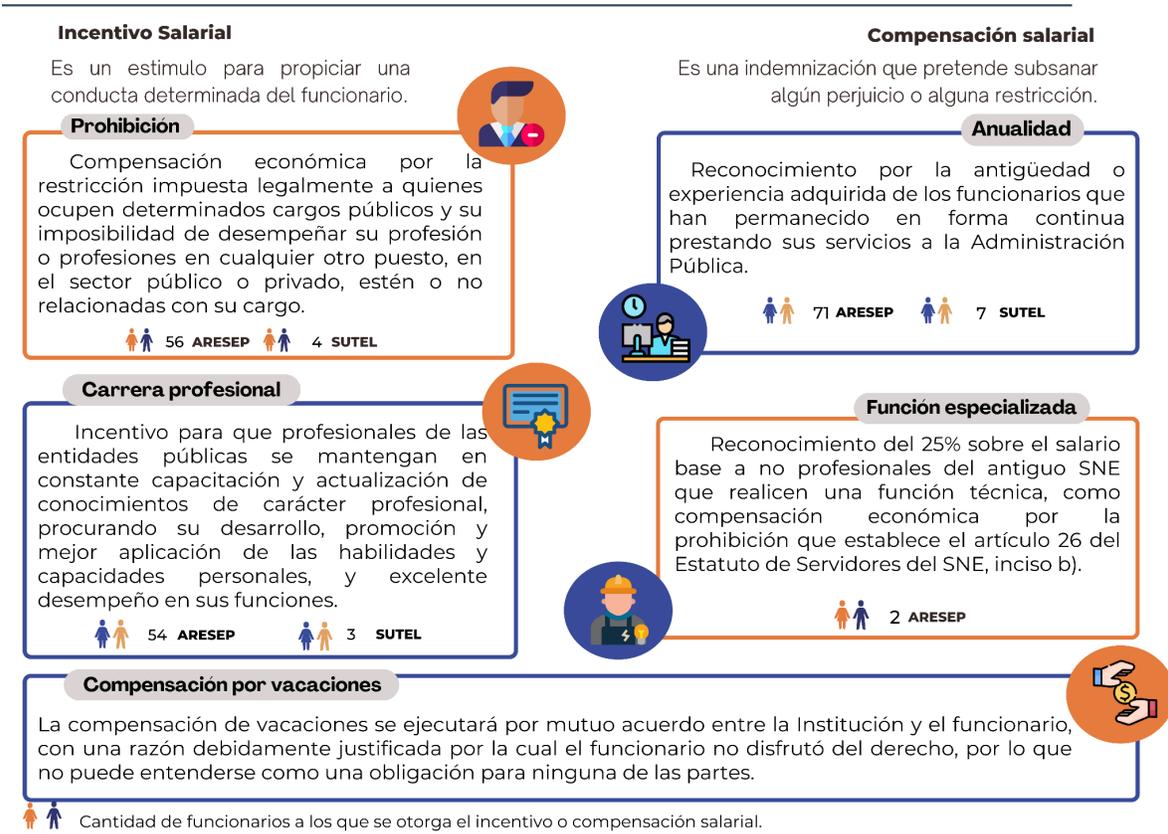
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuenta con autonomía técnica y administrativa, sus objetivos le confieren la responsabilidad de velar por los intereses y necesidades de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos, procurando que esos servicios se brinden conforme lo establece la ley y cumplan con los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios.
- 1.12. Por su parte, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) es un órgano de desconcentración máxima adscrito a la ARESEP; le corresponde, entre otras funciones, regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, administrar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso y servicio universal que se impongan a los operadores de redes y proveedores de servicios de Telecomunicaciones.
- 1.13. En el 2007 la ARESEP adoptó el salario global para los funcionarios de nuevo ingreso, situación que también aplicó para la SUTEL al momento de su creación en el 2008, actualmente en ambas instituciones existen dos modalidades salariales, una por componentes (salario base más pluses) y el otro sistema salario global.
- 1.14. Actualmente, los incentivos y compensaciones salariales de la Autoridad Presupuestaria son de 5 pluses salariales¹, además del salario, las cuales corresponden a: anualidades, carrera profesional, prohibición y compensación por vacaciones. Por otro lado la Superintendencia, aplica 3 pluses salariales² a saber: anualidades, carrera profesional y prohibición. En la imagen n.º1 se detalla el listado de incentivos y compensaciones reconocidos y pagados en la ARESEP y en la SUTEL al 31 de diciembre de 2021.

¹ Oficio n.º OF-0272-DRH-2022 del 27 de mayo de 2022.

² Oficio n.º 04822-SUTEL-DGO-2022 del 26 de mayo de 2022.

Imagen n.º 1 Incentivos y Compensaciones salariales reconocidos y pagados por la ARESEP y la SUTEL



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la ARESEP y la SUTEL, y lo contenido en el Título III de la Ley n.º 9635.

- 1.15. Para cumplir con sus funciones, la ARESEP dispone de 289 funcionarios activos³; además de conformidad con lo reportado en el presupuesto ejecutado al 31 de diciembre de 2021, se tiene que el monto por concepto de Remuneraciones salariales ascendió a ₡10.074.876,94 miles de colones representando un 75% del presupuesto ejecutado para ese año, según cifras disponibles en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP). Aunado a esto, en el apartado de incentivos y compensaciones salariales que se visualiza en el presupuesto inicial de la institución se estimó la suma de ₡1.074.442.080⁴.
- 1.16. Por otro lado la SUTEL, dispone de 130 funcionarios activos⁵, para cumplir con sus funciones. En cuanto al monto por concepto de Remuneraciones ascendió a ₡4.574.344,31 miles de colones representando un 19% del presupuesto ejecutado, según

³ Oficio n.º OF-0272-DRH-2022 del 27 de mayo de 2022.

⁴ Comprende la sumatoria de pluses: anualidad, prohibición, carrera profesional y función especializada.

⁵ Oficio n.º 04822-SUTEL-DGO-2022 del 26 de mayo de 2022.

lo reportado en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2021 en el SIPP. Además, en el apartado de incentivos y compensaciones salariales indicado en el presupuesto inicial de la Superintendencia se estimó la suma de ₡ 106.032.175⁶.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.17. En reunión efectuada el 14 de diciembre de 2022 se presentaron los resultados, conclusiones y disposiciones que se derivan de la auditoría a los siguientes funcionarios de la ARESEP: Eric Bogantes Cabezas, Regulador General; Carolina Di Luca Solano, Directora de Recursos Humanos; Manrique Quesada Guerrero, funcionario de Recursos Humanos. Por parte de la SUTEL estuvieron presentes Gilbert Camacho Mora, Presidente del Consejo Directivo; Alan Cambroner Arce, Director General de Operaciones; Emmanuel Rodríguez Badilla, Jefe de Recursos Humanos a.i., y Priscilla Calderon Marchena, Especialista de Recursos Humanos, funcionarios de la SUTEL. Además estuvo presente Anayansie Herrera Araya, Auditora Interna.
- 1.18. El borrador del informe se remitió a Eric Bogantes Cabezas, Regulador General de la ARESEP y a Gilbert Camacho Mora, Presidente del Consejo Directivo de la SUTEL, mediante oficio n.º22327 (DFOE-SOS-0512) del 8 de diciembre de 2022. Al respecto, mediante el oficio n.º10872-SUTEL-DGO-2022 del 14 de diciembre de 2022, se recibieron las observaciones al Borrador del informe por parte de la SUTEL. Estas observaciones fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe.

SIGLAS

- 1.19. Algunos términos utilizados en el apartado Resultados se abrevian así:

SIGLA	Significado
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DRH	Dirección de Recursos Humanos
LGCI	Ley General de Control Interno
Ley n.º 9635	Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
Ley n.º 2166	Ley de Salarios de la Administración Pública
PGR	Procuraduría General de la República
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
URH	Unidad de Recursos Humanos

⁶ Comprende la sumatoria de pluses: anualidad, prohibición y carrera profesional.

2. Resultados

RECONOCIMIENTO DE INCENTIVOS Y COMPENSACIONES SALARIALES ATIENDE LOS REQUISITOS NORMATIVOS PERO FALTA COMPLETITUD EN LA DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO

- 2.1. La ARESEP y la SUTEL cumplen razonablemente con las regulaciones establecidas en el Título III de la Ley n.º 9635 referidas a la conversión a montos nominales fijos de aquellos incentivos o compensaciones expresados en términos porcentuales, que para el caso de ambas instituciones correspondía a la anualidad⁷. En relación con la nominalización de la anualidad, la ARESEP y la SUTEL aplicaron la fecha de referencia y los porcentajes definidos según el grupo al cual pertenece cada funcionario (profesional o no profesional), conforme lo dispuesto en la citada norma⁸.
- 2.2. En cuanto a la compensación por Prohibición, se evidenció que el reconocimiento y pago, en la ARESEP y la SUTEL se realiza conforme a los porcentajes que corresponden a cada funcionario, y que en todos los casos reúnen los requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico para su pago.
- 2.3. Por otro lado, en lo referente a carrera profesional, puntualmente sobre el establecimiento de los plazos de vigencia de nuevos puntos a reconocer, no consta en los expedientes revisados⁹ asignación alguna a partir de la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635¹⁰, de forma que se mantiene únicamente el reconocimiento de aquellos puntos otorgados antes de la emisión de la precitada Ley.
- 2.4. Además, aunque se cumple razonablemente con los requisitos mencionados, no toda la documentación de respaldo consta en los expedientes de los respectivos funcionarios, lo cual se detalla seguidamente.

Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

- 2.5. En 70 de 71 expedientes de personal revisados, no se incorporó al menos una de las evaluaciones del desempeño, para un total de 144. Al respecto la Dirección de Recursos Humanos aportó 134 en archivo digital separado; en los 10 casos restantes, no fue posible evidenciar el documento de respaldo de la evaluación del desempeño realizada.

⁷ El 1,94% del salario base para clases profesionales y 2.54% para clases no profesionales.

⁸ Artículo 48: (...) El incentivo por anualidad se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" (...). Artículo 49: (...) El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.

⁹ En la ARESEP plazas nros. 16003, 44307, 44303, 22104, 11207 y 44201 y en la SUTEL plazas nros. 42201 y 43404.

¹⁰ Título III de la Ley n.º 9635, Capítulo VII artículo 53 los nuevos puntos de carrera profesional serán reconocidos salarialmente por el plazo de 5 años y acorde con las condiciones y requisitos dispuestos en dicha norma.

- 2.6. Además, es preciso indicar que en 3¹¹ evaluaciones del desempeño no se observa la firma de la jefatura; en 2¹² no se visualiza el período evaluado, y en otras 3¹³ no se consigna la fecha en que se realizó la evaluación.
- 2.7. En los 71 expedientes de personal revisados, no se observaron la totalidad de acciones de personal que acrediten el reconocimiento y pago de la anualidad, que en suma llegan a 154, de las cuales la Dirección de Recursos Humanos aportó 146 en archivo digital separado. Asimismo, en los 8 casos restantes no se suministró la acción de personal para el citado reconocimiento.
- 2.8. En 3 de los 56 expedientes de funcionarios profesionales no fue posible localizar el certificado de incorporación al colegio profesional respectivo, aunque los funcionarios tienen el grado académico requerido, en su expediente de personal se encuentra el título correspondiente que acredita el requisito para el reconocimiento y pago de la prohibición; y en consulta a los colegios profesionales se evidenció que estos funcionarios se encuentran colegiados.

Superintendencia de Telecomunicaciones

- 2.9. En los 7 expedientes de personal revisados, no se incorporó al menos una de las evaluaciones del desempeño, para un total de 52. Respecto de lo anterior, la Jefatura de Recursos Humanos aportó 14 en archivo digital separado. Y las restantes 38, no fue posible evidenciar el documento de respaldo de la evaluación del desempeño realizada.
- 2.10. Además, en los 7 expedientes de personal revisados, no se observaron la totalidad de acciones de personal que acrediten el pago de la anualidad, que en conjunto suman 43, ante lo cual, la Jefatura de Recursos Humanos aportó 35 en archivo digital separado. Para las 8 acciones de personal restantes, no se suministró el respectivo documento de respaldo.
- 2.11. Al respecto, la Ley General de Control Interno n° 8292 del 31 de julio de 2002, en su artículo 8 establece los objetivos del sistema de control interno, en particular el referente a exigir confiabilidad y oportunidad de la información. Además, en el artículo 16 especifica que debe contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional¹⁴; así como contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna.
- 2.12. Además, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en sus párrafos 4.4.1, señalan que la Administración debe registrar y documentar en un lapso adecuado y conveniente, los actos de la gestión institucional; y, en el párrafo 4.4.2 establecen que debe hacerlo, por los medios atinentes, a través de la emisión, administración, uso y custodia, de formularios uniformes; así como, garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios. Por su parte, los párrafos 4.5.1

¹¹ Con número de plaza: 44307, 42301 y 24156 correspondientes al 2013.

¹² Con número de plaza: 14001 correspondiente al 2018 y 41106 correspondiente al 2012.

¹³ Con número de plaza: 44312 correspondiente al 2014, 33104 al 2012 y 2013; y 14003 al 2015.

¹⁴ Entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados.

Supervisión constante del jerarca; y 4.6.1 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico señalan deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente; ejercer supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional; y establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución conforme a las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.

- 2.13. Adicionalmente, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, Sentencia n.º 0056-2015 del 10 de junio de 2015 señala que el expediente administrativo presupone “un registro cronológico, secuencial, foliado y ordenado de los diferentes actos que se han producido en atención a una temática. Es el mecanismo de vigilancia por excelencia de la función administrativa. Eso permite controlar no solo el motivo del acto (sustrato material) sino también la coherencia y legitimidad de la actuación administrativa.”
- 2.14. Con respecto a las debilidades en la documentación, lo encontrado obedece a que la ARESEP y la SUTEL no han implementado las acciones suficientes y periódicas para garantizar tanto la completitud como el orden en los expedientes de personal, particularmente de la documentación que respalda el otorgamiento de los pluses salariales en ambas instituciones.
- 2.15. Las debilidades señaladas en la documentación limitan la trazabilidad e integralidad de la información que conforma la documentación histórica completa de la relación laboral de los funcionarios con las instituciones.

COMPENSACIÓN DE VACACIONES EN LA ARESEP MEDIANTE ACUERDO GENERAL DE JUNTA DIRECTIVA

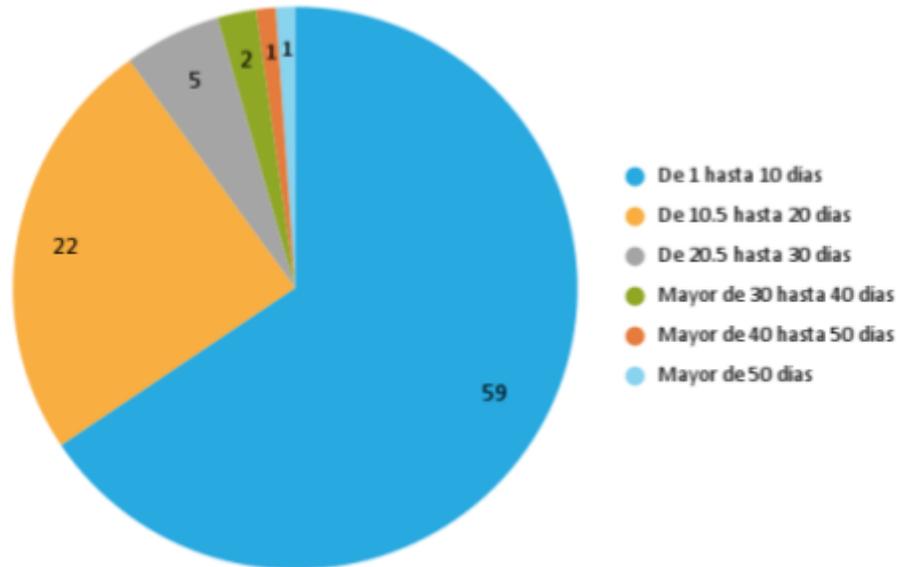
- 2.16. La ARESEP procedió a la compensación de vacaciones a 90 de sus funcionarios¹⁵ en 2021 a partir de un criterio general aprobado por acuerdo de Junta Directiva n.º 05-89-2021¹⁶ del 19 de octubre de 2021; con la finalidad de aumentar la ejecución presupuestaria de la institución, sin tomar consideración la situación particular de cada uno de los funcionarios compensados de previo a tomar esa decisión. Aunado a lo anterior, mediante oficio n.º OF-0755-DRH-2022 del 11 de noviembre de 2022 la ARESEP señaló; “*Cabe reiterar que los requisitos para solicitar y aprobar la compensación de vacaciones fueron de aplicación general (...)*”
- 2.17. Dicha compensación implicó una erogación por un monto total de ₡90,211,555.78, que comprendió saldos de varios períodos vencidos¹⁷ de vacaciones. Las compensaciones oscilan entre un mínimo de un día y un máximo de cincuenta y tres días, según se detalla en el siguiente gráfico.

¹⁵ Representa casi la tercera parte (31%) de la población de la institución

¹⁶ Ratificado el 26 de octubre del mismo año

¹⁷ 2017-2018 (2 funcionarios) - 2018-2019 (8 funcionarios) - 2019-2020 (42 funcionarios) y 2020-2021 (68 funcionarios)

Gráfico n.º 1
Cantidad de funcionarios por rango de días compensados



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la ARESEP

2.18. Es importante señalar que en las resoluciones de compensación no se detalla de manera particular la situación excepcional o los motivos por los cuales no era posible que esos funcionarios disfrutaran de sus días de vacaciones en el periodo correspondiente y, en general se hace referencia a lo siguiente:

a) La principal razón por la cual las personas funcionarias no han disfrutado de los periodos de vacaciones que se han acumulado es por altas cargas de trabajo. El tomar vacaciones en muchos casos compromete la marcha de los procesos o procedimientos institucionales en los cuales participan. En otros casos, la jefatura inmediata limita la cantidad de días de vacaciones, para evitar efectos negativos en los procesos de trabajo.

b) En todos los casos considerados para compensar días de vacaciones, se tomaron solamente el excedente de días, por lo que disponen de al menos con el número de días mínimo definido en el artículo 156 del Código de Trabajo.

c) Que para cada solicitud de compensación se verificó el respeto al tope legalmente establecido según lo expuesto en el oficio OF-0719-DGO-2021 del 24 de noviembre de 2021.

2.19. Además, pese a que ARESEP dispone de una la Política de disfrute de vacaciones con la finalidad de que sus funcionarios tengan su período de descanso, a finales de noviembre

de 2022¹⁸, una tercera parte de los funcionarios compensados ya acumulan entre treinta y uno y ochenta y tres días de vacaciones, según se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 1
Saldos de vacaciones al 21 de noviembre del 2022

CANTIDAD	
Días	Funcionarios
0 - 10	10
10.33 - 20	21
20.5 - 30	31
31 - 40	11
40.5 - 50	7
50.5 - 60	7
60.5 - 70	2
83	1
Total	90

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la ARESEP.

2.20. El derecho a las vacaciones se fundamenta en el artículo 59 de la Constitución Política, al establecer que:

"Todos los trabajadores tendrán derecho a (...) vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca".

2.21. El Código de Trabajo, artículo 156 establece que las vacaciones serán absolutamente incompensables, salvo las siguientes excepciones:

- a) Cuando el trabajador cese en su trabajo por cualquier causa, tendrá derecho a recibir en dinero el importe correspondiente por las vacaciones no disfrutadas.
- b) Cuando el trabajo sea ocasional o a destajo.
- c) Cuando por alguna circunstancia justificada el trabajador no haya disfrutado de sus vacaciones.

2.22. Al respecto, la Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002, en su artículo 8, en cuanto al concepto de sistema de control interno, referido al aseguramiento

¹⁸ Oficios n.º OF-0789-DRH-2022 y OF-0792-DRH-2022 del 22 y 23 de noviembre de 2022, respectivamente

de la continuidad del servicio, eficiencia y eficacia de la operaciones, así como la prevención de la corrupción.

2.23. Por otro lado, en cuanto a la acumulación de días de vacaciones la Procuraduría General de la República (PGR) mediante el criterio n.º C-043-2019 del 20 de febrero del 2019, concluyó entre otras cosas y de particular relevancia, lo siguiente:

“1.- Los trabajadores deben disfrutar, como regla de principio, de todos sus períodos de vacaciones sin interrupciones, pues dicho descanso contribuye no sólo con el bienestar del trabajador, sino también permite una mayor eficiencia de la Administración, que puede contar con funcionarios que han recuperado sus fuerzas, luego de un tiempo de descanso prolongado. Salvo las excepciones muy calificadas, que ameriten un tratamiento especial, (...). (El subrayado y resaltado no es del original).

2.24. La situación encontrada obedece a que la normativa interna que regula la compensación de vacaciones en la ARESEP y su órgano desconcentrado, no es congruente con el ordenamiento jurídico aplicable en cuanto a que homologa la excepcionalidad prevista en el artículo 156 del Código de Trabajo y lo dicho por la PGR en criterio C-043-2019 a una razón debidamente justificada. En complemento de lo anterior el disfrute de vacaciones es un derecho que se debe garantizar al funcionario y sólo de manera excepcional por una situación calificada, única, individual e irrepetible sería posible compensar económicamente su no disfrute, por tanto, una razón debidamente justificada que no incluya esos elementos excepcionales, no sería sustento suficiente para realizar una compensación.

2.25. Aunado a lo anterior, las acciones implementadas por parte de la institución han sido insuficientes para gestionar el disfrute oportuno de las vacaciones por parte de los funcionarios en el periodo correspondiente. Es así como, mediante acuerdo de Junta Directiva n.º 11-58-2022 del 23 de agosto de 2022 se solicita a las administraciones de la ARESEP y la SUTEL un plan de regularización de vacaciones para que al primer trimestre del 2023, ningún funcionario tenga un saldo de vacaciones que supere el periodo vigente.

2.26. Lo señalado podría generar un debilitamiento del sistema de control, además de que impide el descanso debido de los funcionarios, el cual contribuye no sólo al bienestar de la persona, sino también permite una mayor eficiencia de la Administración, al disponer de personal con mejores condiciones de salud, luego de un período de descanso. Además, la permanencia de los funcionarios en el puesto sin el disfrute de sus vacaciones, incrementa el riesgo de corrupción e impide una adecuada transferencia de conocimiento.

3. Conclusiones

- 3.1. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y la Superintendencia de Telecomunicaciones cumplen razonablemente con el marco normativo aplicable para el reconocimiento y pago de los incentivos y las compensaciones salariales de anualidad, carrera profesional y prohibición.
- 3.2. No obstante, se evidenciaron debilidades en su Sistema de Control Interno en cuanto a la conformación de expedientes de personal; que afectan la trazabilidad e integridad de los mismos, así como un seguimiento oportuno de la totalidad de actividades en los movimientos de personal, por lo cual, la ARESEP y la SUTEL deberán realizar las revisiones y ajustes correspondientes.
- 3.3. En cuanto a la compensación de vacaciones realizada por la ARESEP a sus funcionarios en 2021, corresponde a esa institución corregir su normativa interna, así como adoptar las acciones requeridas para el disfrute oportuno de vacaciones, en observancia del ordenamiento jurídico, el bienestar de los colaboradores y la realidad financiera del país para la cual ese pago genera un gasto adicional. Al respecto debe considerar lo dispuesto la nueva Ley Marco de Empleo Público que entra en vigencia en marzo del otro año, la cual incluye disposiciones específicas tendientes a la no acumulación de períodos de vacaciones y en consecuencia imposibilita la compensación de vacaciones.
- 3.4. Finalmente, corresponde a la ARESEP y la SUTEL seguir manteniendo una vigilancia constante para que los incentivos y compensaciones que se pagan, cumplan con los requisitos formales, técnicos y legales previstos en el ordenamiento jurídico.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 4.4. Resolver acerca de la propuesta remitida por la Dirección de Recursos Humanos, en cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo 4.7. Remitir a la Contraloría General una certificación del acuerdo que resuelve acerca de la propuesta; a más tardar el 28 de junio de 2023. Ver párrafos 2.16 al 2.19.

A ERIC BOGANTES CABEZAS EN SU CALIDAD DE REGULADOR GENERAL DE LA ARESEP, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar, un mecanismo de control periódico, que asegure razonablemente que las jefaturas institucionales adopten las medidas para que los funcionarios de la ARESEP disfruten de sus vacaciones en el período correspondiente, de conformidad con la normativa vigente. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la cual se acredite el establecimiento, la oficialización y la divulgación del mecanismo de revisión propuesto, a más tardar el 11 de abril 2023 y una certificación en la cual se acredite su implementación, a más tardar el 17 de mayo de 2023. Ver párrafos 2.16 al 2.19 de este documento.

A CAROLINA DI LUCA SOLANO EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DE LA ARESEP, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar, un mecanismo de verificación de que la documentación que respalda el otorgamiento de los diferentes pluses salariales, esté completa e incluida dentro del expediente de personal correspondiente. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la cual se acredite el establecimiento, la oficialización y la divulgación del mecanismo, a más tardar el 27 de marzo de 2023 y una certificación en la cual se acredite su implementación, a más tardar el 28 de abril de 2023. Ver párrafos 2.4 al 2.8 de este documento.
- 4.7. Revisar la normativa interna que regula la compensación de vacaciones, a efecto de determinar su congruencia con el ordenamiento jurídico aplicable, que considere al menos lo siguiente:
- a. Lo dispuesto en el artículo 156 del Código de Trabajo, en cuanto a que las vacaciones son absolutamente incompensables y que en congruencia con ese artículo, la compensación de vacaciones es una excepción al disfrute de los días de descanso.
 - b. Lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, en cuanto al aseguramiento de la continuidad del servicio, eficiencia y eficacia de la operaciones, así como la prevención de la corrupción.
 - c. Congruencia con el marco normativo que regula la materia de empleo público, incluyendo la Ley Marco de Empleo Público, Ley n.º 10159, en atención a que esta Ley no prevé la compensación de vacaciones, ni la posibilidad de acumulación de períodos de vacaciones.

d. El criterio C-043 -2019 de la Procuraduría General de la República, en cuanto a que la acumulación de vacación constituye una excepción a la regla general, por lo que debe ser aplicada de forma restrictiva para aquellos casos que realmente revistan ese carácter excepcional, en los que proceda a acumular las vacaciones.

Elaborar, a partir de la revisión efectuada, la propuesta de reforma a las normas internas y someterla a aprobación de la Junta Directiva. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual se acredite la elaboración y remisión de la propuesta para aprobación de la Junta Directiva a más tardar a más tardar el 31 de mayo de 2023. Ver párrafos 2.16 al 2.19.

A NORMA CRUZ RUIZ, EN SU CALIDAD DE JEFA DE RECURSOS HUMANOS DE LA SUTEL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8. Elaborar, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo de verificación de que la documentación que respalda el otorgamiento de los pluses salariales esté completa e incluida dentro del expediente de personal correspondiente. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la cual se acredite el establecimiento, la oficialización y la divulgación del mecanismo, a más tardar el 20 de febrero 2023 y una certificación en la cual se acredite su implementación, a más tardar el 28 de marzo de 2023. Ver párrafos 2.9 al 2.10 de este documento.

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área



M.Sc. María Alejandra Quirós García
Asistente Técnico

Licda. Heidy Artavia Bolaños
Coordinadora

MAQG/HAB/pmt
Ce: Archivo auditoría
G: 2022000177-1