



24 de julio de 2019
DNCC-AI-OF-0077-2019

Señora
Lidia Conejo Morales
Directora Nacional
Dirección Nacional CEN CINAI

ASUNTO: Advertencia SAD-04-2019

Estimada señora:

De conformidad con la norma 205.02 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014), que indica, *“El auditor debe mantener una comunicación proactiva y efectiva con la Administración de la entidad u órgano, con el fin de facilitar el normal desarrollo de todo el proceso de la auditoría, sin perder de vista ni comprometer en ningún momento la objetividad e independencia que le rige.”*

Por lo expuesto, se adjunta informe de advertencia denominado SAD-04-2019, para su análisis y valoración.

En caso de requerir que el mismo sea expuesto, favor indicarlo a esta Auditoría.

Cualquier consulta, estoy para servirle,

Cordialmente,

(Original Firmado)

Mauren Navas Orozco
Auditora Interna
Dirección Nacional de CEN CINAI

Ci: Archivo /consecutivo

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



INFORME N° SAD-04-2019
24 de julio de 2019

INFORME DE ADVERTENCIA
SOBRE EL EJERCICIO DE PUESTOS DE JEFATURA SIN SUBALTERNOS

Realizado

Sra. Mauren Navas Orozco
Auditora Interna

Julio, 2019

Dirección Nacional de CEN-CINAI
“Crecimiento y Desarrollo Infantil”

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr



1. PRESENTACIÓN

La Auditoría Interna mediante un enfoque proactivo, sistemático y moderno realiza actividades de manera independiente, objetiva y asesora, dirigidas al mejoramiento de la efectividad de los procesos de dirección, la administración del riesgo y el control, conforme lo establece el bloque de legalidad contribuyendo con los objetivos institucionales.

Por lo general, el quehacer de la Auditoría Interna consiste en una labor que se desarrolla con posterioridad a los actos de la administración; sin embargo, en asuntos que sean de su conocimiento o a solicitud del jerarca y/o titulares subordinados, también emite en forma previa, concomitante o posterior a dichos actos, criterios en aspectos de su competencia y en cumplimiento de su labor de asesoría y advertencia, sin que se menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en la ejecución de estudios posteriores.

Por tanto, tal como señalan las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el servicio de advertencia *“consiste en señalar los posibles riesgos y consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de conocimiento de la auditoría interna”*. Desde esta perspectiva, es importante realizar el presente servicio preventivo de advertencia, el cual trata concretamente en alertar (por escrito) con el debido cuidado y tono, a cualquiera de los órganos pasivos de la fiscalización (incluido el jerarca), sobre los posibles riesgos y consecuencias de su proceder.

En resolución, la N ° 897-98, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

“Este principio (legalidad) significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídicos – reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el ‘principio de juridicidad de la Administración...’”



2. INTRODUCCIÓN

2.1. ORIGEN

El presente servicio preventivo de advertencia se realizó en atención al Plan Anual de Labores 2019 de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, en adelante, DNCC.

2.2. OBJETIVO

Advertir sobre posibles consecuencias que podrían asumir funcionarios de la DNCC respecto a la existencia de al menos dos plazas debidamente ocupadas, cuya clasificación se encuentra en las categorías de jefaturas.

Valga agregar que la condición de jefatura embarga la necesaria existencia de personal a cargo, esto es subordinados que realizan sus funciones bajo su dirección y supervisión.

Dicha situación, *prima facie*, no es concordante con el Principio de Legalidad, y contrario a un adecuado Sistema de Control Interno.

2.3. ALCANCE

Revisión de la estructura existente, en virtud de denuncia presentada.

2.4. NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente servicio preventivo (de advertencia) se observaron, de manera razonable, las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley General de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República, así como, normativa supletoria sobre el tema.



3. ANTECEDENTES

Las plazas a las cuales se hace alusión en las denuncias se refieren a la plaza Nro. 58699 Profesional Jefe 3, ocupada por la funcionaria Mercedes Lizano Vega y la plaza Nro. 58641 Profesional Jefe 1, ocupada por la funcionaria Patricia Poltroniere Pacheco.

De las citadas plazas, se obtuvo evidencia concluyente de que a pesar de su nomenclatura y grado jerárquico, no cuentan en la actualidad ni han contado, con personal subordinado, siendo dicha situación contraria a la naturaleza misma de su clasificación, descripción de funciones, responsabilidades y valoración.

A continuación, se citan articulados de cuerpos normativos que regulan el tema en concordancia con la adecuada clasificación de los puestos ocupados por los funcionarios dentro de la estructura administrativa.

3.1 Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE

2.3 Fortalecimiento de la ética institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben propiciar el fortalecimiento de la ética en la gestión, mediante la implantación de medidas e instrumentos formales y la consideración de elementos informales que conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos de la institución, y que conlleven la integración de la ética a los sistemas de gestión.

2.3.1 Factores formales de la ética institucional. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, incluyendo al menos los relativos a: ... b. Un código de ética o similar. c. Indicadores que permitan dar seguimiento a la cultura ética institucional y a la efectividad de los elementos formales para su fortalecimiento. d. Una estrategia de implementación tendente a formalizar los compromisos, las políticas y los programas regulares para evaluar, actualizar y renovar el compromiso de la institución con la ética; así como las políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, ...

2.3.2 Elementos informales de la ética institucional El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben vigilar y fortalecer el los elementos informales del ambiente ético institucional, a fin de asegurar que apoyen el funcionamiento, en la gestión cotidiana, de los factores formales vigentes. En ese sentido, deben contemplar factores tales como los siguientes: ... d. Los valores compartidos. ... f. Los comportamientos de los distintos integrantes de la institución, y su ajuste a los valores y demás mecanismos que sustentan la ética institucional.

2.3.3 Integración de la ética a los sistemas de gestión Los sistemas de gestión deben incorporar, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético que garanticen razonablemente un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una cabal rendición de cuentas ante los sujetos interesados...



3.2 Código de Trabajo Ley N° 2:

“...ARTICULO 19.- El contrato de trabajo obliga tanto a lo que se expresa en él, como a las consecuencias que del mismo se deriven según la buena fe, la equidad, el uso, la costumbre o la ley.

ARTÍCULO 71.-... son obligaciones de los trabajadores:

- a. Desempeñar el servicio contratado bajo la dirección del patrono o de su representante, a cuya autoridad estarán sujetos en todo lo concerniente al trabajo;*
- b. Ejecutar éste con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, y en la forma, tiempo y lugar convenidos;*

3.3 Reglamento Autónomo de Servicio de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral N° 39487 –S, en relación con la asistencia este instrumento señala lo siguiente:

“...Principios y deberes éticos de la función pública y del servidor público de la salud

Artículo 10.-Son principios éticos de la función pública de la salud y del servidor público de la salud, los siguientes:

a) ...Para ello la función pública de la salud procurará la actuación de todos los funcionarios en concordancia con los valores de...honestidad, lealtad, ... responsabilidad, respeto,...

b) La lealtad, la eficiencia, la honradez y la responsabilidad son valores fundamentales que deberán tenerse presentes en el ejercicio de la función pública de la salud, ...Los deberes y prohibiciones que deben acatar los funcionarios públicos de la salud se fundamentan en esos valores y principios.

*d) El servidor público debe actuar en forma tal que su conducta pueda admitir el examen público más minucioso. Para ello **no es suficiente la simple observación de la ley, sino que deben aplicarse también los principios éticos** en el servicio público, regulados o no de modo directo por el ordenamiento jurídico.*

De la Unidad de Recursos Humanos

Artículo 12.-La Unidad de Recursos Humanos tendrá competencia para formular, conducir, coordinar, supervisar y ejecutar las políticas institucionales sobre la Gestión de Recursos Humanos, además debe ejecutar aquellas políticas y disposiciones que emita la Dirección General del Servicio Civil y entes competentes especializados y vinculantes en la materia,... Las Áreas de Gestión Regionales desarrollarán sus actividades en materia de gestión de recursos humanos,...



Nuestra Legislación penal sanciona la comisión del delito de nombramientos ilegales¹ y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito² en la Función Pública sanciona el reconocimiento ilegal de beneficios laborales. Esto sin obviar también el ámbito de responsabilidad disciplinaria, máxime cuando el incumplimiento de lo dispuesto en directrices, lineamientos generales y específicos emitidos por la Autoridad Presupuestaria podrían acarrear la aplicación del régimen de responsabilidad administrativa de la Ley N° 8131 establecido en el título X, artículos 107 y siguientes.

Por otra parte, ha indicado la Procuraduría General de la República, con referencia al necesario apego al principio de legalidad propio de las dependencias públicas, que (dictamen N° C-207-2016):

“todo servidor cuenta con su respectiva investidura producto de un acto formal de nombramiento, en el cual se le asignó un cargo que se encuentra clasificado dentro de una clase de puesto específica; consecuentemente, cada funcionario público debe ejercer las funciones propias de la clase de puesto en el que se encuentra nombrado y sobre el cual se le cancela su salario (...) es claro que la Administración activa, por supuesto, debe supervisar y ejercer los controles internos necesarios para que se respete y se cumpla de forma generalizada; es decir, cada colaborador debe ejercer funciones acorde con las establecidas dentro de los Manuales de Clasificación de Puestos vigentes en la organización y en atención a la clase de puesto y requisitos necesarios para ocupar cada puesto. En ese sentido, no debe olvidarse que por tratarse de materia estatutaria, prevalece el principio de legalidad, previsto en el artículo 11 de la Constitución Política, así como en su homólogo de la Ley General de la Administración Pública (...) La Administración debe velar para que cada funcionario ejerza las tareas y funciones propias de la clase de puesto en el que se encuentra formalmente nombrado”.

Del examen realizado:

Mediante el método de análisis de la evidencia recopilada, esta Auditoría procedió a analizar las circunstancias y situaciones objeto de ambas denuncias concluyendo que se requiere un análisis de corte puntual y determinativo de la eventual situación contraria a la lógica y buen uso de los recursos públicos.

¹ Nombramientos ilegales. ARTÍCULO 337.-Será reprimido con treinta a noventa días multa el funcionario público que propusiere o nombrare para cargo público a persona en quien no concurrieren los requisitos legales. (Así modificada la numeración de este artículo por el numeral 185, inciso a), de la ley No.7732 de 17 de diciembre de 1997, que lo traspasó del 335 al 337).

² Artículo 56.—Reconocimiento ilegal de beneficios laborales. Será penado con prisión de tres meses a dos años, el funcionario público que, en representación de la Administración Pública y por cuenta de ella, otorgue o reconozca beneficios patrimoniales derivados de la relación de servicio, con infracción del ordenamiento jurídico aplicable.



4. ADVERTENCIA

Como producto de la valoración y análisis de normativa y la evidencia obtenida, este órgano de fiscalización consideró necesario generar la presente advertencia; a efectos de aportar información (insumo) que apoye la toma de decisiones con respecto a los aspectos tratados u otros similares.

4.1 Es criterio de esta Auditoría que es necesario que la Administración llegue a generar una definición conclusiva sobre la situación presentada con las dos plazas acá comentadas y sus titulares actuales, con una clara adopción de las medidas pertinentes en función del mejor uso de los recursos públicos.

4.2 Establecer medidas e instrumentos mediante los cuales se integren en la gestión, se conceptualicen y materialicen la filosofía, los enfoques, el comportamiento y la gestión éticos de la institución, en concordancia con los valores fundamentales ya mencionados en la normativa interna tales como honestidad, lealtad, responsabilidad, respeto, la eficiencia, la honradez.

4.3 La normativa legal y técnica establece una serie de disposiciones relativas a las acciones que deben seguir las administraciones públicas con respecto al Principio de Legalidad.

4.4 Parece ser que lo evidenciado podría ser una práctica irregular contraria a la normativa en esa materia, que estaría poniendo en un alto riesgo la legalidad de este accionar.

5. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN

Esta Auditoría considera prudente que la Administración valore y tome las medidas respectivas, en atención a las regulaciones vigentes y la probable infracción de estas, respecto a lo siguiente y lo que además estime pertinente:

5.1 Realizar las acciones que correspondan con relación a la situación presentada en las dos plazas comentadas en la presente advertencia.

5.2 Cronograma de actividades con responsables y plazos, para determinar lo que en derecho corresponda según lo acá tratado.

Para la atención del presente requerimiento y los insumos requeridos, se otorga un plazo de 10 días hábiles.

Dirección Nacional de CEN-CINAI
"Crecimiento y Desarrollo Infantil"

De la esquina suroeste del parque La Merced, 100 metros al sur, Avenida 4 y 6, Calle 14
Tel: 2258-7918 / Código Postal 10103
Correo Electrónico: mauren.navas@cen-cinai.go.cr / www.cen-cinai.go.cr