



MINISTERIO
DE SALUD

GOBIERNO
DE COSTA RICA

DIRECCIÓN NACIONAL DE
CEN-CINAI

Auditoría
INTERNA 

DNCC-AI-SAD-008-2024

**Servicio preventivo de advertencia
sobre el traslado de funcionarios de CEN CINAI**

23 de octubre del 2024

Realizado por:
Paula Olivares Ferreto

Revisado y aprobado por:
Mauren Navas Orozco



"Crecimiento y Desarrollo Integral para las niñas y los 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





1. Introducción

Este servicio preventivo de advertencia se origina de varias denuncias presentadas ante esta Auditoría Interna, por el traslado de funcionarios, principalmente de establecimientos, pudiendo perjudicar la prestación de servicios. El servicio preventivo se realiza en uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, 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; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, y según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público².

1.1 Objetivo

Advertir sobre el traslado de funcionarios y el posible perjuicio que podría ocasionar en la prestación de servicios que se brindan en los establecimientos y la operativa de CEN CINAI.

2. Antecedentes

Constitución Política de la República de Costa Rica:

Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone...

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N°.8422:

Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público... // ...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.

¹ 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.

² Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.





Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral N° 37270 – S:

Artículo 2º- Marco Estratégico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.

La Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección Nacional de CEN-CINAI) contribuye a proteger y mejorar el estado de salud y bienestar de las personas usuarias de los servicios de salud en nutrición y desarrollo infantil brindados con calidad, accesibilidad y equidad.

a) Funciones de la Dirección Nacional de CEN-CINAI:

(...)

ii. Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social, la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, protección y promoción del crecimiento y desarrollo infantil....

(...)

b) Objetivos Institucionales:

iii. Garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias de los servicios de los CEN y CINAI, en forma continua, con eficiencia y eficacia, a través de las estrategias intra y extramuros.

(...)

Artículo 3º- Servicios de salud en nutrición y desarrollo a cargo de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.

Los servicios que brinda la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral como proveedor directo de servicios de salud...//..., se prestarán en condiciones de eficiencia, oportunidad y eficacia priorizando la extensión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad, por medio de las estrategias intra y extramuros:





a) **Atención y Protección Infantil:** Servicios que se brindan en los establecimientos CENCINAI y CENCE, donde los niños y niñas permanecen en un entorno favorable, sano, seguro y estimulante. Reciben atención mediante relaciones afectuosas para propiciar su óptimo desarrollo. Responde a las necesidades de atención y protección de los niños y niñas facilitando a los padres, madres o encargadas y encargados, su incorporación en los procesos educativos y en el mercado laboral...

Reglamento Autónomo de Servicio de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral N° 39487-S

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

Artículo 9º-Dada la importancia que redunda para la sociedad, el servicio público de la salud se deberá regir por los más elementales principios y deberes éticos. El servicio público de la salud llevado a cabo en estricta observancia de dichos principios y deberes, contribuyen a promover el bienestar de la niñez mediante servicios de nutrición y desarrollo infantil...

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

a) El ejercicio de la función pública de la salud debe orientarse a la satisfacción del bien común, que es su fin último y esencial. Para ello la función pública de la salud procurará la actuación de todos los funcionarios en concordancia con los valores de eficiencia, honestidad, lealtad, perseverancia, responsabilidad, respeto, seguridad, justicia, paz y libertad.

(...)

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.

(...)





3. Resultados

Esta Auditoría Interna en el ejercicio de sus funciones, ha dado atención a varias denuncias interpuestas nuevamente sobre el traslado de funcionarios sin que sean debidamente remplazados, en algunos casos, sin que en apariencia exista el acto administrativo que respalde esa acción, esta decisión podría debilitar de forma directa y considerable la función impuesta por ley a la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, en adelante CEN Cinai.

Es importante indicar que mediante servicio preventivo denominado “DNCC-AI-SAD-03-2021”, la Auditoría indicó entre otras cosas lo siguiente:

“No obstante lo anterior, la Auditoría Interna ha sido insistente que en aras de la transparencia todos los actos deben estar de manera escrita y debidamente motivados y comunicados, así como incluidos en el expediente, de forma que el servidor o ciudadano conozca los motivos concretos o específicos que hacen necesaria tal decisión; además, dado que se trata de un traslado temporal, debe indicar el plazo de vigencia, de lo contrario se trataría de un traslado indefinido.

Tal y como lo ha manifestado la Sala Constitucional, no es suficiente que dicha motivación o justificación del acto se limite a una manifestación de que se efectúa para un mejor servicio público, sino que deben hacerse constar los motivos que en concreto hagan necesario que determinado servidor sea trasladado para garantizar la prestación adecuada del servicio público y que no se esté afectando el servicio y el lugar para el cual fue contratado.

(...)

Sobre el mismo tema, la Sala Constitucional, en la resolución número 3439-2006 de las dieciséis horas y treinta minutos del catorce de marzo del dos mil seis, ha señalado:

“... recuérdese que los actos discrecionales también están sujetos a control de legalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 11 a 15 de la Ley General de Administración Pública. Así, dicha facultad discrecional no es arbitraria, su existencia tiene fundamento en la Ley y su ejercicio está delimitado en ésta. El Ordenamiento Jurídico, establece la posibilidad de un control jurisdiccional por la vía contencioso administrativa, sobre el ejercicio de las





potestades discrecionales. En este sentido, se encuentra que los artículos 15, 16, 17, 160 y 217, inciso 1) de la Ley General de Administración Pública disponen, que la discrecionalidad está sometida a los límites que el mismo ordenamiento le impone, así como las reglas de la lógica, la ciencia o de la técnica, y a los principios generales del Derecho, entre los cuales destacan los principios elementales de justicia, de conveniencia y de razonabilidad. Ahora, lo cierto es que ese poder, como toda discrecionalidad reconocida en un Estado de Derecho, es un compuesto de elementos legalmente determinados y de otros configurados por la apreciación subjetiva de la Administración; apreciación que en modo alguno puede ser arbitraria. La discrecionalidad y la arbitrariedad son conceptos antagónicos. El único poder que el Derecho de la Constitución acepta como legítimo en su concreto ejercicio es el que se presenta como resultado de una voluntad racional, demostrándose en cada caso que se cuenta con razones justificativas, objetivas y consistentes.”

(...)

Sobre este tema, de acuerdo con las denuncias recibidas se ha trasladado personal, incluso de los establecimientos al nivel central, sin que medie una permuta, proceso de ascenso interino o en propiedad, proceso de concurso interno u otro, que libere el puesto y permita así su remplazo. Entre los funcionarios trasladados se indican Asistentes de Salud de Servicio Civil, Conductores de Servicio Civil y Trabajadores Auxiliares de CEN Cinai, además de funcionarios de puestos profesionales. Es de conocimiento de la administración que los puestos mencionados son indispensables para cumplir con los objetivos institucionales, pero sobre todo que, el servicio público de la salud se debe llevar a cabo con estricta observancia los principios y deberes impuestos por las leyes y reglamentos que los rigen.

En el artículo 2 del Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional del CEN Cinai, se establecen las funciones y objetivos institucionales que se muestran a continuación:

a) Funciones de la Dirección Nacional de CEN-CINAI:

(...)

ii. Brindar al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social, la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad, protección y promoción del crecimiento y desarrollo infantil....





(...)

b) Objetivos Institucionales:

iii. Garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias de los servicios de los CEN y CINAI, en forma continua, con eficiencia y eficacia, a través de las estrategias intra y extramuros.

Así mismo, en el artículo 9 del Reglamento Autónomo de Servicio de la Dirección Nacional del CEN Cinai se indica:

...El servicio público de la salud llevado a cabo en estricta observancia de dichos principios y deberes, contribuyen a promover el bienestar de la niñez mediante servicios de nutrición y desarrollo infantil...

En el manual de la clase Trabajador Auxiliar de CEN Cinai, se establece lo siguiente:

Propósito de la clase:

Ejecutar labores manuales difíciles, relacionadas con la preparación de menús y alimentos en un Centro de Educación y Nutrición o en un Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral; así como apoyar en la limpieza y orden de las instalaciones y brindar soporte en la atención de infantes.

Resultados esperados:

1. Ejecución de labores manuales que presentan nivel de dificultad, con miras a la preparación de menús y alimentos balanceados considerando indicaciones de los profesionales en Nutrición, esto propiamente en los Centros de Educación y Nutrición o Centros Infantiles de Nutrición y de Atención Integral...

2. Colaboración en el cuidado de las personas infantes en situaciones de estricta necesidad y por espacios cortos, previa capacitación e instrucción del técnico de atención integral; así también como velar por la seguridad de las mismas y participar diariamente en el recibimiento y entrega de infantes a los responsables.

(...)





Los puestos de Asistentes de Salud de Servicio Civil son esenciales para lograr el óptimo desarrollo de los infantes. Es de conocimiento de esta Auditoría que se dificulta el reclutamiento de personal para estos puestos, asunto que debe ser considerado previo a tomar decisiones que impliquen la ausencia de funcionarios, siendo en ocasiones de forma indefinida o a largo plazo.

Es claro que, en caso de que se trasladen funcionarios de un centro, unidad o área de trabajo a otra, deben previamente realizarse los análisis correspondientes, contando además con la valoración del encargado, coordinador y/o jefaturas, así como del personal experto de la Unidad Gestión de Recursos Humanos. En los casos en que se realice de forma inmediata, por causas ajenas al control de la administración, se remplace al funcionario a la mayor brevedad.

Es de suma importancia que se tomen las acciones necesarias para corregir las posibles afectaciones que se podrían estar presentando a causa de estos traslados y que estos se vuelvan una práctica contraria al Principio de Legalidad.

4.Advertencia

Sobre la responsabilidad de la Dirección y Subdirección Nacional:

El despacho de la Dirección Nacional debe solicitar, previo a la aprobación y ejecución del traslado de personal, los análisis suficientes que muestren el impacto que podría repercutir en la operativa de la institución y la prestación de servicios a los beneficiarios, que es prioridad y la razón de ser del CEN Cinai. Los traslados deben ser justificados y se debe garantizar que los funcionarios que ocupan los puestos sean remplazados de forma inmediata, siendo el servicio esencial para el bienestar de la población que se atiende.

Todos los expedientes de actos administrativos deben contener el respaldo que sustente la motivación del acto, de manera que no haya dudas sobre las actuaciones de la Administración.

La asignación de funciones no apegadas a las que describe el puesto podría exponer a la Administración a asumir pagos por diferencias salariales.

Con el objetivo de que se cumpla con el deber; se insta a considerar al menos lo siguiente:

1. Solicitar a la Unidad Gestión de Recursos Humanos la confección de un informe que muestre los puestos que se han trasladado, que incluya la fecha de traslado, la clase de puesto y especialidad, si ha sido remplazado y la justificación correspondiente.





2. Consultar a las personas encargadas de establecimientos, jefes de Oficinas Locales, Regionales, áreas y unidades a Nivel Central, sobre los puestos que tienen pendientes de remplazo y la afectación que produce en la operativa y en la prestación de servicios.
3. Realizar un procedimiento que asegure que los traslados sean debidamente justificados, que los puestos sean remplazados a la mayor brevedad y el impacto en el servicio sea mínimo y a corto plazo.
4. Incluir en el procedimiento plazos en los que el personal debe ser remplazado, asegurando que los puestos asignados a los establecimientos, Oficinas Locales, Regionales, Unidades y Áreas esté completo.

Sobre lo señalado en esta advertencia deberá la Dirección y Subdirección Nacional, comunicar a esta Auditoría, el cronograma que contemple cada una de las indicaciones señaladas. Cada actividad debe ser asignada a uno o varios funcionarios e informar sus nombres y responsabilidades, dada la importancia y el deber de cumplimiento de la normativa de este servicio, el plazo no deberá superar 2 meses (Fecha máxima al 23 de diciembre de 2024).

Se deja así informada a la Sra. Marianela Ribas Fallas, Directora Nacional y al Sr. Douglas Vargas Fuentes, Subdirector Nacional, para que, dentro del marco de sus competencias, se disponga a dar el seguimiento que corresponde al cumplimiento de los deberes señalados.

Este servicio preventivo se realiza con la intención de mostrar posibles fallas en los controles y por ende incumplimiento de las obligaciones dadas por Ley y con apego al ordenamiento jurídico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias.

5. Responsabilidad del Control Interno

Desde la competencia de esta Auditoría Interna, es deber recordar a la administración, lo establecido en la Ley General de Control Interno, 8292, artículos 39 y 41, los numerales 38, inciso d) y 39 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, 8422 y demás normativa aplicable, en cuanto a que, todas las personas funcionarias públicas (titulares subordinados) que debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable o que incumplan injustificadamente con sus deberes y funciones en materia de control interno; incurrirán en responsabilidad administrativa y civil según corresponda. Se reitera que la potestad sancionadora es una facultad de la Administración Pública para imponer sanciones derivadas de transgresiones a la ley, conductas contrarias al





orden público o faltas cometidas en el ejercicio de un cargo público. Es decir, la Administración debe cumplir con su finalidad de velar por el orden social y los intereses de todos los administrados, por un lado; y por el otro, el Estado funge como patrono que debe velar por el correcto funcionamiento institucional, censurando conductas perjudiciales y contrarias a los intereses del ente corporativo gubernamental, por lo cual goza de potestad disciplinaria hacia sus funcionarios.

6. Plazo para informar sobre las acciones llevadas a cabo

En el ejercicio de las competencias conferidas legalmente a las Auditorías Internas, que van desde la prevención hasta el seguimiento de las decisiones y acciones que la administración deba tomar o ejecutar, se reitera, que, máximo al 05 de noviembre del 2024, se comunique por escrito a este órgano de fiscalización lo antes detallado sobre el cronograma que contenga, las acciones, funcionarios responsables y plazo que no supere 2 meses (Fecha máxima al 23 de diciembre de 2024).

