



AI-0050-2016

AUDITORIA INTERNA

INFORME DE LA AUDITORIA OPERATIVA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

SAN JOSÉ, FEBRERO 2016



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. INTRODUCCIÓN	
1.1 Origen	3
1.2 Objetivos	3
1.3 Alcance y Naturaleza	3
1.4 Antecedentes	4
1.5 Limitaciones	5
1.6 Comunicación de resultados	5
2. RESULTADOS	5
2.1 Cumplimiento de las funciones de la Dirección Técnica Operativa (DITO), incluyendo las de los departamentos a su cargo (Capacitación, Financiamiento Comunitario y Direcciones Regionales)	6
2.2 Seguimiento de las actividades planificadas en el Plan Anual Operativo 2014 (PAO-2014), a cargo de la Dirección Técnica Operativa (DITO).	9
2.3 Asignación y delegación de funciones por parte de la DITO a los Jefes de los Departamentos de Capacitación, Financiamiento Comunitario y a los directores regionales y éstos últimos, a sus servidores.	11
2.4 Actividades de capacitación, impulso de asociaciones y proyectos comunales destinadas a la promoción del desarrollo comunal, realizadas por las Regionales y los departamentos a cargo de la DITO.	12
2.5 Controles de asistencia aplicados para el cumplimiento de funciones, horas extras, giras y legalidad del tiempo compensatorio de los funcionarios de las Direcciones Regionales.	16
3. CONCLUSIÓN	23
4. RECOMENDACIONES	23
Al Director Nacional	24
Al Director Técnico Operativo	25
Al Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos	26
ANEXO 1	
Análisis de las observaciones del Director Nacional de DINADECO	

INFORME DE LA AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA OPERATIVA (DITO) DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen

El presente estudio, se realizó como parte de las actividades de fiscalización incluidas en el Plan de Trabajo de esta Auditoría, para la dependencia de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual se obtiene de un proceso de Planificación Estratégica basado en riesgos, en el cual esta área obtuvo un riesgo alto (256.7) y una prioridad de 2 (38.6), por lo que fue escogido para auditarlo.

Asimismo, en este informe se incluyen las deficiencias de control interno, determinadas en la atención de una denuncia, relacionada con el manejo de viáticos, horas extras y tiempo a compensar en una de las 9 regionales a cargo de la DITO.

1.2. Objetivo general.

Evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad de las funciones, responsabilidades, asignaciones, productos, procedimientos, controles y actividades de la Dirección Técnica Operativa, para guiar a los Departamentos de Capacitación y Financiamiento Comunitario y las sedes regionales, al cumplimiento de los objetivos institucionales.

Objetivos específicos

-) Determinar la suficiencia, pertinencia y aplicación del sistema de control interno de la DITO, para asegurar el cabal cumplimiento de las funciones a su cargo.
-) Verificar la eficacia, eficiencia de las actividades que realiza.
-) Evaluar el cumplimiento de las regulaciones dictadas para el área estudiada.
-) Comprobar la confiabilidad de la información generada.

1.3. Alcance y naturaleza

El periodo analizado, abarcó del 01 de enero al 31 de diciembre del 2014, actualizándose resultados a la fecha de emisión de este estudio, en cuanto a hechos subsecuentes se refiera.

La naturaleza del estudio, se enfocó a la verificación del cumplimiento de las funciones de la Dirección Técnica Operativa, ampliándose cuando se consideró necesario, a las que realizan las Direcciones Regionales y los departamentos a su cargo o de apoyo. (Capacitación, Financiamiento Comunitario).

Para lo anterior, se revisaron las actividades y objetivos institucionales de la DITO; la pertinencia, eficacia y eficiencia de sus controles internos; sus actividades más riesgosas y carentes de control; la normativa legal y administrativa; los manuales de funciones, procedimientos, procesos, políticas y prácticas de dirección, coordinación,

ejecución, supervisión, control y seguimiento, suministrados directamente por el Director Técnico en ejercicio para el 2014, quién después de esa fecha se pensionó y no ha sido reemplazado.

Adicionalmente, se requirió información del periodo 2014, al Departamento de Capacitación sobre sus desempeños; al Departamento de Registro, en cuanto a las Asociaciones creadas; al Departamento de Financiamiento Comunitario con respecto al número de proyectos girados y a las regionales, en lo referente a las prácticas seguidas para el seguimiento del PAO, la capacitación y funciones ejecutadas y en general, el control de asistencia del personal de las Direcciones Regionales.

Revisándose de las asociaciones creadas, la cantidad de regiones beneficiadas, según el índice de desarrollo social calificado por el IDS-MIDEPLAN-2013, para lo que se agruparon en 3 categorías, a saber: De 0% a 33%, índice de desarrollo bajo; del 34% al 66% índice de desarrollo medio y del 67% a 100% índice de desarrollo alto.

Procediéndose en el caso de los proyectos, a seleccionar una muestra de 33 de los girados entre el 01 de enero al 01 de agosto del 2014, para verificar el tipo de proyecto, sus posibilidades de cumplir el destino previsto y dimensionar su eventual contribución al desarrollo comunal nacional.

Concretamente, en la evaluación de riesgos de la Dirección Técnica Operativa, realizada por esta Auditoría, se identificaron los siguientes:

1. Riesgo operativo muy alto. Afectación al desarrollo comunal por falta de capacitación, asesoría, motivación, promoción e iniciativas, dirigidas a la creación de oportunidades para los ciudadanos y las organizaciones, a una toma de decisiones oportuna y adecuada, la resolución rápida de problemas económicos y sociales, el mejor aprovechamiento de los recursos cedidos, entre otros, que garanticen su crecimiento continuo
2. Riesgo operativo muy alto. Incumplimiento de metas y objetivos institucionales, por cuanto faltan herramientas administrativas para su control, lo que no asegura que se realicen las tareas en forma correcta, eficaz, eficiente, técnica, integrada, supervisada, uniforme, comunicada a las instancias pertinentes y apegada a las disposiciones legales, operativas y administrativas vigentes

1.4. Antecedentes

En el Reglamento de la Ley No 3859 sobre el Desarrollo Comunal, sus artículo 2 y 3 indican que la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad actuará como instrumento básico de desarrollo, con el fin de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país y que para el cumplimiento de sus objetivos y funciones tendrá la siguiente estructura, Dirección Nacional, Área Administrativa, Área Técnica Operativa y Área de Legal y Registro.

Designándosele al Área Técnica Operativa, los procesos técnicos de planificación y operativos de la Dirección Nacional, sobre lo que debe definir estrategias para la desconcentración y regionalización de los servicios institucionales; contando con 9 Direcciones Regionales, el Departamento Capacitación Comunal y el Departamento de Financiamiento Comunitario, dirigidos por un Director Técnico, ausente a la fecha, ya que su anterior propietario, se pensionó desde noviembre del 2014 y no ha sido sustituido; justificándose en el oficio DND-1228-15, del 20 de octubre del 2015, que no se ha nombrado en ese puesto, porque el registro de elegibles de la Dirección General del Servicio Civil, tiene sólo un oferente para dicha clasificación, por lo que esa Dirección Nacional, consideró que no se cuenta con opciones que permitan una adecuada elección, analizando la necesidad de modificar su especialidad; acción que realizó de forma simultánea a la respuesta dada a esta Auditoría, ya que se le giró instrucciones al Departamento de Recursos Humanos, con oficio DND-1227-2015, del 20 de octubre del 2015, que en lo que interesa dice:

"...se le solicita realizar las gestiones necesarias para modificar la especialidad de puesto de Director de la Dirección Técnica Operativa, de modo que se sustituya la especialidad de promoción social a la especialidad de administración pública o administración generalista, según considere más idóneo..."

Al estar a cargo de los procesos operativos de la Institución, se reseñan los objetivos institucionales establecidos en el artículo 3 de la Ley 3859, en los que tiene participación, según se transcribe:

"...

- a) Promover la creación de oportunidades para el perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus capacidades y cualidades y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país;
- b) Establecer el clima propicio para la creación de nuevos valores y la adaptación de nuevos hábitos y actitudes, a través de un proceso de perfeccionamiento interno de la población, que asegure su participación activa y consciente en las acciones, para resolver los problemas económicos y sociales que afectan;
- c) Crear, por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva de responsabilidad mutua por medio de desarrollo nacional en todos los órdenes y el estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales regionales y nacionales;
- d) Coordinar y orientar los programas privados para la aplicación de los principios, métodos y técnicas del desarrollo de la comunidad;
- e) Realizar estudios e investigaciones sociales y contribuir a establecer los canales adecuados en ambas direcciones entre las comunidades y los organismos técnicos, administrativos, legislativos y políticos en general;
- f) Plantear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social;
- g) (...)
- h) (...)
- i) Asesorar técnicamente en los aspectos de investigación, planeamiento, ejecución, organización y evaluación, a personas y entidades que tengan bajo su responsabilidad programas de desarrollo de la comunidad..."

Cabe señalar, que el presente trabajo fue realizado con base y en cumplimiento de las Normas Generales de Auditoría, las del Ejercicio de la auditoría interna en el sector público y las que se consideró aplicables y pertinentes para esta auditoría y conforme lo requiere esta profesión.

1.5. Limitaciones

Durante este proceso, no se encontraron limitaciones técnicas u administrativas, para su desarrollo, proporcionándose la información y atención requerida, en la mayoría de los casos y en los que hubo inconvenientes, fueron solventados, por lo que no se registra salvedad u omisión en la ejecución de los procedimientos de auditoría.

1.6 Comunicación de resultados.

Los resultados de este informe fueron expuestos en conferencia oral, el 10 de febrero del 2016, con la participación del Máster Harys Regidor Barboza, Director Nacional, Licda. Natalia Córdoba Ulate, Jefe de Asesoría Jurídica y Máster David Solano González, Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos, a los que se les concedió un plazo de cinco días hábiles, para que emitieran sus comentarios u objeciones por escrito; recibiendo respuesta con nota DND-172-2016, del 15 de febrero del 2016, de parte del Director Nacional y copia de los oficios OGEREH-053-2016, del 11 de febrero del 2016, del Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos y del DAF-012-2016, del 12 de febrero del 2016, emitido por el Director Administrativo-Financiero; solicitando que se reconsideren los plazos para el cumplimiento de las recomendaciones 4.2, 4.4, 4.5, 4.11 y 4.14, lo cual fue analizado en el Anexo 1., resolviéndose acoger esas peticiones, modificando las fechas de cumplimiento en las recomendaciones pertinentes.

Asimismo, se le reconoce a la Administración la disposición de los funcionarios de la Dirección Técnica Operativa y los Jefes de los Departamentos de Capacitación Comunal, Financiamiento Comunitario y las regionales para brindar la información solicitada y la aclaración de dudas al Equipo de Trabajo de esta Auditoría.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, el jerarca; en este caso, el Director Nacional de DINADECO, por tratarse de un órgano adscrito al Ministerio de Gobernación, con desconcentración mínima y funciones técnicas dadas por Ley; en un plazo improrrogable de treinta días hábiles después de recibido este informe, debe ordenar la implantación de las recomendaciones y si discrepa de éstas, dentro del mismo lapso,

deberá emitir las soluciones alternas que motivadamente disponga; comunicándolo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado al que se le asignó la recomendación.

De darse conflicto en cuanto a las recomendaciones y tiempos de cumplimiento, formulados por la Auditoría, se recurrirá al artículo 38, que señala que una vez firme la resolución del Jerarca, que ordene soluciones distintas a las propuestas por la auditoría interna, ésta tendrá 15 días hábiles, contados a partir de esa comunicación, para exponerle por escrito los motivos de inconformidad con lo resuelto e indicarle que el asunto se debe remitir a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días siguientes, salvo que el Jerarca se allane a lo objetado por la Auditoría.

2. RESULTADOS.

2.1. Cumplimiento de las funciones de la Dirección Técnica Operativa (DITO), incluyendo las de los departamentos a su cargo (Capacitación, Financiamiento Comunitario y Direcciones Regionales)

La Dirección Técnica Operativa, para cumplir con las funciones a su cargo, ha emitido directrices internas relacionadas con:

-) Visitas de revisión y supervisión a oficinas regionales.
-) Instructivo para la aplicación de informe de labores bimensual.
-) Programación reunión mensual con directores regionales anualmente, efectuada para gestionar actividades administrativas y el fortalecimiento del control interno.

Sin embargo, cuando se le solicito respaldos de su gestión, no entregó ninguna evidencia de registros y análisis de resultados que reflejen la aplicación, supervisión, seguimiento, coordinación y cumplimiento de las actividades asociadas con esos escritos; tampoco de rutinas de análisis de la calidad del servicio que se da a los usuarios, ni ninguna otra que garantice el cumplimiento de las funciones sustantivas asignadas a esa dependencia y que le han sido impuestas por Ley a DINADECO.

Concretamente, en las circulares proporcionadas y emitidas por la DITO, como material a evaluar en este estudio, se aprecia la indicación de quien ejecutara la tarea, pero no se dictan las actividades de control que debería hacer directamente el Director Técnico, como parte de sus obligaciones cotidianas, para asegurar cumplimientos, como lo piden las regulaciones de control, situación que se puede visualizar seguidamente:

Circular DITO-249-2014, del 29 julio del 2014, Asunto: Metodología de trabajo Unidad de Planificación Institucional (UPI-DITO).

"(...)Todo lo que tenga que ser compilado por la DITO (PAO, POI Y MAPSESI) será organizado por Surama Latino y Karla Molina en ese orden de dependencia para sus observaciones y/o consultas, quienes a su vez, revisarán y corregirán los documentos y consultarán de ser necesario con la UPI. Únicamente las asesorías de Control Interno y SEVRI serán responsabilidad de la UPI pues la dinámica de trabajo es individual y su reporte a la DITO será definitivo.

DITO como dirección y superior jerárquico entregará los informes definitivos de los copilados; la señora Surama Latina mantendrá comunicación directa con Karla Molina quién será el último eslabón para cumplir los propósitos mencionados."

Circular DITO-289-2014, del 22 de agosto del 2014, Asunto: Tiempo de reposición.

"...Es responsabilidad de la jefatura llevar los controles sobre el tiempo extraordinario laborado por sus subalternos con apego a la normativa vigente..."

Al no aportar la DITO, ninguna otra documentación de soporte o respaldo del análisis y gestión de la información, que evidencie su actuación activa y permanente y que asegure su adecuado funcionamiento, se solicitó a los Departamentos de Capacitación, Financiamiento Comunitario y a las Direcciones Regionales, información sobre las labores realizadas por esas instancias, durante el periodo del 01 de enero del 2014 al 31 de diciembre del 2014, obteniéndose la que se resume a continuación:

1. Departamento de Capacitación Comunal.

- J Cronograma de giras del periodo 2014, relacionado con la verificación de calidad en las actividades de capacitación 2014. (Oficio DCC-059-2014).
- J Atención específica de la implementación de actividades de capacitación a la Unión Cantonal de Santo Domingo de Heredia (Oficio DCC-08-2014).
- J Programación de visitas a capacitaciones de los equipos técnicos regionales, del 22 de mayo al 16 de julio 2014, a las regionales Brunca, Pacífico Central, Central Occidental, Metropolitana, Central Oriental y Huetar Caribe, a las que se les visita para mejorar los procesos metodológicos formativos para potenciar la gestión de las organizaciones comunales; citando que los funcionarios del Departamento de Capacitación llevarán a cabo dos giras de visita por cada Dirección Regional con el fin de cumplir dicha meta. (Oficio DCC-33-2014).

2. Departamento de Financiamiento Comunitario.

- J Envío a la DITO, del listado de proyectos pendientes de liquidar, correspondientes al periodo que va del año 2002 al 2013, con corte al 30 de setiembre del 2014 (Oficio DFC-P-0990-2014).

3. Direcciones Regionales.

- J Informes bimensuales, los que suministró de forma digital la funcionaria Surama Latino, quién mediante Teletrabajo, se encarga de consolidarlos cuatrimestralmente y entregar al Director Técnico Operativo para que lo remita a la Unidad de Planificación Institucional, de acuerdo a lo indicado en oficio DITO-249-2014, del 29 julio del 2014.

En dicho archivo digital, se aprecian datos de las 9 regionales, cada una con sus informes de labores bimensuales y los cuatrimestrales usados para verificar el cumplimiento del PAO del periodo 2014.

Conforme al DRM-291-2014, del 02 de setiembre del 2014, dado como ejemplo por la Dirección Técnica Operativa, cada uno de los informes, es preparado en la Regional, con un formato preestablecido, que incluye 15 temas, referentes a: Coordinaciones interinstitucionales, asesorías telefónicas, asesorías personales, investigaciones, capacitaciones, actividades de promoción, solicitudes formales, participaciones, perfiles de proyectos, supervisión de proyectos financiados, plan de trabajo, informes económicos, liquidaciones de proyectos, liquidaciones del 2% ISR, liquidaciones al impuesto del cemento.

- J Actas de reuniones mensuales con los regionales.

El Director Regional Huetar Norte, fue designado verbalmente por el anterior Director Técnico Operativo, como secretario de las reuniones, para que emitiera las Actas de las reuniones mensuales, de las cuales suministró 7 actas de forma digital que incluyen aspectos administrativos, como distribución de viáticos, presupuesto de horas extras, aspectos de mantenimiento de vehículos; recordatorio de cumplimiento de metas del PAO; alquiler de oficinas, coordinación para plan de compras del 2015; reasignaciones, entre otros; sin embargo, dichos escritos no reflejan toma de decisiones o acciones de parte de la DITO. (Archivos digitales suministrados)

En general, al evaluar la información enumerada, se determina que a pesar de la coexistencia de documentos de ejecución de tareas, proporcionados por Capacitación, Financiamiento Comunitario y las Regionales, que son instancias subordinadas a la DITO, esta última en la persona de su Director, no evidencia que los hubiera evaluado y

gestionado las acciones que le corresponderían, conforme a su jerarquía y asignación de funciones, sean de verificación, registro, mejora, corrección, información u otro.

Por otra parte, las disposiciones internas vigentes, tienen establecido para la DITO, actividades de control concretas, las que no fueron atendidas, ya que:

1. En la ejecución de las dos visitas anuales a las 9 regionales, requeridas en Circular DITO-088-2011, del 21 de febrero del 2011, adjunta el Instructivo para la Ejecución de la Supervisión de Oficinas Regionales y Subregionales; únicamente se evidenció cumplimiento de una visita a la Regional de Heredia y otra a la Regional Central Occidental, de las que sólo entregó copia del informe escrito que correspondía para la primera, omitiendo el de la segunda.

Sin que haya otro escrito o registro que presuma algún seguimiento o monitoreo para el cumplimiento de las instrucciones giradas a los Directores Regionales, sea en esas visitas, contactos extraordinarios o durante las reuniones mensuales.

2. Tampoco se muestra cumplimiento para lo requerido en la Circular DITO-104-2011, del 28 de febrero del 2011, que adjunta el Instructivo para la Aplicación del Informe de Labores Bimensual, que señala:

"... La Dirección Técnica Operativa revisará, sistematizará los datos reportados por dirección regional en caso de errores o inconsistencias devolverá el informe por oficio y la dirección regional tendrá un plazo de 5 días hábiles máximo para entregarlo corregido impreso y digital a la DITO.

Cada año presupuestario la DITO actualizará el informe de labores bimensual e incorporará las metas del PAO en curso, es decir, podrá añadir o eliminar variables y categorías y finalmente lo comunicará con oficio y remitirá versión digital a los correos electrónicos de cada dirección regional."

Cabe demarcar, que desde el 01 de diciembre del 2014, no se cuenta con Director Técnico Operativo, notificando el Director Nacional, en la Circular DND-834-14, del 10 de noviembre del 2014, que asumió como recargo la gestión de esa Dirección y que aún no se ha nombrado; condición que limitó la coordinación y verificación de cambios en los procedimientos valorados, lo que se hará conforme a las declaraciones que se generen en la presentación de resultados de este informe.

Sobre los criterios normativos y técnicos aplicables a este resultado, la Ley General de Control Interno, establece en su artículo 10, que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados establecer, revisar y evaluar el sistema de control interno; así como de la administración realizar las actividades necesarias para su efectivo funcionamiento, citando el artículo 12, que el jerarca y los titulares subordinados deben de cumplir con velar por el desarrollo propicio de la institución y tomar las medidas correctivas que correspondan, ante eventuales desviaciones.

Consecuentemente, las Normas de control interno para el Sector público (N-2-2009-CO-DFOE), publicada en la Gaceta No.26, del 6 de febrero 2009, indica en la 4.4., que el jerarca y los titulares subordinados deben mantener actividades de control que aseguren razonablemente información de calidad para el funcionamiento del SCI y el desempeño institucional, la que debe ser comunicada a su debido tiempo a instancias internas y externas; en la 4.5.1, que se debe dar una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional, observar las regulaciones del SCI y realizar las acciones suficientes para lograr los objetivos buscados y en la 5.6., que los sistemas de información deben tener los procesos requeridos para generar información que cumpla con las necesidades de los usuarios y los atributos de confiabilidad, oportunidad y utilidad.

A nivel institucional y en apego a la normativa general, se tienen las siguientes directrices, las cuales deben ser aplicadas directamente por la DITO, a saber:

- 1) Manual de puestos de DINADECO, usado y obtenido el 07 de marzo del 2012, a través del Máster David Solano González, Jefe de Gestión Institucional de Recursos Humanos, a quien se consulta y confirma su

vigencia, el 05 de febrero del 2015; estipula que dentro de las funciones del Jefe de la Dirección Técnica Operativa, está la de:

"...Asignar, orientar y supervisar las labores encomendadas a sus colaboradores en reuniones de equipo con los directores regionales y jefes de departamento, velando porque las mismas se desarrollen con apego a las normas técnicas y jurídicas vigentes y aplicables a su campo de actividad..."

-) Circular DITO-088-2011, del 21 de febrero del 2011, adjunta el Instructivo para la Ejecución de la Supervisión de Oficinas Regionales y Subregionales, en el que se establece que se deben realizar visitas a las nueve oficinas regionales y al azar una oficina subregional, 2 veces al año (semestralmente) por parte de la jefatura de la Dirección Técnica Operativa o personal de la DITO que esa jefatura asigne; utilizando los siguientes instrumentos "Revisión de expedientes de las organizaciones comunales" y "Revisión de expedientes de gestión, registros digitales y registros de actividades de la oficina".

Concluyendo el proceso con la comunicación posterior a la visita, mediante oficio a la Jefatura Regional con los resultados y medidas correctivas de aplicación inmediata con un plazo para su cumplimiento y el seguimiento de dichas medidas se darán en la segunda visita semestral.

-) Circular DITO-104-2011, del 28 de febrero del 2011, adjunta el Instructivo para la Aplicación del Informe de Labores Bimensual e indica que la Dirección Técnica Operativa, revisará y sistematizará los datos reportados por las regionales y en caso de que existan errores devolverá el informe por oficio, dándole a la regional respectiva un plazo máximo de 5 días para entregar las correcciones de forma impresa y digital a la DITO. Asimismo, el director regional debe velar por el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, la confiabilidad de los datos y girar las instrucciones para llevar el control de las actividades de los funcionarios a su cargo en una bitácora u otro respaldo.
-) Circular DITO-360-10, del 06 de julio del 2010, asunto: Directrices de la Dirección Técnica Operativa (DITO), textualmente dice:

"...b) LOS DIRECTORES REGIONALES DEBEN ASISTIR A LAS REUNIONES MENSUALES YA PROGRAMADAS..."

En cuanto a las causas que generan las situaciones detectadas en este estudio, no se logró obtener su enumeración por parte de la Administración activa, en vista de que el Director Técnico Operativo, se pensionó desde el 30-11-2014 y no se ha nombrado su sustituto.

Pese a lo indicado, en el oficio DITO 304-2014, del 04 de setiembre del 2014, en el que se aporta la documentación para este estudio, el anterior encargado de la DITO, anota textualmente, como problemas evidenciados:

"...Falta de personal para cumplir con las diversas tareas, eso incluye las visitas de supervisión a las oficinas regionales. Dependemos de la programación de vehículo según disponibilidad de las oficinas centrales..."

Por su parte, esta Auditoría conforme a la evidencia encontrada en este resultado, determina que lo que motiva las situaciones detectadas, es que la DITO no ha definido suficientes actividades de control y que las incluidas en sus directrices internas, no las está aplicando ni evaluando como corresponde, por lo que no se asegura el adecuado cumplimiento de las funciones sustantivas a su cargo y por ende, de las metas y objetivos institucionales, estipuladas por ley a DINADECO.

Las precitadas situaciones, afectan el adecuado funcionamiento de la Dirección Técnica Operativa y de los departamentos y regionales a su cargo; reflejan incumplimiento de las funciones asignadas a los servidores responsables y señalan, el desaprovechamiento de oportunidades de mejora en el logro de los objetivos organizacionales, institucionales y nacionales, previstos para el desarrollo comunal costarricense y demandados por la Ley de DINADECO, sus reglamentos y específicamente en las directrices internas vigentes.

2.2. Seguimiento de las actividades planificadas en el Plan Anual Operativo 2014 (PAO-2014), a cargo de la Dirección Técnica Operativa (DITO).

Sobre el seguimiento de las actividades planificadas en el Plan Anual Operativo 2014, existe un procedimiento instituido a nivel de la DITO, mediante el cual se compilan los alcances de las metas y objetivos propuestos en el PAO institucional, asignados a las Regionales. Entregándose directamente a la DITO, en el caso de los departamentos de Capacitación y Financiamiento Comunitario, los resultados alcanzados en estos 2 últimos, con copia a la UPI, de la que toman y registran su información.

De acuerdo con lo anterior, para la evaluación de las regionales, se le solicitó a la funcionaria encargada de realizar la compilación, la documentación pertinente, quién la suministró de forma completa en archivo digital, el 21 de enero del 2015; obtenida de los "Informes de Labores Bimensuales", del que se aportó un ejemplo, en el oficio DITO-304-2014, del 04 de setiembre del 2014, perteneciente a la Región Metropolitana, que contiene los siguientes espacios de llenado: Nombre de la dirección regional, meses que cubre, fecha de entrega, objetivos y metas (Coordinaciones interinstitucionales, coordinaciones con Banco Nacional, asesorías telefónicas, asesorías personales, asesorías organizacionales sujetas a financiamiento de proyectos, tema manejo de fondos públicos, investigaciones, capacitaciones, actividades promoción, solicitudes de promoción, solicitudes formales, participaciones, todos los perfiles de proyectos, proyectos comunidades prioritarias, supervisión de proyectos financiados, plan de trabajo, informes económicos, liquidación del 2% ISR y liquidaciones impuesto al cemento), número de organizaciones y número de dirigentes, que es lo necesario para el consolidado cuatrimestral del PAO de la DITO.

Analizando los datos facilitados por las regionales, se detecta que el archivo digital de la compilación de las actividades de las regionales, contiene los compilados de informes bimensuales de las 9 regionales, a saber: Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántico, Brunca, Pacífico Central, Heredia, Oriental Central, Occidental y Metropolitana; el resumen de estos para el I, II y III cuatrimestre del 2014, el total semestral y anual del 2014, todo conforme a lo requerido en la Metodología de trabajo del UPI-DITO, emitida en Circular DITO-249-2014, del 29 de julio del 2014.

Igualmente, se comprueban los cumplimientos de las metas y objetivos previstos para las regionales, en casi todos los ítems propuestos; excepto en la meta del objetivo táctico de "Gestionar financiamiento y apoyo técnico para la ejecución de programa y proyectos que propicien el desarrollo de las comunidades con el propósito de incorporar a las organizaciones en el progreso de sus comunidades", asociada con: "Asegurar la ejecución de mínimo el 60% de los proyectos aprobados a diciembre de 2013."; la que de acuerdo con la información registrada en los reportes del seguimiento del PAO cuatrimestrales, aportadas por la DITO a la UPI, llegó sólo a un 56%; sin que se brinde justificación de ese rendimiento y se extrañen escritos donde soliciten acciones para su logro, corrección, mejora u otro.

En el caso de las acciones directas de la DITO, se programó la realización de 18 visitas de supervisión a las direcciones regionales, pero solo ejecutó dos en el año, suministrando copia del informe escrito de la Regional Heredia, omitiendo el de la Regional Occidental, aunque debió proporcionar los dos, según lo establecido en la metodología oficializada en el DITO-0104-2011, del 28-02-2011; omitiéndose de nuevo las justificaciones que imposibilitaron ese alcance y las actividades de control que mediaran para que se logre eficaz, eficiente y oportunamente.

Con respecto a la información y resultados generados por los departamentos de Financiamiento Comunitario y Capacitación, se determinó que se entregó a la UPI y se cumplieron las metas previstas; sin embargo, la DITO, dentro del procedimiento establecido, no estipula su compilación, ni la evaluación de sus cumplimientos; limitándose a archivarlas, sin comprobar acatamiento de sus funciones, evaluar rendición de cuentas, el desempeño, mejoras en los procesos y mayores resultados, todas tareas de su entera responsabilidad.

Aparte de la documentación y controles enumeradas en este hallazgo, no se suministró ninguna otra información, procedimiento o práctica relacionada con el seguimiento al cumplimiento de las metas del PAO, a cargo de la DITO; sean evaluaciones, reportes, informes, justificaciones, indicaciones, entre muchas que podrían denotar la participación activa de esa instancia y garantizar el logro y la mejora continua de los resultados a su cargo.

Al respecto, las Nomas de control interno para el sector público, en su numeral 4.5., indican que el jerarca y los titulares subordinados según sus competencias, deben crear actividades de control que orienten una gestión institucional eficiente y eficaz; agregando en la 5.7., que se deben establecer los métodos necesarios para asegurar de forma razonable, la comunicación de la información a las instancias pertinentes, a su tiempo y de acuerdo con las necesidades de los usuarios.

Citando el procedimiento definido y aplicado por la DITO, para la metodología de trabajo UPI-DITO, sobre informes correspondientes a PAO, POI, MPASESI, Control Interno y SEVRI, ingresado en la Circular DITO-249-2014, del 29-07-2014, que:

"... La convocatoria de entrega será realizada por la compañera Surama Latino, quién recopilará la información digital correspondiente para hacer el consolidado de las direcciones regionales y le dará fecha de entrega a los departamentos adscritos para entregar la matriz finalizada (impresa a DITO oficinas centrales y digital a Surama Latino). No obstante, los departamentos adscritos entiéndase Capacitación Comunal y Financiamiento Comunitario coordinarán asesoría con la UPI directamente pero entregarán por oficio a la DITO su avance con copia a UPI en la fecha que la Dirección Técnica establezca..." El subrayado no es del original.

Con respecto a las causas, que ocasionan las omisiones en las actividades de control dispuestas para asegurar un adecuado seguimiento del cumplimiento de las metas del PAO, debido a que el Director Técnico Operativo, se acogió a su jubilación, a partir del 30 de noviembre de 2014 y no se ha nombrado su sustituto.

Pese a lo citado, la Auditoría con base en los resultados de este aparte, determina que se debe fortalecer el sistema de control e información de la DITO, en cuanto al logro, medición y mejora en el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas y objetivos de los planes estratégicos y operativos de la DITO.

Las acciones no realizadas, podrían afectar el cumplimiento de las metas y objetivos del PAO, la ejecución del presupuesto, el uso de fondos públicos, la toma de decisiones oportunas y necesarias para lograr las metas y objetivos institucionales y la mejora continua en el desarrollo comunal.

- 2.3. Asignación y delegación de funciones por parte de la DITO a los Jefes de los Departamentos de Capacitación, Financiamiento Comunitario y a los directores regionales y éstos últimos, a sus servidores.

No se obtuvo escritos que evidencien la asignación y delegación de funciones por parte del Director Técnico Operativo, para con la Jefatura de Capacitación y 5 de los 9 directores regionales, específicamente, los de la Brunca, Central Occidental, Metropolitana, Pacífico Central y Heredia;

Igualmente, los Directores Regionales de la Brunca, Metropolitana, Central Occidental y Pacífico Central, no aportaron documentos que evidencien la asignación de funciones a sus colaboradores.

Tampoco se tienen directrices con respecto al establecimiento de la autorización y aprobación de funciones y los canales adecuados de comunicación, que garanticen que las tareas que correspondan, se cumplan según lo regulado y de forma eficiente.

Al respecto, la Ley General de Control Interno, establece en el inciso d) de su artículo 13, que entre los deberes del jerarca y los titulares subordinados están los de establecer las jerarquías claras, asignar autoridad y responsabilidad a los funcionarios y proporcionar canales de comunicación adecuados, todo según el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Por su parte, las Normas de control interno para el Sector público (N-2-2009-CO-DFOE), publicada en la Gaceta No.26, del 6 de febrero 2009, estipula en el inciso c) de su numeral 1.4. que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, emitir instrucciones para que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén documentados, actualizados, oficializados y divulgados para su consulta. Tratando en la 2.5.1 sobre la delegación de funciones la exigencia de responsabilidad que le corresponda y la asignación de autoridad a los funcionarios respectivos para la toma de decisiones y promover la acciones pertinentes; mencionando la 2.5.2, lo relacionada con la autorización y aprobación de la ejecución de procesos, operaciones y transacciones institucionales, por parte de los funcionarios con potestad para darlas.

Señalando, en la norma 5.7.1, que deben de existir y funcionar de forma adecuada los canales y medios de comunicación que trasladen la información transparente, ágil, segura, correcta y oportuna a los destinatarios idóneos, citando la 5.7.3 que la información debe darse al destinatario en el momento oportuno para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Igualmente, para este resultado, la DITO, no proporcionó las causas, que ocasionan las situaciones evidenciadas, debido a que el Director Técnico Operativo, se acogió a su jubilación a partir del 30 de noviembre del 2014 y aún no se ha nombrado sustituto

Por su parte, la Auditoría determina que no se aplican controles y canales de comunicación apropiados; con los que se asegure el delegar y asignar funciones por escrito a todos los colaboradores de la DITO, dándoles la autorización y aprobación necesaria, definiendo en cada caso, la responsabilidad y autoridad, que les permita cumplir sus labores adecuadamente.

La condición señalada, puede incrementar el riesgo de que los funcionarios no tengan claro las actividades, responsabilidades y operaciones, que deben desarrollar en su trabajo, pudiéndose omitir cumplimientos, controles o seguimientos necesarias para lograr los objetivos institucionales; lo que además, dificulta identificar responsables y corregir oportunamente las desviaciones en los diferentes niveles organizacionales, al no contarse con un parámetro contra el cual cotejar las actuaciones desempeñadas.

2.4 Actividades de capacitación, impulso de asociaciones y proyectos comunales destinadas a la promoción del desarrollo comunal, realizadas por las Regionales y los departamentos a cargo de la DITO.

Entre los principios y objetivos de la ley, regulaciones y disposiciones de DINADECO, se encuentra el promover el desarrollo de sus ciudadanos mediante la gestión de varias actividades en las comunidades, entre las que se concretan las de: Capacitación dirigida a las comunidades, creación de organizaciones comunales y financiamiento de proyectos comunales para enfrentar los problemas económicos y sociales, funciones a cargo y coejecutadas en las 9 regionales de DINADECO y los departamentos de capacitación y Financiamiento Comunitario y que seguidamente se analizan:

1. Capacitación dirigida a las comunidades.

Los promotores de las Direcciones Regionales, son los encargados de capacitar a los dirigentes comunales, para lo cual, se hace la programación de los talleres, la convocatoria a las organizaciones, se coordina el lugar, alimentación y transporte, prepara el material didáctico, elige el facilitador, ejecutan la actividad, se solicita a los participantes firmar lista de asistencia y finalmente, elaboran y entregan los certificados.

Actuación en la que el único mecanismo de control usado para verificar las capacitaciones dadas por los promotores regionales a las organizaciones, son los informes bimensuales que se remiten a la DITO, con la cantidad de actividades que se hacen y los listados de asistencia, (resguardados en las regionales); escritos que no evidencian que sean procesados en ningún sentido por la DITO.

Adicionalmente, se capacita a los servidores de DINADECO, para que éstos lo hagan en las comunidades, determinándose que para el PAO 2014, el Departamento de Capacitación estimó como meta, el capacitar a 40 funcionarios de las regionales, lo cual efectuó mediante talleres, que se evidencian con listas de asistencia llevadas por dicha instancia.

Otra acción que se realiza, es la verificación de calidad de las capacitaciones, de las que se proporcionó 18 dadas por los promotores a la dirigencia comunal, en las que se evalúa por parte del Departamento de Capacitación, los siguientes criterios: disposición del espacio previo a la capacitación, encuadre de la actividad, metodología de trabajo y manejo del grupo, manejo de la voz, desenvolvimiento y habilidad para dirigirse a las personas asistentes y dominio de los temas.

De las citadas 18 evaluaciones de calidad, se comprobó que a pesar de que existe el informe de todas las visitas realizadas por el Departamento de Capacitación, remitido directamente al Director Nacional, con oficio DCC-005-2015, del 10 de febrero del 2015, en el que se revisan los aspectos de calidad de las capacitaciones en las Direcciones Regionales; este no fue solicitado, analizado ni trasladado a y por la DITO, por lo que no lo conoció ni valoró para tomar decisiones o acciones correctivas o de mejora; observándose que dichos informes omiten detallar quien fue el responsable, la fecha en que se realizó, duración y valorar el beneficio directo que obtuvieron los participantes con la capacitación.

Según lo indicado, no se aprecia participación activa de la DITO, en la ejecución y control de las actividades de capacitación dirigidas a promover el desarrollo comunal, las cuales son atendidas directa y exclusivamente en el Departamento de Capacitación Comunal.

2. Creación de organizaciones

Para este particular, se revisó la información suministrada por el Departamento de Registro, relacionada a la inscripción de nuevas asociaciones en el periodo 2014, determinándose que en total se crearon 64 organizaciones, de las cuales 35 son asociaciones específicas, 38 integrales y 1 Unión Cantonal; las que para su análisis fueron divididas por regional, cantón y clasificadas según su índice de desarrollo, donde alto sería (67% - 100%), medio (34% - 66%) y bajo (0% - 33%), tomándose como base el documento denominado "Índice de Desarrollo Social 2013", emitido por MIDEPLAN; obteniendo la siguiente distribución:

TIPO ORGANIZACIÓN	BAJO (0%-33%)		MEDIO (34%-66%)		ALTO (67%-100%)	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
ADI	11	39%	16	57%	1	4%
ADE	6	17%	14	40%	15	43%
Unión Cantonal	1	100%	0	0%	0	0%
TOTAL	18	28%	30	47%	16	25%

Los datos tabulados indican que se tiene un 28% de organizaciones creadas para la zona con bajo índice de desarrollo; 47% para las comunidades de índices medio y 25% con índices altos; proporciones que no pueden calificarse como adecuadas o no, ya que no existe una orientación, definición o priorización, de las áreas en las que estratégicamente debe incentivar la mayor creación de las organizaciones comunales, para que éstas, a su vez puedan potencializar actividades que posibiliten una mayor promoción del desarrollo comunal, en sus localidades y en todo el país.

De acuerdo con lo indicado por los Directores Regionales de la Huetar Atlántico, Metropolitana, Heredia, Central Oriental, Pacífico Central, Brunca y Chorotega, por medio de correos electrónicos de fechas del 28-30/10/2015 y

16/11/2015, se determina que la creación de nuevas organizaciones comunales obedecieron a solicitudes de los ciudadanos de cada región, restringiéndose las actividades de las regionales y la DITO a hacer el trámite administrativo que les impone la Ley, sin ser proactivos en el direccionamiento de la promoción y creación de las organizaciones comunales.

3. Proyectos comunales.

El financiamiento de proyectos, es formulado y solicitado por las organizaciones comunales, revisado por las direcciones regionales, recomendados por el Departamento de Financiamiento Comunitario y por último aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Considerando el objetivo de promover el desarrollo comunal, mediante el financiamiento de proyectos, se revisó un total de 33 expedientes de financiamientos aprobados por el Consejo Nacional, entre el 01 de enero al 01 de agosto del 2014, los que presentaban la siguiente distribución:

Tipo Proyecto	Cantidad	Monto Girado
Compra mobiliario y equipo	14	188.575.659,00
Infraestructura	11	470.742.435,00
Compra terreno	8	380.821.364,00
Total general	33	1.040.139.458,00

En la revisión de la documentación soporte, se determina que el financiamiento se propuso para la compra de mobiliario y equipo (equipo de cocina en acero inoxidable; mesas y sillas para equipar un salón comunal; material ortopédico; equipo especializado para laboratorio y cirugía general; instrumentos musicales y pupitres para aula de CENCINAI) e infraestructura (asfaltado o cementado de calles; remodelaciones de salón comunal e iluminación de cancha de deportes).

Observándose, que en los precitados rubros, se anota el propósito, los beneficiarios, sus necesidades y como finalidad de los proyectos: Alquiler del salón comunal, desarrollo de actividades sociales y culturales, facilidades a las personas con discapacidad, mejorar los servicios de salud de la región, brindar mayor seguridad al transportar productos agrícolas y el ganado.

Con respecto a los 8 casos de compra de terreno, también se exponen los datos citados, con la excepción de que 7 no contaban con información que asegure que la organización comunal tiene o puede lograr los recursos para alcanzar el destino final a corto, mediano o largo plazo; encontrándose que el destino propuesto para dichos terrenos son: Construcción de 3 salones comunales, 2 salones multiuso, una casa de salud y campo ferial y 1 terreno para construcción de salón multiuso, donde la organización certifica que cuenta con ₡21.269.671,30, lo que es insuficiente para asegurar el culminar la obra; condición que probablemente impedirá que se ejecuten y por ende, que se logren los resultados previstos .

Aparte de los destinos señalados para los proyectos, no se distinguen entre los aprobados por dicho órgano a las organizaciones comunales de las distintas regiones, iniciativas de naturaleza productiva, que es una forma más acertada de potencializar el desarrollo general de las comunidades.

Tampoco en este punto, se detectan acciones de la DITO, dirigidas a identificar y promover tipos de proyectos adaptados a las necesidades de los ciudadanos y sus locaciones, considerando entre otros, nivel de desarrollo, educación, actividades locales, oportunidades, competitividad, mercados emergentes.

Concluyéndose que el proceso que se lleva en las oficinas regionales, con la participación de los departamentos de capacitación y financiamiento comunitario; todos direccionados por la Dirección Técnica Operativa de DINADECO, para promover el desarrollo comunal a través de la capacitación, creación de asociaciones y la revisión e incentivación del financiamiento de proyectos para la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, no cuenta con una planificación basada en la evaluación y definición de los estratos con menor índice de desarrollo económico, social, industrial u otros instrumentos que estratégicamente indiquen donde y para qué es más beneficioso el apoyo de DINADECO, con los que se podrían generar planes, programas, estudios técnicos con direccionamiento claro, entrenamiento y estrategias más eficaces y eficientes para lograr los objetivos legales, departamentales, institucionales y nacionales, agregando mayor aporte y valor al desarrollo comunal que le corresponde liderar.

Sobre el tema tratado, la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley No. 3859 de abril 7 de 1967, en su artículo 3 dispone los principios y objetivos a los que debe ajustarse el funcionamiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, en sus incisos b), c), g), h) y j), mencionando que se debe establecer el clima propicio para la creación de valores, hábitos y actitudes, a través de un proceso de mejoramiento interno de la población, asegurando su participación activa y consciente de decisiones y acciones que mejoren sus condiciones económicas y sociales; por medio de un proceso educativo tanto individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva, responsabilidad sobre desarrollo nacional, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales; así como, la evaluación continua de los programas de desarrollo de la comunidad, el entrenamiento del personal en el uso, manejo de las técnicas y asesoramiento técnico.

Especificándose, en el Reglamento de la Ley 3859 "Sobre el desarrollo de la Comunidad, en su artículo 3 inciso c., que para el cumplimiento de sus objetivos y funciones tendrá dentro de su estructura organizativa, el Área Técnica Operativa que estará a cargo de los procesos técnicos de planificación y operativos de la Dirección Nacional,

Disponiendo el numeral 4.1., de las Normas de control interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE), publicada en la Gaceta No.26, del 6 de febrero 2009, que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar y perfeccionar las actividades de control que incluyan políticas, procedimientos y mecanismos que aseguren la razonabilidad de la operación, el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales y que el ámbito de aplicación de tales actividades debe incluir todos los niveles y funciones de la institución; así como establecer dentro de dichas actividades de control, de manera previa, concomitante, posterior o una conjunción de éstas, de acuerdo a los niveles de complejidad y riesgos involucrados. Agregando la 4.5 que se deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión del ente; la subnorma 4.5.2, que deben establecer y perfeccionar actividades de control necesarias para la correcta planificación y gestión de los proyectos a cargo de la institución y la 4.6 que se tienen que establecer actividades de control para obtener una razonable seguridad jurídica y técnica.

Considerándose en este análisis, el Índice de Desarrollo Social 2013, tomado de la página web: www.mideplan.go.cr; en el cual se indica, que sirve para calificar los distritos y cantones del país según su desarrollo social y para apoyar la formulación de proyectos, programas, política, planes y acciones estatales para cada área del país y como una herramienta para asignar los recursos públicos a las áreas de menor desarrollo; definiendo el desarrollo social como un proceso en el tiempo que pretende una mejor calidad de vida de los habitantes mediante una sociedad más equilibrada, participativa e inclusiva para garantizar una disminución de la brecha en los niveles de bienestar de los diversos grupos sociales y geográficos, el insertar a la población económica, social, política y cultural del país en un marco de respeto y promoción de los derechos humanos.

Razonando, que el Estado debe enfocar las políticas y programas a mejorar la igualdad de oportunidades; para lo que el índice de desarrollo es un instrumento con el cual se le da mayor prioridad de las zonas más rezagadas del país; instruyendo que ese índice se calcula con un conjunto de 11 índices socioeconómicos los cuales son:

economía (viviendas con acceso a internet y consumo residencia de electricidad); participación social (participación electoral); salud (nacimientos de madres adolescentes solteras, agua potable residencial, mortalidad de menores de 5 años y bajo peso de niños(as)) y educativa (infraestructura educativa, programas educativos especiales, escuelas unipersonales y reprobación escolar).

En cuanto a las causas que permiten las condiciones enunciadas en este hallazgo, la DITO, no proporcionó los motivos, que convergen para su ocurrencia, debido a que el Director Técnico Operativo, se acogió a su jubilación a partir del 30 de noviembre de 2014 y todavía no ha sido nombrado su sustituto.

Sin embargo, la Auditoría conforme a lo descrito, considera que las circunstancias encontradas, se deben a que no hay un Plan y programa de acción estratégico y táctico, producido con base a las necesidades, naturaleza, idiosincrasia, fortalezas, ventajas, instrumentos materiales y técnicos, estadísticas nacionales reconocidos, entre otros, basado en una metodología, que emplee herramientas técnicas, para que se diagnostique y logre una mayor efectividad en la promoción del desarrollo comunal; se planifiquen las acciones, responsables, coordinaciones, plazos, recursos y otros que permitan estructurar, dirigir, potencializar, ajustar y redireccionar, eficientemente, las actividades de capacitación, creación de organizaciones y del financiamiento de proyectos y la DITO, permitiendo a las unidades técnicas que planifiquen, ejecuten, controlen y evalúen los alcances de sus labores, las desviaciones, los ajustes requeridos y garanticen el logro legal y cabal de los objetivos institucionales y nacionales previstos.

La falta de un Plan y un programa estratégico, que incluya herramientas técnicas adecuadas, puede provocar que no se esté asegurando la ejecución eficaz y eficiente de las asignaciones institucionales, enfocadas a dirigir, promover y mejorar el desarrollo comunal del país y por ende, que DINADECO, no logre los resultados u objetivos previstos en la Ley 3859 y su Reglamento.

2.5 Controles de asistencia aplicados para el cumplimiento de funciones, horas extras, giras y legalidad del tiempo compensatorio de los funcionarios de las Direcciones Regionales.

Para analizar los controles de asistencia que se aplican para garantizar el cumplimiento de las funciones de la DITO, se consultó al Departamento de Recursos Humanos con oficio AI-0982-2014, del 27 de noviembre del 2014, sobre la resolución de horas extra de la Autoridad Presupuestaria del año 2014, basado en las Normas para la Autorización y Pago de Tiempo Extraordinario en las Entidades del Sector Público y pidiendo que se adjuntaran los oficios e informes que se le remiten a la Dirección Nacional, del total de horas extras laboradas, pagadas o reconocidas en tiempo efectivo; así como el saldo, de acuerdo a lo indicado en el artículo 23 del reglamento; contestando con el OGEREH-0424-2014, recibido el 04/12/2014, que para los funcionarios de DINADECO se aplica el Reglamento Horas Extras Decreto 33792-G y que no existe ninguna resolución de horas extras de la Autoridad Presupuestaria del año 2014. Encontrando esta auditoría que ya no corresponde la aplicación de dicha resolución.

Asimismo, con el oficio AI-0981-2014, dirigido a la Asesoría Jurídica y recibido el 27/11/2014, se solicitó el fundamento Legal del Reglamento para el trámite de pago y reconocimiento de horas extras a funcionarios de DINADECO, ya que hay pronunciamientos que cuestionan la legalidad de la práctica que describe esa regulación interna.

Debido a las respuestas facilitadas, con el oficio AI-0114-2015, del 20 de febrero del 2015, dirigido a los Directores Regionales, se requirió información sobre el control de asistencia que se lleva en cada regional, en relación con la marca de entrada y salida, vacaciones, incapacidades, horas extras y tiempo compensatorio; recibiendo respuesta en varios oficios, con base en los cuales, se determinó que los procedimientos no son uniformes; siendo que sólo en las Regionales Central Oriental, Pacífico Central, Central Occidental y Heredia, se lleva:

-) Libro o cuaderno de marca de entrada y salida
-) Trámite de vacaciones con "Boleta para solicitud de vacaciones"

-) Incapacidades vía oficio o copia de documento de incapacidad con recibido conforme de recursos humanos.
-) Uso de Boleta para el Reconocimiento de tiempo laborado extraordinariamente y
-) Hoja de control de asistencia y reconocimiento de tiempo laborado.

Encontrándose que la DITO, no entregó ningún otro tipo de control ni respaldo escrito, relacionado con los controles de la asistencia de los Directores Regionales ni de los aplicados al personal de esas oficinas, referentes a marca de entrada y salida, vacaciones, incapacidades, horas extras y tiempo compensatorio.

Por otra parte, se atendió denuncia relacionada con el control de asistencia, horas extras, giras y tiempo compensatorio de una Regional, en la que se detectaron debilidades de control interno, relacionadas con:

1. Del control de asistencia llevado, no es posible obtener las horas de salidas y entradas, para comprobar ubicación, fechas y horas de estancia de los funcionarios, pues la DITO, no tiene lineamientos ni mecanismos automatizados para controlar las horas de marca de los funcionarios de las Regionales, siendo que lo único que se les solicita a los Directores Regionales, es el reporte bimensual de las actividades cotidianas de la regional a su cargo, en el cual se indica la cantidad de veces que se llevó a cabo cada una de éstas.
2. En el procedimiento para cobro de viáticos, las liquidaciones se hacen en las oficinas regionales con la aprobación de la DITO y se remiten al Departamento de Financiero Contable mensualmente, adjuntándoles los informes de gira que contienen fecha, funcionario, origen de la gira, objetivo, logros alcanzados firma del funcionario y del Jefe inmediato; sin que exista controles específicos, para comprobar esa ejecución, como acciones de planificación, verificación, análisis, seguimiento, coordinación y valoración de los resultados o metas previstos en cada gira.
3. Con respecto al cobro de horas extras y tiempo de reposición durante las giras, se determinó que el único documento que proporciona la Administración son las "Boletas de tiempo extraordinario" y las de "liquidación de viáticos, firmadas por el Jefe inmediato; por lo que no hay otro medio tangible para verificar de forma confiable que las horas de salida y entrada introducidas en esos escritos y reclamadas como extras o tiempo compensatorio, son las que corresponden.
4. Además de los puntos denunciados, se evidenciaron otras situaciones, a saber:
 - A. De acuerdo al artículo 5 del "Reglamento para Trámite de Pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO (RTPRHEFD)", el Director Nacional será el encargado mediante resolución razonada y según criterios de economía, lógica, eficiencia y eficacia, de aprobar la cantidad de horas extras anuales para DINADECO, contexto dentro del cual, previo estudio técnico realizado por el Depto de Recursos Humanos, se confirmó la entrega a la Dirección Nacional, del Informe E.T.H.E 001-2014, del 10 de febrero del 2014 y su visto bueno; en el que se determinó que al servidor revisado, se le asignaron 100 horas, en vez de las 223 que reportó en horas extras para aplicar en tiempo compensatorio, las que excede en un 123% y sin que se dé ninguna oposición, contraviene, el artículo 13 inciso c) del Reglamento para el trámite de Pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO.
 - B. Se visualizó, que el Jefe Inmediato le dio el visto bueno a boletas de control de asistencia y reconocimiento de tiempo laborado, por 219 horas, de las cuales se le habían restituido sólo 104 horas, quedando un pendiente de 119 horas; situación sobre la cual no se había pronunciado el Jefe inmediato, ni opuesto la Oficina de Recursos Humanos, ni ninguna otra instancia involucrada, según lo que correspondía en el Reglamento, ya que no cuentan con actividades de control que medien para que se evalúen, detecten, corrijan inconsistencias e impidan que se den excesos y eventualmente, reconocimientos no autorizados.

- C. En las boletas de horas extras, se muestra que el servidor calificado, laboró en el mes de julio del 2014, 2 días de 6:00 am a 7:00 pm (13 horas cada día) y 1 día de 6:30 am a 8:30 pm (14 horas), sobrepasando las 12 horas permitidas por la legislación vigente; siendo que las 4 horas de más, no fueron reconocidas como tiempo extraordinario por el jefe inmediato, según se observa en las boletas de trámite, en las que sólo se le aplican las que no excedan las 12 horas diarias (8 jornada ordinaria y un máximo de 4 extraordinarias); caso en el cual se debe considerar que existen regulaciones, lineamientos y límites claramente demarcados por la legislación y puntualmente, por DINADECO, para que el colaborador no reporte más de las 12 horas diarias y si lo hiciera y el patrono lo permite, este último se vería en la obligación de reconocerlas, considerando lo indicado en el pronunciamiento No C-272-2009 de la Procuraduría General de la República.
- D. Otro aspecto evidenciado en los reportes de horas extras, es el reconocimiento de horas extras de entre 3 a 6 días por mes (de mayo a noviembre del 2014), para dos de los funcionarios de la Región, en labores cotidianas; como capacitaciones, constituciones de asociaciones, visitas a los cantones, entre otros; que da indicios de que la asignación de horas extras, es una práctica permanente y no excepcional como lo estipulan las regulaciones y se señala en los pronunciamientos C-272-2009 y C158-2015, de la Procuraduría General de la República, donde la definen como una mala práctica para la salud de los funcionarios y el mal uso de los fondos públicos; recomendando en el último dictamen, que la administración debería Implantar nuevos horarios de trabajo.
- E. Sobre las horas extras pagadas con dinero o compensadas a funcionarios de la Región, presentadas en las boletas de control de asistencia, se determinó que:
- J En las boletas de horas extras entregadas al Departamento de Recursos Humanos para el pago de horas extras, fueron canceladas horas antes de las 8 am, verificándose que en cada caso, se sumaban a la jornada laboral ordinaria, lo que es permitido según pronunciamiento C-158-2015, de la Procuraduría General República; pero es contrario al artículo 4 del Reglamento para el trámite de Pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de la DINADECO, donde se indica e interpreta que no se podrán pagar hasta que se concluya la jornada ordinaria; por lo que se necesita la revisión y aclaración de este punto de la norma interna precitada.
 - J Con respecto a las boletas de horas extras recibidas por el Jefe inmediato correspondiente, se aprobaron para reconocimiento por tiempo de compensación, horas antes del inicio de la jornada ordinaria, después de laborada las 8 horas de ley; no obstante, se determinó que en general, para ese trámite no se lleva ningún control por parte del Departamento de Recursos Humanos, como lo establece el artículo 21 del Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de DINADECO y el artículo 15 inciso f) del Reglamento para el trámite de Pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO; lo que también contradice el Pronunciamiento C-158-2015, con respecto al artículo 4 del Reglamento para el trámite de Pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO, en el que se interpreta que las horas extras antes del ingreso a las labores normales, no se pagaran o reconocerán en tiempo.
 - J Otro tema a considerar, es que se evidencio que el funcionario examinado, las veces que realizó alguna diligencia a las oficinas centrales de DINADECO, cobro como horas extraordinarias los tiempos que duro el traslado de la Región, lo que no corresponde al menos que sea el conductor del automotor, de acuerdo con lo indicado en el pronunciamiento C-005-91 de la Procuraduría General de la República.
5. Finalmente y el más importante de los asuntos enumerados y observados en el estudio y aplicados por la Administración, conforme lo demostrado, es que aunque el Reglamento de pago de horas extras de DINADECO, permite el pago de tiempo por tiempo, dicha práctica no encuentra sustento en la legislación costarricense, de acuerdo con lo dictado en el Pronunciamiento C-272-2009 y el C-126-2014, de la Procuraduría General de la

República; por lo cual, de acuerdo con el principio de legalidad y del ordenamiento de las leyes, la Administración de DINADECO, debe revisar esa regulación y corregir en lo que corresponda jurídicamente; lo que se recalca en el Oficio DAJG-013-2013, del 13 de marzo del 2013, emitido por el Director de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación y Policía.

Como hechos subsecuentes, se registra la emisión del Oficio circular 04-2016, del 20 de enero del 2016, emitida por el Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos; sobre el pago de extras, donde se recuerda que la normativa que rige es el Reglamento de Horas Extras de DINADECO, recalcando que las horas extras deben ser solicitadas, justificadas y aprobadas por escrito por el Jefe inmediato, el no cobro de horas extras antes de iniciar la jornada de trabajo; que los jefes de Departamentos, Direcciones Regionales o Unidades de trabajo facultados para autorizar dicho tiempo, no deben ordenar el pago después de un mes de finalizado el tiempo autorizado; el cálculo del tiempo de sábados y domingos, que en el caso de giras se reconoce el tiempo hasta el momento de ingresar a la institución o lugar donde finaliza la gira.

Asimismo, se menciona la Circular 04-2016 DFC, del 15 de enero del 2016, emitida por el Jefe de Financiero Contable, sobre el procedimiento de viáticos por adelantado y liquidaciones de viáticos, en la cual no se aprecian procedimientos que solventen las debilidades encontradas en este apartado del informe.

Sobre este tema, el inciso e) del artículo 13 de la Ley General de Control Interno, del 4 de setiembre del 2002, establece que el jerarca y los titulares subordinados deben establecer políticas y prácticas apropiadas, para la gestión del recurso humano, en este caso, para la asistencia y cumplimiento de funciones y las acciones disciplinarias a seguir de acuerdo con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Continuándose en el punto 1.4, de las Normas de control interno para el Sector público, del 6 de febrero 2009, que es responsabilidad del Jerarca y titulares subordinados, el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI, según sus competencias funcionales y legales, señalando, en los incisos a), c), e), f) y g), respectivamente, que deben: Definir criterios para su instauración y funcionamiento. Emitir instrucciones para que las políticas, normas y procedimientos, estén debidamente documentados, oficializados, actualizados, divulgados y disponibles. Vigilar el acato, validez y suficiencia de todos los controles. Comuniquen y den seguimiento constante a los asuntos asignados a los distintos miembros de la institución, en cuanto a su diseño, ejecución y seguimiento. Ejecuten las acciones pertinentes para su fortalecimiento, según condiciones institucionales y del entorno y den pronta atención a las recomendaciones, disposiciones y observaciones emitidas por los órganos de control y fiscalización.

Señalando en el 1.5, que los funcionarios de la institución deben de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.

Agregando en el 1.7., que el jerarca y los titulares subordinados deben disponer y ejecutar un proceso periódico, formal y oportuno de rendición de cuentas sobre el diseño, el funcionamiento, la evaluación y el perfeccionamiento del SCI, ante los diversos sujetos interesados y el 4.4.1., que 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 y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda; requiriéndoles en el 4.4.2., disponer lo pertinente para la emisión, administración, uso y custodia de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución, previendo las seguridades que garanticen su uso correcto.

Sobre el pago de la jornada extraordinaria, el artículo 58 de la Constitución Política de nuestro país, dispone que la jornada ordinaria de trabajo diurna no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana, la nocturna no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana y que el trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados.

De forma general, la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 6, trata de la jerarquía de las leyes, enumerándolas en su orden descendente: la Constitución Política, los tratados y normas internacionales, las leyes, decretos, reglamentos, normas, las reglamentaciones de los entes, que deben estar subordinados entre sí; aclarando que en lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos. Demarcándose en su artículo 11 que la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o dar aquellos servicios públicos que autorice, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Disponiendo el Código de Trabajo, en su artículo 39, que el trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados o exceda la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, es jornada extraordinaria y deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos.

Sobre el reconocimiento de tiempo en horas extras y en tiempo a compensar, los Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, señalan:

J) Pronunciamiento C-005-91, del 07 de enero de 1991: Instruye sobre que no se debe pagar horas extras en giras por concepto de traslados, a menos que sea para el Chofer, indicando en lo que interesa:

"...Cuando realiza el pago de viáticos, se está incluyendo la compensación económica del viaje y traslado que debe hacer el funcionario o empleado público para la realización de una determinada labor, relacionada con el cargo que ocupa en a la institución que sirve. Es decir, el tiempo que se utiliza para el traslado de viaje, no se puede traducir en un exceso de jornada laboral ordinaria. En cambio, si el servidor público dentro de los presupuestos que prevé el artículo 139 del Código de Trabajo, que no corresponden a ninguno de los establecidos en el artículo 143 ibídem, labora fuera de la jornada ordinaria, en este sentido es doble el pago de la hora extra. Por ende, no puede considerarse como tiempo extra lo que tarda el servidor público en trasladarse al lugar de la gira y viceversa." (El subrayado no es parte del original)

J) Pronunciamiento Procuraduría General de la República, No C-272-2009, del 2 octubre del 2009: Ratifica que no se debe tomar la jornada extraordinaria como costumbre; que no es una obligación patronal, excepto si la autoriza expresamente; que el patrono no la puede exigir ni el funcionario requerirla; que se debe respetar la jerarquía de las leyes en cuanto a la emisión de reglamentos internos; que si se laboran más de 12 horas de las permitidas, se deben remunerar conforme lo dictan las regulaciones; que no se puede aplicar o hacer lo que no esté normado, por lo cual no se puede reconocer horas extras, con tiempo a compensar y se debe revisar y ajustar el Reglamento que lo permite; citándose en sus conclusiones, lo siguiente:

"A.- La jornada extraordinaria encuentra sustento en nuestra Carta Magna, lo cual implica, inexorablemente, que su retribución constituye un derecho fundamental de los trabajadores. Siendo que tal figura ostenta condiciones que lo delimitan y definen, a saber, su prestación es excepcional, ocasional, discontinúa, por su propia naturaleza no puede establecerse como una habitualidad en la labor prestada por el trabajador y en consecuencia laborar fuera de la jornada ordinaria con su respectiva remuneración no constituye un derecho adquirido de quien la realiza.
B.- La jerarquía de las normas funge como el parámetro que indica cuál de estas predomina y en ese sentido, no cabe duda que la Ley tiene preponderancia sobre el Decreto Ejecutivo.
C.- El tiempo laborado con anterioridad a los ocho de la mañana debe reconocerse como tiempo extraordinario siempre y cuando se haya prestado servicio efectivo más de ocho o doce horas dependiendo del puesto que ocupe el servidor que pretende el pago.
D.- Salvo las excepciones dispuestas por el canon 140 del Código de Trabajo, está vedado de forma absoluta para el patrono imponerle al funcionario que labore más allá del límite por este establecido. Proceder contra tal impedimento legal abre la posibilidad de iniciar procedimiento administrativo al jefe que ordene la continuación del trabajo en esos términos. Téngase presente que tal conducta violenta de forma evidente y grosera el principio de legalidad, mismo que no solo ostenta raigambre legal – canon 11 de la Ley General de la Administración Pública-, sino que también es tutelado por nuestra Carta Fundamental –artículo 11 de la Constitución Política-, constituyéndose así en el límite infranqueable que debe respetar la Administración Pública en su actuar.
E. En el supuesto que el servidor se vea compelido por la jefatura a laborar más allá de las doce horas, establecidas como límite máximo de la jornada laboral ordinaria, estas deberán ser canceladas como extraordinarias.
F. El tiempo extraordinario debe remunerarse económicamente, ya que, no existe norma alguna que autorice el reconocimiento de las horas extra compensándolas con tiempo de libre."

J) Pronunciamiento Procuraduría General de la República, Dictamen C-126-2014, del 22 de abril del 2014: Aclara y dispone que no corresponde reconocer el tiempo extra con tiempo a compensar, según transcribió:

"Si bien en algunos precedentes nuestros y de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, se admitieron los descansos compensatorios –tiempo libre remunerado- como una alternativa jurídicamente válida y excepcional de compensar las horas extras laboradas fuera de la jornada ordinaria con días de descanso remunerados, lo cierto es que en la actualidad, desde

una posición en extremo dogmática, tradicional, y prevalentemente ius-privatista, se ha considerado que la compensación de horas extra con días de descanso no es permitida en nuestro sistema jurídico, dado que lo que procede en caso de que se labore tiempo extraordinario, es su remuneración con un recargo del cincuenta por ciento, según se extrae de los artículos 58 de la Constitución Política y 139 del Código de Trabajo” (El subrayado no es del original)

J) Pronunciamiento Procuraduría General de la República, C-158-2015, del 19 de junio del 2015: Insiste en la excepcionalidad y temporalidad de la jornada extraordinaria y la obligación del jerarca inmediato de gestionar su eliminación, so pena de hacerse responsable de cubrirla con sus propios recursos; indica el pago de extras laboradas antes de iniciar la jornada laboral, luego de que labore las 8 ordinarias y la posibilidad de cambiar los horarios de trabajo, en vez de usar las horas extras permanentes, conforme se transcribe.

“(…) Así por ejemplo, la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público No 6955 del 24 de febrero de 1984, dispuso:

Artículo 31:

Cuando en los poderes del Estado, en las instituciones descentralizadas y en las empresas públicas se ha consolidado situaciones laborales, en que un solo individuo trabajo en forma permanente la jornada ordinaria y una jornada extraordinaria, su superior jerárquico inmediato, deberá tomar inmediatamente las medidas correspondientes para que cese tal situación, so pena de ser responsable directo ante el Estado del monto de las jornadas extraordinarias que así se pagaren. De inmediato, también, se tomarán medidas por parte del Poder, institución o empresa, para que las funciones que originaron la jornada extraordinaria permanente se asignen a un empleado o funcionario específicamente nombrado para desempeñarlas, cuando tales funciones fueren de carácter indispensable.

En igual sentido, referido a la limitación que, en principio, existe en el sector público para laborar tiempo extraordinario, se ubica la Ley de Contingencia Fiscal No 8343, del 18 de diciembre de 2002.

“Artículo 6-Pago de la jornada extraordinaria. No podrán autorizarse jornadas extraordinarias a una misma persona en forma sucesiva durante más de tres meses, en virtud de que desnaturaliza el carácter extraordinario de este tipo de jornada. Salvo justificación expresa y conforme a dichos criterio, la autorización de los pagos de horas extras por parte de las instancias de recursos humanos y los jefes de cada institución del Estado, deberá realizarse con estricto apego a los criterios de necesidad, razonabilidad y racionalización del gasto público.”

(…) Teniendo en cuenta las normas generales expuestas es claro que no es posible establecer una jornada extraordinaria “permanente” de trabajo a los funcionarios administrativos en esa entidad estatal, que rebase los límites máximos de la jornada impuestas por el ordenamiento jurídico.

En todo caso, el norte a seguir en estos casos debe ser que el trabajo extraordinario sólo se justifique y autorice en casos en que razones objetivas, excepcionales y temporales, claramente destinadas a lograr una mejora en la eficiencia de la actividad administrativa (arts 11 constitucional, 11, 4, 113 de la LGAP) obliquen a la prestación del servicio fuera de los límites generales, pero siempre dentro de los límites normativos preestablecidos.

Según hemos recomendado en casos similares al consultado, la administración tiene la posibilidad de disponer la organización y eventuales cambios en el horario de trabajo que mejor convengan para la óptima prestación del servicio público.

(…) El tiempo laborado con anterioridad a las ocho de la mañana debe reconocerse como tiempo extraordinario siempre y cuando se haya prestado servicio efectivo más de ocho a doce horas dependiendo del puesto que ocupe el servidor que pretende el pago” (Dictamen C-272-2009 op. cit)

(…) Conclusión

Es jurídicamente posible reconocer tiempo extraordinario laborado antes de que inicie la jornada de trabajo...” (El subrayado no es parte del original)

Con respecto al pago de horas extras, el Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, del 15 de diciembre del 2005, señala en su artículo 8, los deberes, obligaciones y responsabilidades de los servidores de la Dirección Nacional, entre los cuales, se indica que deben trabajar las horas extras que resulten necesario, sin exceder el máximo permitido; demarcando en el 18, que la jornada ordinaria sumada a la extraordinaria no debe exceder las 12 horas diarias y que en todo caso la Dirección Nacional deberá comunicar a los servidores con la debida anticipación; la jornada extraordinaria que deberán laborar, teniéndose la negativa injustificada para hacerlo, para efectos de sanción, como falta leve.

Afirmando en el artículo 20, que la Dirección Nacional, regulará mediante directrices el control de horarios para los servidores que laboren jornadas extraordinarias que deben ser reconocidas por medio del mecanismo de la compensación del tiempo y en el 21, que establecerá en cada caso concreto, en forma razonada, la necesidad de laborar jornadas extraordinarias, en atención al principio de continuidad del servicio público, así como los registros obligatorios de todas las horas extraordinarias laboradas; demarcando que la responsabilidad en el control del trámite y cálculo de pagos de horas extras en dinero y/o en caso de compensación en tiempo estará a cargo de la Unidad de Recursos Humanos y que en compensación de tiempo, el jefe inmediato del servidor que labora la jornada extraordinaria, dará el visto bueno para establecer el tiempo de descanso compensatorio.

Por su parte, el Reglamento para el Trámite de Pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO, editado en la Gaceta 108, del 06 de junio del 2007, define en su artículo 1, que el reconocimiento en tiempo efectivo, se refiere a la acción de dar tiempo libre a funcionarios que laboren jornada extraordinaria en compensación por el no pago salarial de éste y que se ajusten a esa regulación; especificándose en el inciso c.5, del artículo 13, que entre las responsabilidades del funcionario al que se le autoriza laborar tiempo extra, está la de no reportar más horas extras de las autorizadas.

Sumando el artículo 15, las responsabilidades del Departamento de Recursos Humanos, para con el adecuado control y ejecución de las horas extras pagadas o reconocidas con tiempo a compensar en DINADECO; en las que se anotan deficiencias en los controles aplicados, el cumplimiento adecuado de regulaciones, la intervención del Gestor ante el Jerarca, sobre requerimientos mínimos y cumplimiento de disposiciones legales expresas, relacionadas con las funciones a su cargo y que se transcriben a continuación:

- "....
- a) Velar por la observancia de la normativa y los procedimientos establecidos.
 - b) Realizar los controles de marcas y verificar que la información del reporte de horas extras sea concordante con el método de control de asistencia.
 - c) Informar a la Dirección Nacional y a la Administración Financiera en forma oportuna cualquier anomalía que detecte en el procedimiento y tramitación del tiempo extraordinario.
 - d) Realizar las investigaciones que considere pertinentes sobre las jornadas con tiempo extraordinario.
 - e) (...)
 - f) Mantener el control y los registros físicos y/o electrónicos de las horas aprobadas por el Director Nacional y laboradas por los funcionarios en el tiempo extraordinario
 - g) Mantener el control y los registros físicos y/o electrónicos mensuales de las horas extras canceladas a los funcionarios, sea de manera económica o mediante tiempo efectivo."

Con respecto a la legalidad del tiempo a compensar, en el Oficio DAJG-013-2013, del 13 de marzo del 2013, emitido por el Director de Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobernación y Policía, en atención del DVG-RH-098-2013, del 13 de marzo del 2013, en lo que interesa, dice:

"...la jornada extraordinaria fue establecida por el legislador costarricense, como una medida de índole excepcional y transitoria, a fin de auxiliar al patrono en situaciones de siniestro y riesgo inminente, en las cuales peligren la integridad de bienes o personas, en perjuicio de los intereses del patrono.

No es una medida que pueda ser utilizada de manera permanente, pues ello significaría la comisión de prácticas laborales abusivas, tanto del patrono que no desee pagar dichas horas extraordinarias conforme a la legislación, así como por parte del trabajador, pues ello generaría un desequilibrio presupuestario.

Asimismo, de conformidad con el principio de legalidad (Artículos 11 de la Carta Magna y 11 de Ley General de la Administración Pública), en virtud de los cuales se establece que los funcionarios públicos se encuentran investidos, únicamente de aquellas facultades que la Constitución Política y la ley ordinaria les confiere, siendo analizada en forma integral la normativa laboral, considera este Órgano Asesor que no existe norma alguna que autorice la compensación, la adecuación o reposición de horas extraordinarias con jornada ordinaria de trabajo.

Dicho criterio técnico-jurídico es consecuente con lo señalado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual, sobre el particular, manifestó lo siguiente:

"La compensación de horas extras, con días de descanso, NO es permitida en nuestro sistema jurídico, dado que lo que procede, en caso de que se labore tiempo extraordinario, en su remuneración con un recargo del cincuenta por ciento, según se extrae de la legislación que regula el tema" (El destacado no corresponde al texto original). (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia Número 193-01 de las 10 horas con 10 minutos del día 28 de marzo del año 2001)..."

Sobre las causas que originan la falta de control de asistencia, horas extras, giras y tiempo a compensar de los funcionarios de las regionales y de la DITO a los directores regionales y a su personal; no se obtuvo respuesta expresa de la Administración, por cuanto desde finales del 2014, no se cuenta con Director y a la fecha no ha sido nombrado.

Pese a lo indicado, la Auditoría considera que se debe a que no se han dado lineamientos sobre los controles de asistencia que deben implementarse a todo nivel de la organización, como parte de las responsabilidades de los funcionarios públicos para el mantenimiento y actualización del SCI vigente.

En cuanto a la posición observada en la regional objeto de la denuncia, el 25 de febrero del 2015, el Director Regional indica que cuenta con 4 funcionarios incluyendo al Director, ubicados de la siguiente forma, en 2 subregionales (1 funcionario en c/u), en la región (2 funcionarios, incluyendo al Director) y en otra subregional (atendida por el Director); detallando, que el control de asistencia que tiene es una llamada telefónica suya a cada uno de los funcionarios de las subregionales a las 8:00 am y 4 pm y en su caso, llama a la oficinista que es la encargada cuando él no ésta, de manera que no existe un reloj marcador, un libro u otro medio tangible, completo, custodiado y disponible, donde los funcionarios registren su hora de llegada y salida y que el único control existente para el manejo de horas extras, en su Regional, es el reporte de horas extras y la solicitud de tiempo de reposición, determinándose por la Auditoría, que tampoco existen otros de parte de sus superiores inmediatos.

De los particulares tratados, se le consultó con el AI-0257-2015, del 21 de abril del 2015, al Jefe de Recursos Humanos, el procedimiento oficializado para vacaciones, horas extras y tiempo compensatorio, requiriéndole aportar el documento donde oficializaron los formularios usados en esos procedimientos; contestando con el OGEREH-0151-2015, recibido el 28/04/2015, que:

"...El pago de horas extras y el tiempo de reposición en la institución, está regulado por el Reglamento para Tramitar el pago y Reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad dicho reglamento no indica el uso de algún formulario específico para este control, este reglamento permite el pago en efectivo o con tiempo..."

Agregando sobre el control que debe llevar de las horas extras pagadas y la omisión que se detecta en el de las horas extras reconocidas con tiempo a compensar, que:

"cuando se trata de Tiempo de Reposición el control lo lleva el superior inmediato informando a esta oficina la ausencia del funcionario para efecto de control de asistencia y se verifica que se está reponiendo el tiempo de trabajo al mes anterior como indica el reglamento", afirmando que no cuenta con ningún otro control relacionado.

Señalando la Auditoría, que el formulario de Boleta de horas extras, si está establecido en el artículo 13 del reglamento citado; que las responsabilidades de llegar control sobre las horas extras reconocidas con tiempo, corresponden directamente a la Oficina de Recursos Humanos; que no se evidencia ningún otro control y los que tienen no son suficientes para cubrir y aplicar, adecuadamente, los temas de asistencia, horas extras y giras, que son de competencia de esa Gestión; incluyendo el revisar, coordinar y ajustar oportunamente y en lo que corresponda, las prácticas del pago de horas extras y para reconocer el tiempo a compensar, estimando lo que dictan los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, el acato de las disposiciones legales que rigen la materia y el criterio jurídico sobre los contenidos y el uso del actual Reglamento.

En cuanto a las debilidades de control detectadas en el control de asistencia, giras y el pago de horas extras o reconocimiento de tiempos, podrían provocar un mal uso de los fondos públicos, así como, el incumplimiento de regulaciones legales y administrativas, que enfrentaría a sus responsables a eventuales procesos de responsabilidades por desaplicación de funciones, legislación y controles.

3 CONCLUSIÓN.

De los resultados obtenidos, se desprende que existe necesidad de fortalecer el sistema de control interno de la DITO, para que garantice el adecuado y controlado cumplimiento de las funciones a su cargo y asignadas por ley a DINADECO.

Puntualmente, de la información suministrada por el Exdirector Técnico Operativo, se determinó: La existencia de lineamientos y escritos que describen las actividades que realiza esa Dirección, no obstante, omite documentación y actividades de control, que respalden la ejecución de sus funciones, ya que no evidencia en todos los casos, la asignación y delegación de funciones, la comprobación de rutinas establecidas, reportes informativos y evaluativos, comunicaciones entre los niveles participantes, medición de la calidad, eficacia y eficiencia del trabajo que realizan los

funcionarios y las unidades subordinadas, resultados de la supervisión prevista en los procedimientos, controles de asistencia formales, completos y uniformes, verificación de planificación y logro de los objetivos en giras, apego a las disposiciones dictadas para el uso de tiempo extraordinario y su compensación; seguimiento y mejora de las actividades operacionales, del sistema del control interno (SCI) vigente y por consiguiente, del cabal y oportuno cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Dichas condiciones, inciden negativamente en el operar de la DITO y en los objetivos específicos de control, relativos a la suficiencia, pertinencia, eficiencia y economía del sistema de control interno; la eficacia y eficiencia de las operaciones; el cumplimiento de las regulaciones y la confiabilidad y oportunidad de la información de la DITO.

4 RECOMENDACIONES

Conforme a los resultados evidenciados, esta Auditoría emite el presente capítulo de recomendaciones; cuya ejecución corresponde única y exclusivamente, a la administración activa (Jerarca, jefes y funcionarios de DINADECO), dentro de los tiempos establecidos o ampliados justificadamente para cada ítem.

Para lo mencionado, esa Dirección Nacional y los jefes de las instancias involucradas, deben ejercer acciones de monitoreo constante; corregir los desvíos retrasos u omisiones; motivar cambios, actualizaciones o mecanismos de control nuevos, adaptados a las situaciones encontradas; supervisar el puntual cumplimiento de lo ordenado, regulado legalmente e internamente, como los procedimientos o directrices y si no se diera así, reportar las omisiones e irregularidades a las autoridades competentes de tramitar los procedimientos administrativos y/o judiciales a los infractores y cuando se declaren sanciones, aplicarlas de inmediato, previniendo prescripciones, impunidad o responsabilidades asociadas; lo que siempre debe darse de forma escrita, comunicada y divulgada oficialmente, con copia simultánea a esta Auditoría, notificando cualquier designación, información o documento que evidencie acciones que acrediten acato para alguna de las recomendaciones de este informe.

Conforme a las competencias de la Ley General de Control Interno, expresamente los artículos 39 y 41, corresponde a esta unidad fiscalizadora, dar seguimiento hasta que la Administración cumpla con el 100% de las recomendaciones generadas y aceptadas en este informe y de darse incumplimientos injustificados, levantar procedimientos de responsabilidad; por lo cual, es de suma importancia que esa Dirección Nacional, designe y comunique en el término de 8 días hábiles después del recibido conforme de este escrito, el nombre del funcionario de DINADECO, con el que esa Administración y esta Auditoría, coordinará dichas tareas.

AL DIRECTOR NACIONAL.

- 4.1. Gestionar y nombrar al Director Técnico Operativo, a más tardar al 30 de setiembre del 2016. (Ver 2.1)
- 4.2. Solicitar durante el primer semestre del 2016, a la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos, que en coordinación con el Director Técnico Operativo, evalúe y determine para el segundo semestre 2016, los recursos humanos mínimos que requiere la DITO, para cumplir sus funciones cabalmente. (Se dará por cumplida la recomendación con el envío de Informe emitido por la OGEREH, conteniendo el detalle de las necesidades de recurso humano de la DITO. (Ver 2.1)
- 4.3. Emitir un lineamiento interno, a más tardar al 30 de junio del 2016, mediante el cual se asegure para cada periodo presupuestario, la disponibilidad de un vehículo para la DITO o de la dotación del transporte que demande esa unidad, con lo que pueda desempeñar su función eficaz, eficiente y oportunamente; cumpliendo sus responsabilidades, metas y objetivos, dentro de los tiempos esperados y conforme se lo exige su nivel jerárquico, perfil laboral y regulaciones internas. (Ver 2.1). (Se considerará cumplido lo recomendado, con la remisión del lineamiento requerido debidamente oficializado y divulgado.)

- 4.4. Disponer mediante circular, dentro del primer semestre del 2016, la práctica institucional, de que cada jefatura, asigne y delegue funciones por escrito, a los funcionarios a su cargo; incluyendo, obligatoriamente, detalles de los canales de comunicación a emplearse, la responsabilidad y autoridad y aprobación de las operaciones que correspondan en cada caso. (Se da por cumplido lo recomendado, con el recibo de la circular indicada, certificando su oficialización y distribución a todas las instancias organizacionales) (Ver 2.3.)
- 4.5. Revisar y ajustar en lo que corresponda, dentro del primer trimestre del 2017, el Reglamento para el trámite de pago y reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO, considerando los pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General de la República y las disposiciones legales vigentes, relacionadas con las restricciones en el pago de horas extras, la ilegalidad de su reconocimiento en tiempo y la posibilidad de obtener soluciones, mediante un cambio de horario de los funcionarios que por la naturaleza de sus tareas se justifique. (La recomendación se tendrá por cumplida, con la publicación del Reglamento modificado en lo que aplique legalmente) (Ver 2.5)
- 4.6. Emitir y divulgar lineamientos a la DITO y a los Directores Regionales de DINADECO, a más tardar al 30 de abril del 2016, para que cumplan con instaurar controles de asistencia escritos, confiables, protegidos y disponibles, dentro del primer semestre 2016 y dar cuenta del desempeño de los funcionarios a su cargo; que entre otros, incluyan horas de entrada y salida, tiempos de trabajo, estancia en vacaciones, ausencias, giras, horas extras, horarios ordinarios y extraordinarios, detalle de las tareas a realizar y de los logros alcanzados en giras y horas extras. (Se dará por cumplida en un 50% la recomendación con la entrega de los lineamientos dictados por la Dirección Nacional y el otro 50% con la copia certificada de los controles escritos instaurados por la DITO y aplicable a las 9 Regionales, debidamente oficializados y divulgados). (Ver 2.5).

AL DIRECTOR TÉCNICO OPERATIVO (DITO)

- 4.7. Definir e incorporar a las directrices internas existentes o en los que se emitan, que carezcan de estas, a más tardar al 30 de setiembre del 2016, las actividades de control que ejercerá esa dirección, para asegurar el cumplimiento de lo que se les instruye, requiere y garantizar el alcance de las metas y objetivos previstos para esa área y organizacionalmente. (Se dará por cumplido lo recomendado, con la entrega de copia certificada de las directrices incluyendo las mejoras de control anotadas por esta Auditoría, debidamente oficializadas y divulgadas) (Ver 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5).
- 4.8. Cumplir durante el año 2016, con las medidas de control establecidas en el oficio DITO-088-2011 y el DITO 0104-2011, relacionadas con la supervisión de las actividades que realizan las Regionales y subregionales y las de los informes bimensuales, que a la fecha, están omitiendo. (Se considerará cumplida la recomendación, con la entrega de la evidencia escrita del cumplimiento de las revisiones, entre las que pueden darse informes, reportes, notas de evaluaciones, seguimientos del PAO o cualquier otro documento, que indique el ejercicio de las prácticas instituidas en dichos oficios). (Ver 2.1)
- 4.9. Completar y oficializar, a más tardar al 31 de julio del 2016, los lineamientos y/o procedimientos diseñados para brindar el seguimiento del PAO, considerando entre otras, las actividades de control que adicione y su actualización continua; previendo que se apliquen de forma controlada, uniforme y documentada, todas las labores, coordinaciones, información, medios de comunicación, análisis, evaluación, acciones y mejoras en las instancias a su cargo o participantes en el proceso (DITO, Regionales, Depto. Capacitación y Financiamiento Comunitario). (Se dará por cumplida, cuando entreguen los lineamientos y procedimientos oficializados y divulgados) (Ver 2.2)
- 4.10. Presentar ante la Dirección Nacional, a más tardar al 30 de setiembre del 2016, un Plan y programa de acción estratégico y táctico; que incluya políticas, procedimientos y controles para lograr dirigir la promoción del desarrollo comunal de DINADECO; basado en las experiencias y conocimientos documentados de las comunidades, estadísticas e instrumentos como el índice de desarrollo social o similares; que contenga las actividades, responsables, plazos y

demás elementos; con el que se garantice que las funciones que se efectúen para la capacitación, creación de organizaciones y financiamiento de proyectos, cubran concretamente las necesidades reales y específicas de las localidades que lo requieran y puedan ser controladas, evaluadas y mejoradas constantemente por los encargados directos de su ejecución, la DITO, DINADECO y a nivel gubernamental. (Se estima cumplida, con el envío de copia certificada del Plan y programa de acción a implementar, entregado y divulgado).(Ver 2.4)

- 4.11. Emitir y divulgar los procedimientos a aplicar en las regionales y la DITO, dentro del tercer trimestre del 2016, relacionados con los controles a seguir para la asistencia, tiempos laborales, extras y a compensar (Mientras se mantenga la práctica) y de giras; incluyendo al menos los temas regulados y tratados en el resultado 2.5. (Se dará por cumplida, con la entrega del escrito con los procedimientos a aplicar, debidamente oficializados y divulgados)
- 4.12. Definir y divulgar, a más tardar al 30 de setiembre del 2016, lineamientos a aplicar en las regionales y la DITO para el uso, análisis, evaluación y reportes a emitir, entre otros escritos, que evidencien el control de la labor efectuada, el alcance de los objetivos dispuestos en las giras o en las horas extras autorizadas y verificar que éstos, respondan a los resultados esperados en cada caso. (Ver 2.5)

AI JEFE DE LA OFICINA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL DE RECURSOS HUMANOS

- 4.13. Emitir y divulgar los procedimientos, dentro del segundo semestre del 2016, en los que se describan las actividades y controles que diseñará y aplicará esa Gestión, para garantizar el acatamiento de cada uno de los puntos del Reglamento para el trámite de pago y reconocimiento de horas extras a funcionarios de DINADECO, entre los que incluya al menos los puntos que requieren mejora y que fueron evaluados en el resultado No 2.5. (Para que se acredite cumplimientos, se espera que se proporcione copia certificada de los procedimientos ajustados en lo que compete jurídicamente, debidamente oficializados y divulgados)
- 4.14. Implementar dentro del primer trimestre del 2017, los ajustes que correspondan al Reglamento modificado para el trámite de pago y reconocimiento de Horas Extras a Funcionarios de DINADECO, considerando los aspectos puntualizados y los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, citados en el resultado 2.5. (Se da por cumplida una vez entregado el Reglamento modificado)

Lic. Yilmar Marín Silva
Encargado del estudio

Licda. Ileana Madrigal Zumbado
Jefe de Área DINADECO