



24 de setiembre de 2020
DNCC-AI-OF-0068-2020

Señora
Alejandra Alvarado Alfaro
Directora Regional Central Sur

Asunto: Servicio Preventivo de Advertencia DNCC-AI-SAD-0005-2020
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.*”. Así como lo estipulado en la Ley General de Control Interno, específicamente el artículo 22, Competencias, indica: Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

d) 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.

Por lo expuesto, se adjunta informe de advertencia denominado DNCC-AI-SAD-04-2020, para su análisis y valoración.

En caso de alguna aclaración, favor indicarlo a esta Auditoría.

Cordialmente,

(Original firmado)

Mauren Navas Orozco
Auditora Interna
Dirección Nacional de CEN CINAI

*Ci: Sra. Lidia Conejo Morales. Directora Nacional
Archivo /consecutivo*





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 2

INFORME N° DNCC-AI-SAD-0005-2020

**Servicio preventivo de advertencia sobre la
continuidad del servicio, la exoneración de marca y rifas internas.**

(Original firmado)

Realizado por:

Sra. Mauren Navas Orozco
Auditora Interna

Setiembre, 2020



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



23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 3

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN

El presente servicio preventivo de advertencia se realizó en atención al Plan Anual de Labores 2020 de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, en adelante, DNCC.

1.2 OBJETIVO

Advertir sobre posibles consecuencias que podrían asumirla Dirección Regional Central Sur, de efectuar algunos posibles actos contrarios al Principio de Legalidad y al adecuado Sistema de Control Interno.

1.3. ALCANCE

Denuncia sobre control de asistencia, exoneración de marca, rifa.

1.4. 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.

2. ANTECEDENTES

A continuación, se citan articulados de cuerpos normativos que regulan el tema de asistencia y llegadas tardías, los controles, deberes y responsabilidades para empleados.

Ley General de Control Interno N° 8292

Artículo 8º-Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 4

administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) *Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*

Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- b) *Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*

Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.*

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

*2.2 Compromiso superior El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI, al menos por los siguientes medios: a. La definición y divulgación de los alcances del SCI, mediante la comunicación de las políticas respectivas y la difusión de una cultura que conlleve la comprensión entre los funcionarios, de la utilidad del control interno para el desarrollo de una gestión apegada a **criterios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad** y para una efectiva rendición de cuentas.*

*4.5.1 Supervisión constante El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una **supervisión constante sobre el desarrollo de***





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 5

la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

Ley 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

Artículo 3º-Deber de probidad. 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.

Ley General de la Administración Pública, el ordinal 4º de la dispone:

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 o beneficiarios.

Sobre este mismo tema, la Sala entiende que la continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, por ende, cualquier actuación –por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que tienda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica.¹

De la Ley de CEN CINAI; TRANSITORIO II

Todas las plazas de las personas funcionarias asignadas a la Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud serán trasladadas a la Dirección de

¹ Dictamen n. °C-113-2016 del 12/05/2016





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 6

CEN-Cinai. Estas personas funcionarias conservarán sus derechos y garantías laborales a partir de la aprobación de la presente Ley.

Sobre la exoneración de marca, **el Reglamento Autónomo de Servicios de la Dirección nacional de CEN CINAI, en el artículo 46 específicamente en los siguientes incisos se indica:**

e) Cuando un funcionario cumpla 15 años de servicio en la Dirección Nacional de CEN-CINAI, podrá solicitar la exención del registro de marca de asistencia siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

e.1 El funcionario deberá solicitarlo por escrito, dicha solicitud deberá contar con la aprobación del jefe inmediato. En el caso de que éste no estuviese de acuerdo en que se le otorgue el beneficio en cuestión, deberá enviar a la jefatura de la Unidad de Recursos Humanos en el nivel central, o en el nivel regional al jefe del Área de Gestión Regional según sea el caso, el oficio mediante el cual fundamente su negativa.

e.2 Que no haya sido sancionado por irregularidades en la asistencia al trabajo en los últimos tres años y que sus evaluaciones del desempeño durante los últimos tres años sean "Excelente" o "Muy Bueno".

Dicho incentivo de ninguna manera faculta para una asistencia irregular, los jefes inmediatos dispondrán los mecanismos de verificación correspondientes. Este incentivo se suspenderá, previa oportunidad de defensa para el trabajador, por asistencia irregular o porque la evaluación del desempeño sea inferior a "Muy bueno".

Podrá solicitarlo de nuevo una vez transcurridos dos años consecutivos de haber obtenido una calificación igual o superior a muy bueno en el sistema de evaluación del desempeño y haya demostrado asistencia regular según el horario y la jornada establecida siguiendo el mismo procedimiento que se utilizó la primera vez.

Se agotará la vía administrativa ante el Jerarca superior de la Institución siendo esté el Ministro (a) en ejercicio.





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 7

No obstante, la anterior disposición, el servidor al que se le otorgue dicho beneficio, deberá laborar la jornada completa y serán los superiores inmediatos los responsables de velar por su cumplimiento.

En ese mismo cuerpo normativo, se señala:

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, en coordinación y con la aprobación del Director(a) de la Dirección Nacional de CEN CINAI cuando así corresponda; además será el órgano de enlace con la Dirección General de Servicio Civil.

Las Áreas de Gestión Regionales desarrollarán sus actividades en materia de gestión de recursos humanos, de acuerdo con las directrices que emana la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección Nacional.

De las prohibiciones y/o restricciones

- a) Hacer abandono de trabajo, lo cual constituye, sin perjuicio de otras causas contempladas en el presente Reglamento, las siguientes:

(...) v. Utilizar las instalaciones de la Dirección Nacional de CEN-CINAI para juegos de azar.

j) Extralimitarse en sus funciones, deberes y tomarse atribuciones que no le corresponden, al tomar decisiones que no son de su competencia.”

Ley No. 7395 - Leyde Loterías

Artículo 2: Prohíbense todas las loterías, tiempos, rifas y clubes, cuyos premios se paguen en efectivo, con excepción del Juego Crea y de los emitidos por la Junta, según se establece en la Ley de Rifas y Loterías No. 1387 del 21 de noviembre de 1951.

Artículo 38 Refórmense los artículos 2, 3, 4, 7 y 13 de la Ley de rifas y Loterías No.1387 del 21 de noviembre de 1951 y sus reformas, cuyos textos dirán: "Artículo 2 Se entiende por "rifa" el sorteo o juego de azar de una cosa, con ánimo de lucro,





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 8

que se hace generalmente por medio de billetes, acciones, títulos u otras formas similares. Las rifas serán permitidas únicamente cuando se realicen en ocasión de turnos autorizados por el poder Ejecutivo, o cuando las permitan expresamente los Gobernadores de cada provincia, siempre y cuando, en ambos casos, su producto íntegro se destine a fines culturales, de beneficencia, asistencia social, culto o a beneficio de la Cruz Roja Costarricense.

Artículo 3 *Se impondrá una multa de cien mil colones (¢100.000) o prisión de tres a seis meses, a los autores empresarios, administradores, comisionados o agentes de rifas prohibidas. Serán penados con multa de diez mil colones (¢10.000) a cien mil colones (¢100.000) a quienes circulen listas de premios, sean poseedores de ellas o realicen propaganda, de cualquier clase y por cualquier medio, respecto a rifas prohibidas. Artículo 4* Los autores, empresarios, administradores, comisionados, intermediarios o agentes de lotería prohibidas serán autores del delito de estafa previsto y sancionado por el Código Penal, en perjuicio de la Junta de Protección Social de San José.

Quienes intervengan como portadores, por cualquier título, o como expendedores, compradores o pregoneros de loterías prohibidas se considerarán copartícipes y por tanto también se les aplicará la pena por delito de estafa, al que se refiere el artículo anterior, pero disminuida de uno a dos tercios. La misma pena se impondrá a quien induzca en el país billetes de loterías prohibidas o cualquier documento, instrumento u objeto que las represente."

Sobre las rifas, en el dictamen C-051-94 de 5 de abril de 1994, indicó lo siguiente:

*Se desprende de esta disposición [se refiere al numeral 2 de la Ley n.º 1387] , tal y como ya ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Procuraduría, que "las rifas" solamente son permitidas bajo dos supuestos, a saber, cuando se efectúen con ocasión de turnos autorizados por el Poder Ejecutivo, caso en el cual se entiende que existe una autorización implícita dentro del permiso para el evento principal; y cuando sean expresamente permitidas por el Gobernador de cada Provincia, debiendo entenderse para esta segunda posibilidad, que la autorización debe **otorgarse caso por caso**. Asimismo dispone la ley, para ambos supuestos, que necesariamente el producto íntegro de la rifa debe ser destinado a fines de beneficencia pública, asistencia social, culto, educativos, culturales o a beneficio de la Cruz Roja Costarricense. (pronunciamiento C-126-79, del 5 de julio de 1979). En los casos en que*





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 9

sea necesario permiso de la Gobernación correspondiente, ésta requiere de la previa autorización del Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social, cuando el producto bruto de la rifa sea mayor de mil colones. (Las negritas no corresponden al original).

Sobre las actuaciones de los Funcionarios Públicos

Por su parte, la Sala Constitucional de Costa Rica, en el voto N° 440-98, ha sostenido la tesis de que, en el Estado de Derecho, el principio de legalidad postula una forma especial de vinculación de las autoridades e institución públicas al ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, "...toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso –para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que este constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general; el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto." (Véase el voto N° 440-98 de la Sala Constitucional).

En otra importante resolución, la N° 897-98, el Tribunal Constitucional de Costa Rica estableció lo siguiente:

Este principio 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’. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación.

En síntesis, el principio de legalidad constituye un presupuesto esencial del Estado de Derecho y, por ende, del sistema democrático. Ergo, ningún ente ni órgano, que conforma la Administración Pública, puede actuar si no existe una norma del ordenamiento jurídico que lo habilite.

3. RESULTADOS





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 10

Mediante varias denuncias planteadas a la Auditoría Interna, sobre situaciones presuntamente irregulares en la Dirección Regional Central Sur, se dieron a conocer los siguientes presuntos hechos: 1) desde el inicio de la Pandemia Covid-19 en dicha Regional no se atiende el teléfono; 2) los registros y control de asistencia son escuetos; 3) se otorgó la exoneración de marca a una funcionaria pero a otros funcionarios no se le aplicó igualdad de condiciones. También se denuncia que; 4) se han realizado rifas con el fin de recaudar fondos para la reparación de una impresora; 5) la autorización de la modalidad de teletrabajo no ha sido equitativa, y se han utilizado diferentes recursos públicos para los funcionarios que están en teletrabajo; en apariencia no son tareas teletrabajables; sobre este tema no se hará acotación puesto que su abordaje se hará en otro servicio.

Ante lo expuesto, procedió esta Auditoría a efectuar algunas entrevistas, revisiones y solicitudes de información, respecto lo citado con el fin de analizar las posibles irregularidades en algunas actividades.

1) Atención al cliente

Una de ellas corresponde al control de asistencia, de lo cual llamó la atención de la suscrita que el día que se visitó la Sede Regional se tuvo que esperar aproximadamente durante 10 minutos para que abrieran la entrada principal, dado que no había nadie atendiendo la recepción; se constató que aproximadamente cinco funcionarios se encontraban en el comedor.

En relación con el punto anterior, esta situación podría provocar la no atención de clientes internos y externos, la justificación se basó en la ausencia de una compañera y que lo citado fue una eventualidad, escenario que solamente se pudo validar ese día, sin embargo, la denuncia señala que en reiteradas ocasiones no se atiende el teléfono o la recepción de dicha Dirección Regional.

Al respecto, esta Auditoría Interna considera que es obligatorio el compromiso de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno y se debe *“velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente u órgano a su cargo”*.²

²Ley general de control interno N° 8292 artículo 12 inciso a.





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 11

Si bien podrían existir razones justificadas y casos excepcionales para la no atención del cliente interno y externo, lo ocurrido ese día no está justificado, dado que para esa situación debió agotarse las alternativas, máxime que ese día había personal que podía apoyar en ese sentido; en otras palabras, la Administración debió contar con el recurso humano para la atención del cliente, permitiendo mantener la continuidad del servicio, de conformidad con la regla en esta materia.

Con lo indicado en el presente oficio, la Auditoría no pretende sustituir acciones propias de la Administración, sino señalar la eventualidad de ese día y sus posibles repercusiones.

2) Control de asistencia

Por otro lado, si bien existe un registro de asistencia, el mismo no se ubica en un lugar idóneo para controlar de manera efectiva los ingresos, por lo que es conveniente que la administración valore el instrumento que está aplicando y su posible reubicación, asignando a una persona funcionaria el resguardo del mecanismo, que podría ser, en la secretaría de la Directora Regional, o bien, en la Unidad de Recursos Humanos de esa Dirección. Lo citado, con el fin de que el control sea más robusto, y debidamente resguardado, y que sea instaurado oficialmente como actividad de control y transparencia de todo el personal de esa sede Regional.

3) Exoneración de marca

Sobre la exoneración de marca, se constató que efectivamente se ha otorgado ese privilegio a una funcionaria de esa Regional; sin embargo, el documento de respaldo aportado no corresponde a un acto administrativo sobre este tema, sino que se aporta un documento del Ministerio de Salud que refiere al reconocimiento de anualidades, acto administrativo que no corresponde como justificación al otorgamiento dado; además, no se determinó que se haya beneficiado a otro personal que cuenta con condiciones similares a esta funcionaria, por lo que podría considerarse un trato diferenciado y discriminatorio.

4) Rifas





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 12

Sobre la realización de rifas, se entrevistó a varios funcionarios de esa Dirección Regional, confirmando la venta de números para participar de una rifa, cuya adquisición de números para participar fue realizada de manera impuesta a los funcionarios. Sobre el fin, se indica que al parecer fue para cubrir reparación de impresora.

4. ADVERTENCIA

Producto de la valoración y análisis de la normativa y la evidencia obtenida, esta Auditoría considera necesario generar la presente advertencia, como insumo para la toma de decisiones con respecto a los aspectos tratados, u otros similares.

- 4.1 La Dirección Regional debe tomar las medidas que correspondan con el fin de mantener la atención al cliente interno y externo durante toda la jornada laboral, manteniendo así la continuidad del servicio, de conformidad con el ordenamiento jurídico en esta materia.
- 4.2 El acto motivado que justificó la exoneración de marca de una funcionaria, en apariencia no corresponde base suficiente para dicha exoneración, por lo que debe ser analizado de conformidad con la normativa sobre este tema.
- 4.3 Se determinó que en efecto se dio la venta de números para participar en una rifa; ese acto es contrario a la norma en esa materia.
- 4.4 Se debe revisar el procedimiento seguido respecto al supuesto daño ocasionado a la impresora, y determinar si éste corresponde a la regulación de manejo de bienes institucionales y la responsabilidad de la persona que tiene asignado el bien. Dado que ya se hicieron acciones internas, considerar consultar a la Unidad de Bienes Institucional con el fin de determinar lo actuado.

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





23 de setiembre del 2020
DNCC-AI-SAD-0005-2020
Página 13

estas, respecto a lo siguiente y lo que además estime pertinente; por lo que se solicita:

- 5.1 Establecer un cronograma de actividades con responsables y plazos, para corregir lo evidenciado en el presente servicio.
- 5.2 Analizar la normativa que regula las situaciones expuestas en el presente servicio preventivo y subsanarlas para que se efectúen a derecho conforme a lo estipulado en la norma.
- 5.3 Las acciones y medidas correctivas que se implementen deberán ser socializadas con el personal correspondiente.

Para la atención del presente requerimiento y los insumos requeridos, se otorga un plazo de 5 días hábiles, deberá informarse a la Auditoría Interna del mismo.

Las acciones contempladas en el cronograma que la Administración determine, no deben superar los 30 días hábiles.

