



26 de julio del 2022
DNCC-AI-OF-165-2022

Señora
Yesenia Williams González
Directora Nacional DNCC

Asunto: Sobre las actividades sociales dentro de la jornada laboral institucional.

Estimada señora:

En uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno¹ a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: “*Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento*”; conforme la Norma 1.1.4 y otros atributos definidos en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público²; y de conformidad con la Norma 205 *Comunicación de resultados*, inciso 02, de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público³, y lo definido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la DNCC⁴, se procede a comunicar el **servicio preventivo de advertencia número DNCC-AI-SAD-006-2022** en atención a denuncias recibidas en esta Auditoría Interna con relación a la autorización y realización de actividades sociales dentro de la jornada laboral institucional.

En caso de requerir la presentación oral de dicho documento favor indicarlo a esta Auditoría.

Sobre el contenido del servicio de advertencia, esta Auditoría considera necesario que éste se haga de conocimiento general, **vía Circular** dirigida a todos los funcionarios de la DNCC, con el fin de hacer conciencia sobre la importancia de que la actividad institucional se sujete al principio de buen funcionamiento de los servicios públicos, lo cual paralelamente conlleva que todos los funcionarios que conforman la organización se ajusten al deber de probidad.

¹ Ley N°8292. Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.

² Resolución R-DC-119-2009. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Contraloría General de la República. La Gaceta N° 28 del 10 de febrero 2010.

³ Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

⁴ Decreto Ejecutivo N°41789. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. La Gaceta N° 176 del 18 de setiembre del 2019.



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

26 de julio del 2022
DNCC-AI-OF-165-2022

Finalmente, se le exhorta a implementar las medidas correctivas y preventivas que correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico atinente, en atención a lo advertido por esta Auditoría.

Se solicita remitir en un **plazo de diez días**, posterior a la remisión del presente documento, el informe de las acciones y decisiones que se hayan dispuesto al respecto; con el fin de brindar el seguimiento que exige la normativa.

Atentamente,



Mauren Navas Orozco
Auditora Interna

AM
C archivo

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



DNCC-AI-SAD-006-2022

Servicio preventivo de advertencia sobre las actividades sociales dentro de la jornada laboral institucional.

Realizado por:
Adrián Montoya Arias

Revisado y aprobado:
Mauren Navas Orozco





26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

1. Introducción

Este servicio preventivo de advertencia se origina en atención a denuncias presentadas ante la Auditoría Interna con relación a la autorización y realización de actividades sociales dentro de la jornada laboral institucional, situación que ha provocado la interrupción del servicio.

El servicio preventivo se realiza en uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno¹ a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: “Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento”; conforme la Norma 1.1.4 y otros atributos definidos en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público²; y de conformidad con la Norma 205 *Comunicación de resultados*, inciso 02, de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público³, y lo definido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la DNCC⁴.

1.1 Objetivo

Señalar los principales aspectos a considerar por el jerarca y los titulares subordinados en la autorización y realización de actividades sociales dentro de la jornada laboral institucional que puedan interrumpir la continuidad de los servicios.

2. Antecedentes

2.1 Principio de buen funcionamiento de los servicios públicos

El principio de buen funcionamiento de los servicios públicos se contempla en el artículo 140 inciso 8 de la Constitución Política, y se amplía en los artículos 4 y 113 de la Ley General de la Administración Pública⁵, normas que en lo que interesa indican:

Artículo 140.- *Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...)*

¹ Ley N°8292. Ley General de Control Interno. La Gaceta número 169 del 4 de setiembre 2002.

² Resolución R-DC-119-2009. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. Contraloría General de la República. La Gaceta N° 28 del 10 de febrero 2010.

³ Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

⁴ Decreto Ejecutivo N°41789. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. La Gaceta N° 176 del 18 de setiembre del 2019.

⁵ Ley N°6227. Ley General de la Administración Pública. Asamblea Legislativa. Año 1978. Versión 15 del 11 de mayo del 2021.



26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

8) *Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; (...)*

Artículo 4º.- *La actividad de los entes públicos **deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.***

Artículo 113.- *1. El servidor público deberá desempeñar sus **funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público**, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados. 2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto. 3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que **no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.***

Lo resaltado no corresponde al original.

Como lo ha manifestado la Procuraduría General de la República⁶, “... existe una obligación de principio para que los entes públicos y los servidores que laboran en ellos, dirijan su accionar hacia la consecución de los fines propuestos por la ley, de forma que su accionar se dirija a permitir la continuidad del servicio público...”, lo cual, aplicado a la eventual autorización de actividades sociales dentro de la jornada laboral institucional riñe directamente con el objetivo de cumplir con los principios fundamentales del servicio público, que aseguren su continuidad, de manera eficiente.

Como corolario de lo indicado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, cabe indicar:

- I. IV.- Sobre el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos.** *Esta Sala en su jurisprudencia ha establecido que la Constitución Política recoge un derecho fundamental innominado o atípico, que es el de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos, que se infiere de la relación de los numerales, interpretados a contrario sensu, 140, inciso 8º, 139, inciso 4º y 191 de la Ley fundamental en cuanto recogen, respectivamente,*

⁶ Dictamen N°C-113-2016. Consulta planteada por la Auditora Interna del Ministerio de Gobernación. 12 de mayo del 2016.



26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

los parámetros deontológicos de la función administrativa tales como el "buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas", "buena marcha del Gobierno" y "eficiencia de la administración". **Son ya numerosos los fallos en los que ha dicho que este derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos le (sic) impone a los entes públicos actuar en el ejercicio de sus competencias y la prestación de los servicios públicos de forma eficiente y eficaz** y, desde luego, la obligación correlativa de reparar los daños y perjuicios causados cuando se vulnera esa garantía constitucional.

- II. **La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir**, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.. **Cualquier actuación - por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico**⁷.
- III. **Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4º de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad**, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera⁸.

Lo resaltado no corresponde al original.

⁷ Sentencia N°2004-07532 de las diecisiete cero tres horas del 13 de julio de 2004.

⁸ Resolución N°2011-3108 de las ocho horas y cincuenta y siete minutos del once de marzo del 2011.



26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

2.2 El deber de probidad

La Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito⁹ señala en su artículo 3, el deber de probidad, el cual indica:

El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Lo resaltado no corresponde al original.

Como lo ha indicado la Contraloría General de la República¹⁰, entre varias de las acciones que pueden expresar el deber de probidad se encuentran:

(...) demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley, asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña, rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de éstas, en el país o fuera de él, orientar su actividad administrativa a satisfacer primordialmente el interés público (...).

(...) todo servidor público debe tener una clara convicción y conciencia de que en toda actuación o decisión propia de su cargo priva el interés público por sobre cualquier otro interés privado, de manera que esto exige que ha de evitar o abstenerse razonablemente de participar en actividades que

⁹ Ley N°8422. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Asamblea Legislativa. La Gaceta N°212 del 29 de octubre del 2004. Versión 10 del 10 de junio del 2019.

¹⁰ Oficio N°2076 (DJ-0241-2011). División Jurídica de la Contraloría General de la República. 2 de marzo de 2011.



26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

puedan ocasionar dudas de la imparcialidad con que debe conocer y resolver los asuntos que como funcionario público tiene a cargo, aunque sean de índole privada¹¹.

Lo resaltado no corresponde al original.

3. Advertencia

3.1 La autorización y realización de celebraciones dentro de la jornada laboral

A la luz de los párrafos anteriores, la actividad del ente debe sujetarse al principio de buen funcionamiento de los servicios públicos, lo cual paralelamente conlleva que todos los funcionarios que conforman la organización se ajusten al deber de probidad.

Cualquier actividad que se aleje de los fines institucionales, establecidos en el artículo 2 de la Ley 8809¹² y las correspondientes funciones otorgadas en el Reglamento Orgánico de la DNCC¹³, se considera que no reviste ningún interés público; es decir, un interés propio de la colectividad política y jurídica.

La colectividad política refiere a que el Estado se encuentra investido de una misión: administrar los intereses generales de la colectividad. La colectividad jurídica refiere a que el derecho que deviene de un poder legítimo debe ser obedecido, independientemente de la representación de “interés general” que cada quien tenga.

Como ya ha sido señalado, de manera específica el funcionario público debe desempeñar sus funciones de modo que satisfaga primordialmente el interés público, el cual es considerado como “*la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados*”, en donde el interés público se distingue y prevalece sobre el interés de la Administración, según lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública.

Si bien el Jerarca podría considerar que eventualmente se utilicen las instalaciones de manera posterior a la jornada laboral o circunscritas al horario de descanso como lo es el almuerzo, salvo que se autorice directamente por norma específica, en tal escenario **podría incurrirse en la causal de mal uso de los recursos públicos**, ya que los bienes, que incluye las instalaciones

¹¹ Oficio N°11456-2005 (DAGJ-2712-2005). Contraloría General de la República. 12 de septiembre del 2005.

¹² Ley N°8809. Ley de Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. Asamblea Legislativa. 28 de abril 2010.

¹³ Decreto Ejecutivo N°37270-S. Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°179, del 17 de setiembre del 2012.



26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

físicas institucionales, son recursos del Estado; que también están dirigidos a cumplir el fin público institucional.

Finalmente, cabe indicar que, de conformidad con lo indicado por la Procuraduría General de la República¹⁴, “... el jerarca máximo de la Dirección General de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral, debe propiciar la aplicación de toda la normativa que rige al órgano, lo que incluiría todos los reglamentos internos del Ministerio de Salud que les sean aplicables en ausencia de normativa especial”; por lo tanto, de conformidad con lo anterior, en ausencia de norma propia, en lo que corresponda, la Directriz DM-2130-2019¹⁵ le es aplicable a la DNCC.

3.2 Hechos denunciados

En el marco de la celebración del día del padre, el pasado 20 de junio se denunció que dicha actividad social se autorizó a partir del mediodía, durante la hora de almuerzo, la cual se extendió por más de una hora; además denunciaron que hubo actividades de preparación previa a la celebración, en la cual participaron varios funcionarios en horas laborales. Si bien la actividad fue patrocinada con los recursos propios de los funcionarios, la misma se llevó a cabo dentro de la jornada laboral en las instalaciones de la DNCC.

Recientemente, durante la celebración autorizada en el marco del 198° aniversario de la Anexión del Partido de Nicoya, que se llevó a cabo el pasado viernes 22 de julio del 2022, actividad que según denunciaron se extendió alrededor de dos horas dentro de la jornada laboral después de las 8 a.m., denunciaron que unas personas se presentaron a realizar una gestión que eventualmente requería ayuda de algunas unidades de la Dirección Nacional y de la Dirección de Gestión; sin embargo, el oficial de seguridad de turno en apariencia tuvo instrucciones de indicar a los visitantes que “toda la institución se encontraba en reunión”, instrucción que fue respaldada por otra funcionaria que señaló que “todo el edificio estaba en reunión”; además, se les instruyó a las personas visitantes que debían sacar cita para ser atendidas.

Si bien la actividad también fue patrocinada con los recursos propios de los funcionarios, la misma se llevó a cabo dentro de la jornada laboral en las instalaciones de la DNCC.

¹⁴ Dictamen N° C-395-2020. Consulta sobre supletoriedad de la norma. Procuraduría General de la República. 9 de octubre del 2020.

¹⁵ Directriz N°2130-2019. Despacho del Ministro de Salud. Directriz sobre la autorización para realizar rezos del niño y misas en jornadas laborales. 20 de marzo del 2019.



DIRECCIÓN NACIONAL DE CENTROS DE EDUCACIÓN
Y NUTRICIÓN Y DE CENTROS INFANTILES
DE ATENCIÓN INTEGRAL



Auditoría
INTERNA CEN-CINAI

26 de julio del 2022
DNCC-AI-SAD-006-2022

Por lo analizado y expuesto en los apartados anteriores, esta Auditoría Interna de conformidad con el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno advierte que:

1. Todas las actividades que realicen los funcionarios de la DNCC dentro del horario laboral, deben enmarcarse a los fines institucionales que dispone la Ley N°8809, acogiéndose a cada una de las funciones establecidas en su Reglamento. Éstas, deben satisfacer primordialmente el interés público.
2. De conformidad con el artículo 21 del Reglamento Autónomo de Servicios¹⁶, los servidores de la DNCC gozarán de **diez minutos de descanso** remunerado, tanto en la mañana como en la tarde, para tomar un refrigerio; y además gozarán de **cuarenta minutos al medio día** para la alimentación (almuerzo); en el entendido de que los funcionarios se programen en las respectivas unidades con el fin de no dejar sin personal las áreas en ningún momento de la jornada laboral, que incluye los horarios escalonados.
3. Cualquier actividad extraoficial circunscrita en el horario antes mencionado, no debe exceder el tiempo reglamentado, ni siquiera para actividades previas de preparación a dichos espacios; sin perjuicio del servicio público que se brinda.
4. De conformidad con el artículo 22 del Reglamento Autónomo de Servicios, todos los servidores de la DNCC sin excepción alguna, estarán obligados a acatar los horarios establecidos.
5. El jerarca y los titulares subordinados que autoricen actividades que no revisten el interés público, en las instalaciones de la DNCC dentro de la jornada laboral, se exponen a las sanciones administrativas y de otra índole que correspondan, por desacato a lo dispuesto Constitucionalmente y en la Ley General de la Administración Pública, de acuerdo a lo señalado en el apartado de antecedentes, de este servicio preventivo.
6. Toda actividad institucional debe realizarse bajo los principios fundamentales del servicio público, asegurando su continuidad y su eficiencia.

Lo anterior, como parte de los servicios preventivos de la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el objetivo de que se tomen las previsiones del caso antes de autorizar actividades de interés privado, que se respete el ordenamiento jurídico respectivo y prevalezca el interés público en toda actividad institucional.

¹⁶ Decreto Ejecutivo N°39487-S. Reglamento Autónomo de Servicio de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. Poder Ejecutivo. La Gaceta N°45 del 04 de marzo del 2016. Alcance N°34.

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Crecimiento y Desarrollo Integral de nuestras niñas y niños”

De la esquina suroeste del parque Braulio Carrillo, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr