

## AUDITORIA INTERNA

INFORME DEL ESTUDIO DE LAS OPERACIONES DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL, RELACIONADAS  
CON LAS DEMANDADAS POR LEY PARA DINADECO Y PARA EL CNDC, EN LO REFERENTE AL MANEJO DEL  
2%ISR

DICIEMBRE- 2014

## TABLA DE CONTENIDO

Página

1.	INTRODUCCIÓN	
1.1	Origen	4
1.2	Objetivos	4
1.3	Alcance y Naturaleza	4
1.4	Antecedentes	5
1.5	Limitaciones	5
1.6	Comunicación de resultados	6
2.	RESULTADOS	
2.1	Planificación operativa de DINADECO y su efectiva vinculación con los planes estratégicos nacionales, ministeriales y los de Desarrollo Comunal.	6
2.2	Organización de las operaciones de la instancia.	10
2.3	Mecanismos de control para la dirección de las operaciones de la instancia.	13
2.4	Ejecución de las operaciones de la Dirección Nacional.	16
2.5	Controles para la ejecución y cumplimiento del trabajo y la disciplina del personal de DINADECO.	23
3.	CONCLUSIÓN	33
4.	RECOMENDACIONES	
	Al Ministro de Gobernación y Policía en ejercicio.	33
	Al Director Nacional	34

## ANEXOS

- No. 1 Proyectos aprobados a las diferentes regiones según actas del Consejo Nacional del 01 de enero del 2013 al 31 de diciembre del 2013, clasificados según el índice de desarrollo del cantón.

## INFORME DEL ESTUDIO DE LAS OPERACIONES DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL, RELACIONADAS CON LAS DEMANDADAS POR LEY PARA DINADECO Y PARA EL CNDC, EN LO REFERENTE AL MANEJO DEL 2%ISR

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1 Origen

El presente estudio se realiza 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 (335,3) y una prioridad de 2 (45,6), por lo que fue escogido para estudio.

Asimismo, en este estudio se incluyen las deficiencias de control interno, determinadas en la atención de 7 denuncias 6 escritas y una oral, relacionadas con las funciones y disciplina de 4 funcionarios de ese Despacho, dos casos de alteración de documentos públicos, una sobre la organización, distribución, ejercicio de funciones y puestos de DINADECO y una oral, sobre la política de control de asistencia mediante marca y excepción de marca de los funcionarios de DINADECO.

#### 1.2 Objetivos

- )] Verificar el adecuado control y operar de la unidad auditada.
- )] Determinar la suficiencia, pertinencia y cumplimiento del sistema control interno del área.
- )] Verificar la eficacia y 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 período en estudio, abarcó del 01 de enero del 2013 al 31 de marzo del 2014, ampliándose en cuanto a hechos subsecuentes a la fecha de emisión de este informe.

Para lo anterior, se hizo análisis y valoración del riesgo del proceso de las Operaciones de la Dirección Nacional; se revisó la pertinencia, eficacia, eficiencia y suficiencia de los controles existentes; se determinó las actividades más riesgosas, en las que se evidenció carencias de control interno; se solicitó a la entonces Directora Nacional, funciones, manuales de proceso, procedimientos, políticas, instructivos, lineamientos, prácticas, rutinas e información y al actual Director Nacional, el informe de actividades del año 2013, informe de gestión del jerarca y cualquier otro en su poder ; se requirió a la Unidad de Legal y Registro, el número de asociaciones activas al 31/12/2013; al Depto. de Financiamiento Comunitario, los proyectos aprobados de enero del 2013 al 31 de mayo del 2014; al Depto. de Financiamiento Contable, el monto de lo ejecutado para el fondo por girar 2% del 2013, que fue de ₡4.182.775.461.00 y al Depto. de Capacitación, las capacitaciones brindadas a las organizaciones.

Para obtener el universo auditable, relacionado con las actividades del análisis y recomendación del financiamiento de proyectos, se consideró los proyectos aprobados en el 2013, conforme a las actas del Consejo Nacional, los que sumaron 208, por un monto de ₡5.460.049.66, 00 y se analizó el Índice de desarrollo social por cantones (IDS, emitido por MIDEPLAN) en el 2013, con el fin de conocer la distribución real de los recursos aplicados, por región y según el índice de desarrollo de las comunidades beneficiadas, siendo que para esta última clasificación se agruparon en los siguientes parámetros: de 0 a 33% Índice de desarrollo bajo, de 34% a 66% Índice de desarrollo medio y de 67% a 100% Índice de desarrollo alto.

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

1. Riesgo muy alto: Afectación al desarrollo comunal, por falta de planificación de acciones y actividades de la Dirección Nacional, fundamentadas con el Plan Nacional de Desarrollo Comunal (Confederación y Asociaciones), Plan Nacional de Desarrollo (MIDEPLAN), Planes Estratégicos del Ministerio y de DINADECO y el Plan Anual Operativo de DINADECO, evento que no garantiza una cobertura adecuada de las competencias legales y el cumplimiento de los objetivos institucionales, ya que la Dirección Nacional es la instancia que los dirige y promueve.
2. Riesgo muy alto: Incumplimiento de metas y objetivos institucionales (riesgo operativo), por cuanto faltan herramientas administrativas para su dirección, ejecución y control, lo que no asegura que se realicen las tareas en forma correcta, eficaz, eficiente, técnica, íntegra, supervisada, uniforme y apegada a las disposiciones legales, operativas y administrativas vigentes.
3. Riesgo muy alto: Actividades que puedan provocar corrupción o fraude (riesgo estratégico), debido a tráfico de influencias y falta rendición de cuentas del personal asesor o el de planta, lo que puede afectar el cumplimiento efectivo de metas y objetivos institucionales.

#### 1.4. Antecedentes

La Ley sobre Desarrollo de la Comunidad (No. 3859), creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano del Poder Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, como instrumento básico de desarrollo; encargado de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, con el fin de promover su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, describiendo en su Artículo, 3 “Son principios y objetivos a los que debe ajustarse el funcionamiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad”, en el 4, cita que: “La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad cumplirá funciones de oficina sectorial de la Oficina de Planificación; agregándose en el Artículo 9 del Reglamento a esta Ley las atribuciones del Director General.

Concretamente, en el artículo 19, de la Ley 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad, se indica que el Estado incluirá en el Presupuesto Nacional, una partida equivalente al 2% del estimado del Impuesto sobre la Renta de cada período, a favor del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las ADC debidamente constituidas y legalizadas; a las que según cálculos de las instancias administrativas de DINADECO y con la participación del Depto. Financiero del Ministerio de Gobernación y Policía, se les gire, conforme a lo reglamentado.

Por su parte, en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 26935-G Reglamento a la Ley 3859, se señala que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, dentro de sus funciones tiene la de “(...) administrar fondos públicos y (o) privados, nacionales y extranjeros, para el financiamiento de los proyectos comunales (...)”. Correspondiéndole al Director Nacional de DINADECO, según el numeral 9, el “(...) presentar al Consejo Nacional, las solicitudes de financiamiento de proyectos comunales y los estudios de factibilidad para su aprobación, así como las recomendaciones técnicas para el buen uso y administración de los fondos disponibles para las organizaciones comunales (...)”.

#### 1.5. Limitaciones

Se tuvo limitaciones para efectuar la valoración del cumplimiento del objetivo de control de eficacia y eficiencia, ya que la instancia, no cuenta con indicadores de ejecución del trabajo, ni mecanismos de control operativo y para la evaluación del desempeño, que los posibilitaran.

## 1.6. Comunicación de resultados

Los resultados de este informe, fueron expuestos oralmente a la administración, el 04 de diciembre del 2014, con la participación del Máster Harys Regidos Barboza, actual Director Nacional de DINADECO y la Licda. Natalia Córdoba Ulate, Asesora Jurídica, a quien se le suministró una versión preliminar del informe y concedió un plazo de cinco días hábiles, para que emita sus comentarios por escrito; los cuales no se recibieron al día 15 de diciembre del 2014.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley General de Control Interno (No. 8292), el jerarca, en este caso, el Lic. Celso Gamboa Sánchez, Ministro de Gobernación y Policía, en su calidad de Jerarca administrativo de DINADECO, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido del informe, deberá ordenar al Director Nacional, Máster Harys Regidor Barboza, como representante del órgano adscrito con desconcentración mínima y como su titular subordinado a nivel administrativo, la implantación de las recomendaciones de este informe; si discrepa de lo recomendado, en el mismo plazo, deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; lo que tendrá que comunicar debidamente a la Auditoría Interna y al titular subordinado correspondiente y en caso de conflictos, se aplicará el artículo 38 de la precitada ley, que indica 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 Planificación operativa de DINADECO y su efectiva vinculación con los planes estratégicos nacionales, ministeriales y los de Desarrollo Comunal.

Las acciones operativas que desarrolla DINADECO y que debe planificar anualmente la Dirección Nacional, para lograr la promoción y participación activa y consciente de la organización y desarrollo comunal, deben estar en concordancia con las metas y objetivos de los planes nacionales, en este caso y para el período revisado (2013), con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, emitido en diciembre del 2010, por MIDEPLAN, con el Plan Estratégico Institucional de DINADECO 2011-2014 (PED) y el Plan Estratégico Institucional del MGP 2009-2014 (PEM), actualizado en octubre del 2012; asimismo, deben estar valorados económicamente, para fines del Presupuesto Nacional y a nivel técnico, estar adecuada, oportuna, efectiva y en cobertura irrestricta con las necesidades del movimiento comunal; sin embargo, las relaciones percibidas entre esos instrumentos de planificación, básicamente se concentra, en la colaboración con la ejecución de proyectos interinstitucionales, la cual no está definida ni en cantidad, porcentaje, prioridad o cualquier otro parámetro o indicador que le pueda dar un norte a las actividades que se programan y medir efectivamente sus logros.

Particularmente, los planes operativos de DINADECO, también deben estar vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad (PNDC), a emitir cada cuatro años, resultado de la integración de los distintos planes regionales que formulan las federaciones regionales y provinciales, que igualmente deben coordinarse con los planteamientos y diagnósticos de las municipalidades correspondientes; responsabilidad que le compete a la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (CONADECO), con la colaboración técnica de DINADECO, atendiendo los lineamientos que dicte el Congreso Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y cuya aprobación le compete al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (CNDC); sobre lo cual, el Sr. Gerardo Jiménez Zúñiga, Secretario Ejecutivo del CNDC, mediante correo electrónico, indicó:

“...la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, NO presentó para la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, NINGÚN plan nacional de desarrollo de la comunidad, para el

período 2010-2014. Lo que presentó en su momento, posterior a la realización del VI Congreso Nacional, fue una memoria del evento que no constituye el instrumento de planificación". Agregando que en los primeros meses del presente año, el Consejo Nacional conoció y discutió (con apoyo técnico), un documento denominado "Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, período 2010-2014. Sin embargo, el documento no podía ser aprobado en virtud de que tampoco constituye un instrumento de planificación al cual se le pueda dar seguimiento y acompañamiento, ya que no reúne los contenidos mínimos de un plan, a saber: objetivos (generales y específicos, tácticos y/o estratégicos), metas, actividades, indicadores de desempeño (indispensables para la evaluación), plazos, presupuestos, fuentes de financiamiento y responsables de la ejecución..."

Por su parte, la Dirección Nacional de DINADECO, preparó el Plan Operativo Institucional (POI), vinculado con los planes estratégicos reseñados (PND, PEMG y PED) y en cumplimiento del artículo 9, inciso c) del Reglamento a la Ley 3859, lo presentó al Consejo Nacional de Desarrollo Comunal, el cual fue conocido por esa instancia en Acta No.1472-13, del 23 de enero del 2013, como se lo demandan las regulaciones; sin embargo, por las condiciones señaladas, su vinculación con los planes nacionales y estratégicos es muy general y totalmente omisa para con el Plan Nacional de Desarrollo Comunal, que no se emite desde hace varios períodos; por lo que no se visualizan propuestas para incrementar la organización, promoción y desarrollo comunal, fundamentadas y derivadas de un análisis de la realidad social del país y de las políticas de direccionamiento necesarias para guiar las acciones de DINADECO, hacia los objetivos planteados a nivel nacional y evitar los riesgos que podrían impedir su alcance.

Como hechos subsecuentes, sobre la planificación operativa del 2014 y la esperada del 2015, se anota:

1. Si bien el POI del período 2014, fue remitido por el Depto. de Planificación Institucional, a la Dirección Nacional, según información del 17/11/2014, del Sr. Gerardo Jiménez Zúñiga, Secretario Ejecutivo del CNDC, en actas no se evidencia su presentación a ese Órgano Colegiado, como lo indica y para los fines que estipula el Reglamento a la Ley 3859.
2. Sobre los planes 2015, según información del 18/11/2014, dada por el Lic. Mauricio Salazar, Jefe de Planificación Institucional de DINADECO, se conoció que el Plan Estratégico Ministerial 2015-2020 (PEM), aún está en preparación, agregando textualmente, lo siguiente:

"...Luego de todo un proceso de negociación para tener un apoyo profesional de alta calidad en la elaboración del Plan Estratégico Institucional, se logró que el MGP, pagara un curso con el CICAP, de la UCR, denominado "Análisis situacional y planificación estratégica", en el cual estamos asistiendo personal seleccionado por el Director Nacional, en conjunto con personal del Ministerio. El curso brinda los fundamentos y herramientas que permiten, mediante prácticas de taller, ir construyendo el PEI. El curso se imparte todos los jueves, desde el 13 de noviembre hasta el 4 de diciembre. Con base en el Plan Estratégico resultante, se elaborará el PAO 2015, que estimo requerirá todo el mes de enero.

Por lo anterior, el PEI está en proceso de construcción. En cuanto al tiempo de vigencia de dicho Plan, todavía no podría asegurar si es un período de 2015-2019 ó 2015 a 2020. Lo anterior en virtud de nuevas tendencias del pensamiento administrativo sobre lo que se considera a largo plazo en la planificación estratégica..."

Con respecto a las regulaciones que rigen el tema de la planificación y su vinculación, se citan las siguientes:

Ley de Planificación Nacional No. 5525, del 02 de mayo de 1974.

Artículo 4: "Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso. La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será

sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida”.

Artículo 9: “Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en los planes nacionales de desarrollo. A ese efecto, las entidades públicas citadas deberán obtener el visto bueno del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica antes de someter sus presupuestos a la aprobación de la Contraloría General de la República”.

Artículo 14: “Las unidades u oficinas de planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en el artículo 4º de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Establecerán entre ellas y con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo”.

Artículo 18: “Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, a través de su Departamento de Eficiencia Administrativa, realizarán programas de racionalización administrativa, con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo”.

Ley General de Control Interno, No. 8292 de 31 de julio del 2002, Publicado en La Gaceta No. 169 de 4 de setiembre del 2002.

Artículo 14.- Valoración del riesgo:

“En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazo.
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar”.

Ley No. 3859 Sobre el Desarrollo de la Comunidad, del 07 de Abril de 1967:

Artículo 4: “La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad cumplirá funciones de oficina sectorial de la Oficina de Planificación.”

Artículo 7: “De acuerdo con la realidad del país, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:

- a) Establecerá las bases metodológicas del planeamiento, programación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo de la comunidad en los sectores públicos y privados;
- b) Promoverá la organización de los mecanismos necesarios a nivel local y regional, a través de los cuales se llevarán a cabo las tareas de coordinación y ejecución de los programas de desarrollo comunal”.

Normas de Control Interno para el Sector Público, R-CO-9-2009 del 26 de enero del 2009, publicado en la Gaceta No. 26 del 06 de febrero del 2009

“...3.3 Vinculación con la planificación institucional: La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes. Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.”

Reglamento a la Ley No. 3859, Sobre el Desarrollo de la Comunidad Decreto No. 26935/98.

“Artículo 2: 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, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Será además, un órgano de coordinación interinstitucional para la ejecución de las políticas del Poder Ejecutivo y del movimiento comunal, que sean integradas al Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo. A DINADECO le corresponderá la colaboración técnica para que se ejecute dicho plan, el cual será integrado con los distintos planes regionales que formulan las federaciones regionales y provinciales, los que a su vez deben coordinarse con los planteamientos y diagnósticos de las municipalidades respectivas.

Por su parte, el Congreso Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, creado según artículo 75 de este reglamento, será el organismo que defina los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual será cuatrienal.

Cumplido el proceso de trabajo para la formulación y ejecución, el Consejo Nacional de Desarrollo será el organismo que apruebe el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, de acuerdo con los planteamientos y necesidades del movimiento comunal.”

Artículo No. 9 inciso c) “Sin perjuicio de lo que la Ley le asigna, el Director General tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

c) Presentar al Consejo un plan anual de trabajo institucional debidamente valorado para fines del Presupuesto Nacional y en función de los planteamientos y necesidades del movimiento comunal, considerando para ello la capacidad de respuesta institucional...”

Las debilidades que se presumen en la planificación estratégica y operativa de DINADECO, depositada en la instancia de la Dirección Nacional, principalmente, estriba en la ausencia del Plan Nacional de Desarrollo Comunal y en la falta de una vinculación más definida, desarrollada y estrecha, con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y con los estratégicos del Ministerio y de la dependencia; que definan los indicadores de gestión esperados y a verificar en todas las iniciativas que debe atender DINADECO y entre esas, con mayor preponderancia, la de la promoción social y distribución, uso y ejecución de los fondos públicos concedidos, que permitan medir la cuantía del valor agregado al desarrollo socioeconómico del país, a la calidad de vida de los ciudadanos y comunidades y el análisis, identificación, valoración, administración, registro y control de los riesgos, que eventualmente podrían afectarlos.

Las condiciones existentes, impiden que se lleve a cabo un adecuado proceso de planificación de las operaciones de DINADECO, con lo que se garantice un debido, eficaz y eficiente direccionamiento y mejoramiento del desarrollo comunal, según se lo demanda la legislación a la Dirección Nacional y a DINADECO, afectándose, en grado máximo el establecimiento de prioridades para la asignación efectiva y óptima de los recursos dispuestos y transferidos por el Estado a las organizaciones comunales por concepto del 2%ISR, lo que provoca que no se tengan parámetros técnicos, para establecer las actividades, metas y objetivos institucionales y dentro de esto identificar, valorar, administrar, controlar y registrar los riesgos que podrían afectar el direccionamiento del desarrollo comunal en general y expresamente, la adecuada distribución de los recursos transferidos a las organizaciones comunales, para los fines más prioritarios, las comunidades más vulnerables y/o el o los parámetros que definan los instrumentos utilizados para valorar y medir la realidad comunal costarricense.

## 2.2 Organización funcional de las operaciones de la instancia.

A nivel del Despacho, no existe una estructura funcional interna, para realizar las diferentes competencias que le corresponden y asigna la Ley, que incluye las que tiene que gestionar el Director Nacional y las asociadas con las que realizan las demás unidades de DINADECO.

Conforme a los procedimientos de auditoría aplicados en el estudio, se determinó que en la anterior administración, se acostumbró asignar un Jefe de Despacho, cuyo puesto no está instituido organizacionalmente, ni están definidas sus funciones, requisitos, competencias y demás características en los manuales de funciones institucionales, incluyendo la especialidad o atinencia profesional que se le requerirá a los aspirantes; situación por la cual se atendieron dos denuncias, en las que entre otros, se cuestionaron esas omisiones.

Sobre los Manuales de puestos institucionales de DINADECO, el Jefe de Recursos Humanos, suministró escrito sobre funciones (descripción de tareas), el cual es el usado desde el 07 de marzo del 2012, del que se reconfirmó su vigencia el 06 de octubre del 2014 y que según se verifica, no ha sido oficializado; opinando esta Auditoría, que puede que sea omiso en alguno de los puestos necesarios para DINADECO, tenga discordancias con las relaciones puesto-profesión-unidad y funciones organizacionales y que no incluye la descripción de atinencias; tema sobre el cual, en el Informe AC-18-2010 de la Dirección General del Servicio Civil, se evidenciaron problemas de atinencia de las profesiones o especialidades de algunos de los puestos de DINADECO, lo que se confirmó en el seguimiento del cumplimiento de recomendaciones dado por esta Auditoría, en el que se encontró que persiste al menos un caso, relacionado con una psicóloga que se encuentra en la Dirección Técnica Operativa, realizando funciones administrativas.

Asimismo, en una denuncia a la que se aportó la Circular DND-312-2014, del 21 de julio de 2014, emitida por el actual Director Nacional, que entre otras cosas señala: “..Toda jefatura en calidad de titular subordinado conforme con la Ley General de Control Interno 8292, velará porque los funcionarios a su cargo realicen solo aquellas funciones para las cuales esté clasificado ocupacionalmente, debiendo coordinar con la OGEREH, lo que corresponda...”; opinando el denunciante, que dicha instrucción es el único esfuerzo formal de los últimos años, para acabar con la asignación antojadiza de cargos y funciones, pero que no se ha aplicado en la práctica, ya que no se ha devuelto a quienes ejercen funciones que no le corresponden, a las labores de su especialidad y clasificación.

Según los aspectos puntualizados y confirmados por la Auditoría, para esta última denuncia, los directores de las Regiones Brunca, Occidental, Chorotega y Oriental, cuentan con la especialidad de Promoción social, que es la que correspondería, según su campo de acción; sin embargo, se evidenció que en unas direcciones regionales existen funcionarios con puestos de Conductor del servicio civil 1 y Misceláneo del servicio civil 2, efectuando tareas de promoción social, lo que constituye un proceder ajeno a las regulaciones vigentes y a las condiciones organizacionales adecuadas.

De lo supracitado, se concluye que existen debilidades de control, relacionadas con la definición de estructuras organizacionales a lo interno de las unidades, que podrían afectar la institucional; los Manuales de puestos institucionales, no están estructurados, ni oficializados, por lo que no se delimitan adecuadamente todas las clases, atinencias profesionales, funciones y demás atributos requeridos para el personal de cada área administrativa u operativa de DINADECO y se dan casos de funcionarios que efectúan quehaceres ajenos a sus competencias, clasificación laboral, remuneración o formación profesional, por lo que no responden a las demandas de las unidades directivas, administrativas u operativas y eventualmente implicarían responsabilidades administrativas y civiles, para los jefes que no las atiendan, propicien o permitan.

Con respecto a las regulaciones que rigen el tema de la planificación y su vinculación, se citan las siguientes

Ley General de Control Interno No. 8292 de 31 de julio del 2002, Publicada en La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre del 2002:

Artículo 7.- Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno: "Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley".

Artículo 13- Ambiente de control: En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

"c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable".

Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-COE-DFOE, publicado en la Gaceta No. 26 del 06 de febrero del 2009.

2.2. Compromiso superior: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI (...)

2.4. Idoneidad del personal: "El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales".

2.5 Estructura organizativa: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes".

2.5.1 Delegación de funciones: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes”.

2.5.2 Autorización y aprobación: “La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales”.

2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.

Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables”.

2.5.4 Rotación de labores: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.”

Estatuto de Servicio Civil: Capítulo III: Clasificación de Empleos, Publicado en Alcance No. 20, “La Gaceta” No. 121 del 31 de mayo de 1953, reproducida en “La Gaceta” No. 128 del 10 de junio de 1953.

Artículo 118: “Los jefes de las unidades o dependencias en donde ocurran cambios en las tareas responsabilidades de los puestos debe informar de ellos al jerarca o jefe autorizado de la institución, para que decida si deben consolidarse o volver al estado original dichas tareas y responsabilidades...”.

Sobre la organización del Despacho, la entonces Directora Nacional, no reconoció inconvenientes en ese campo y por ende no razona causas; sin embargo, la Auditoría, analizando los eventos de este hallazgo, detecta la falta de una organización interna y general adecuada; la necesidad de manuales de puestos acordes a la naturaleza, funciones, especialidades, profesiones o sus atinencias, competencias, características y atributos de los puestos requeridos y que en la práctica se dé seguimiento al cumplimiento y verificación de esas condiciones y de no corresponder, aplicarse las acciones correctivas para solventarlas de inmediato.

Concretamente, para la existencia de funcionarios en el ejercicio de labores ajenas a sus puestos, se emitieron las siguientes causas:

Con el oficio RB-193-2014, del 13/11/2014, el Director de la Región Brunca, indica que actualmente el chofer de su unidad, no realiza dichas funciones, debido a que en años anteriores, sufrió unas operaciones en sus ojos, lo que motivó que se le diera oportunidad de colaborar en algunas funciones básicas de las que realizan los promotores sociales, tales como brindar asesorías en temas de liquidaciones de proyectos, liquidaciones del 2% ISR, revisión de informes económicos, trámite y recepción de documentos varios. También, revisión de requisitos y trámite de proyectos, al Departamento de Financiamiento Comunitario. Todo lo anterior, se realiza bajo el apoyo y supervisión del suscrito y lo cumple en las oficinas de Pérez Zeledón y Buenos Aires.

También, con el oficio DRCOA-1252-2014, del 11/11/2014, el Director de la Región Central Occidental, informó que la miscelánea de su unidad tiene más de 10 años de laborar y está tipificada como tal, sin embargo en este tiempo se ha desempeñado como promotora y oficinista entre otros, además agregó que el anterior Director, Sr. Marlon Soto González, había solicitado a Recursos Humanos, las funciones que le correspondía hacer de acuerdo a los manuales de puestos del Servicio Civil, impidiéndosele realizar labores de promotor. Sin embargo, al día de hoy atiende las oficinas de Atenas, Palmares y Grecia, como apoyo a los compañeros responsables de dichas oficinas y presta colaboración con la actividad secretarial, a pesar de no tener los requisitos necesarios, lo anterior por su amplio conocimiento.

Las debilidades en la estructura funcional, los manuales de puestos y las prácticas de asignación de labores ajenas a las condiciones contractuales, incrementa los riesgos de eventuales inoperancias, incumplimientos legales y funcionales, el que no se alcance los objetivos planteados para DINADECO, se omitan o desmejore los servicios prestados al desarrollo comunal y eventualmente, para los funcionarios involucrados, responder administrativa y civilmente, por incumplimiento de funciones y apropiación de atribuciones que no les corresponde.

### 2.3 Mecanismos de control para la dirección de las operaciones de la instancia

La Dirección General, es la responsable de articular todas las competencias designados por Ley 3859 a ese Despacho, a DINADECO y las que le afecten, para el Consejo Nacional de Desarrollo Comunal, en cuanto al manejo del 2%ISR u otros fondos públicos asignados a proyectos comunales, a través del Ministerio de Gobernación y Policía.

Para lo anterior, cuenta con el apoyo de algún personal temporal y el de las instancias administrativas y técnicas de DINADECO; no obstante, cuando se solicitó y suministró la documentación establecida para guiarlos en esos alcances, se evidenció que no cuenta con manuales oficializados y divulgados para cada tema (Proceso, actividad, políticas, función, tarea) a su cargo, con los que se guíen las actividades y se asegure el cumplimiento cabal, uniforme, controlado y efectivo de los principios, objetivos y funciones dispuestas para DINADECO (arts.3, 5 y 6-Ley 3859) y las atribuciones, iniciativas y actividades designadas a la Dirección Nacional (arts.3, 8 y 9-Reglamento); escritos que son una de las principales actividades de control requeridas y exigidas dentro de un adecuado sistema de control interno.

Sobre este tema, las regulaciones señalan:

Ley General de Control Interno No.8292, del 31 de julio del 2002, publicada en La Gaceta No. 169, del 4 de setiembre del 2002.

Artículo 3.- Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno: "La Contraloría General de la República dictará la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta Ley. Dicha normativa será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad administrativa.

La normativa sobre control interno que otras instituciones emitan en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas, no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República y, en caso de duda, prevalecerá la del órgano contralor"

Artículo 7.- Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno: "Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar

seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley”.

Normas de Control Interno para el Sector Público, Publicado en la Gaceta No. 26, del 06 de febrero del 2009

1.5 Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI. “De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, 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.”

4.2 Requisitos de las Actividades de control: “Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos (...)

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.”

1.1 Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Ley No. 3859 de abril 7 de 1967

“Artículo 3. Son principios y objetivos a los que debe ajustarse el funcionamiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:

- 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 decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales que la afectan;
- c) Crear, por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva de responsabilidad mutua por el desarrollo nacional en todos los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales;
- d) Coordinar y orientar los programas públicos y 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) Planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social;
- g) Evaluar permanentemente los programas de desarrollo de la comunidad, para garantizar su ajuste a los principios y técnicas adoptados por la presente ley y su respectivo reglamento;
- h) Entrenar al personal necesario en los distintos niveles, especialidades y categorías, en el uso y manejo de las técnicas de desarrollo de la comunidad;
- 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;
- j) Coordinar la asistencia técnica y económica internacional de cualquier clase que se dé al país, para promover el desarrollo comunal;

- k) Inscribir, conforme a esta ley, a las asociaciones y grupos para el desarrollo de la comunidad, ya existentes o que lleguen a establecerse; y
- l) Los demás que determine el reglamento de esta ley.

“Artículo 5. La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de un Director, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Además contará con un personal técnico y administrativo adecuado, el cual estará protegido por el régimen de Servicio Civil.”

“Artículo 6. La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad contará con los departamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Su estructura orgánica y funcional será determinada por el reglamento de esta ley.

La Dirección, para realizar sus funciones, actuará fundamentalmente a nivel de las propias comunidades a través de las asociaciones de desarrollo. Por medio de éstas, las comunidades participarán activamente en todos los planes y programas dirigidos a su propio desarrollo.”

#### Reglamento a la Ley 3859, Sobre el Desarrollo de la Comunidad, Decreto Ejecutivo No. 26935-G:

“Artículo 3. Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, la Dirección Nacional actuará fundamentalmente en el ámbito de las propias comunidades a través de las asociaciones de desarrollo y para complementar su trabajo contará con la siguiente estructura organizativa:

- a) La Dirección General, la cual tendrá entre otras funciones, la de administrar la Dirección Nacional, conforme a los mandatos de la Ley 3859 y el presente Reglamento, así como presentar anualmente al Consejo un Plan de Trabajo Institucional, debidamente valorado para fines del Presupuesto Nacional y en función de los planteamientos y necesidades del movimiento comunal.
- b) El Área Administrativa, encargada de establecer normas y procedimientos para la ejecución de las labores b) administrativas y financieras de la Institución, la que deberá planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar y proporcionar los servicios de administración de personal, abastecimiento de materiales, operaciones financieras, transportes, aseo y vigilancia.
- c) El Área Técnica Operativa, a cargo de los procesos técnicos de planificación y operativos de la Dirección c) Nacional, para lo cual deberá definir estrategias para la descentralización y regionalización de los servicios institucionales, mediante el trabajo interdisciplinario de los equipos técnicos regionales.
- d) El Área Legal y de Registro, a cargo del asesoramiento jurídico requerido por las altas autoridades institucionales y de los equipos técnicos regionales, así como de las organizaciones comunales, en lo que respecta a la Ley 3859 y su Reglamento. Además le corresponderá establecer un Registro Público de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, el cual dependerá de la Dirección Nacional, con el fin de dar trámite a la inscripción y legalización de las asociaciones de desarrollo de la comunidad y será fuente de jurisprudencia administrativa al servicio del movimiento comunal.
- e) Las demás que se consideren necesarias para el buen funcionamiento de la institución

Los funcionarios de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, con excepción del Director General, estarán protegidos por el Régimen del Servicio Civil.”

“Artículo 8. Habrá un Director General que actuará como Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo y será el responsable de la administración de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad...”

“Artículo 9. Sin perjuicio de lo que la Ley le asigna, el director general tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Administrar la Dirección Nacional, conforme con los mandatos de la Ley y este Reglamento.
- b) Tramitar ante el Consejo, para su aprobación, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, formulado y preparado por la Confederación Nacional de Asociaciones.

- c) Presentar al Consejo un plan anual de trabajo institucional debidamente valorado para fines del Presupuesto Nacional y en función de los planteamientos y necesidades del movimiento comunal, considerando para ello la capacidad de respuesta institucional.
- d) Presentar a las autoridades jerárquicas superiores un informe anual de labores que comprenda, al menos, un análisis de la labor realizada, las recomendaciones para el trabajo futuro y un balance del presupuesto de la Dirección Nacional.
- e) Servir de Director Ejecutivo del Consejo Nacional y, en dicha calidad, mantener informado a éste del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad y de los acuerdos del Consejo.
- f) Vigilar el cumplimiento de la Ley No. 4890 e informar a las autoridades jerárquicas superiores al respecto, para la supervisión de esta materia. Para este efecto, el Director General en tal calidad, se encargará de vigilar que las asociaciones de desarrollo tengan un acceso justificado y eficiente al crédito en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, dentro del proceso de desarrollo de la comunidad.
- g) Presentar al Consejo Nacional las solicitudes de financiamiento de proyectos comunales y estudios de factibilidad para su aprobación, así como las recomendaciones técnicas para el buen uso y administración de los fondos, públicos y (o) privados, nacionales y (o) extranjeros, disponibles para el financiamiento de proyectos comunales de las asociaciones de desarrollo y de los organismos de grado superior.
- h) Asesorar al Consejo sobre cualquier tipo de transacción con organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, con el Sistema Bancario Nacional y con otras entidades, en beneficio del movimiento comunal.
- i) Coordinar con el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la Confederación Nacional de Asociaciones, la celebración del Día Nacional del Servidor Comunitario, el último domingo del mes de octubre de cada año, según lo establece la Ley No. 6814, del 20 de setiembre de 1982.
- j) Conforme con el artículo 25 de la Ley No. 3859, ejercer la debida supervisión sobre las asociaciones de desarrollo y comunicar al Ministerio Público los delitos o faltas en que hayan incurrido los miembros de la junta directiva en el ejercicio de sus funciones, según el informe que deberán suministrar los funcionarios encargados de esta supervisión, sin que queden excluidos de esta obligación los miembros de junta directiva y (o) asociados que tengan conocimiento del supuesto hecho delictivo.
- k) Las demás que le asigne el Poder Ejecutivo o el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad”.

En cuanto a las causas que motivaron las omisiones de manuales o escritos descriptivos y de dirección para cada uno de los procesos, procedimientos, funciones, actividades o acciones a cargo de la Dirección Nacional y a desarrollar por personal del Despacho o de las unidades organizativas de DINADECO, con los oficios AI-0167-14, AI-0203-14 y AI-0213-14, del 19/03/2014, 02/04/2014 y 04/04/2014, respectivamente, se le solicitó e insistió a la Licda. Wendy Arguedas Murillo, otrora Coordinadora de Despacho y a la MBA Shirley Calvo Jiménez, ExDirectora Nacional, que remitiera los manuales de procedimientos y funciones, sin embargo, mediante el oficio DND-145-14, del 22/04/2014, sólo se aportó el Manual de Procedimientos de la Gestión documental para el Despacho de la Dirección Nacional y no se hizo referencia a otros escritos de esa naturaleza, ni justificó la inexistencia de los requeridos.

Dicha debilidad, incrementa los riesgos de eventuales inoperancias, incumplimientos legales, y funcionales, actos de corrupción, el no alcance de los objetivos planteados para el Despacho de la Dirección Nacional, DINADECO y los del Consejo Nacional de Desarrollo Comunal, en lo que le correspondan; lo que afecta negativamente al desarrollo comunal costarricense e impide un adecuado y oportuno establecimiento de responsabilidades.

## 2.4 Ejecución de las operaciones de la Dirección Nacional

No se recopiló ni suministró información o documentación que evidenciara la ejecución de las operaciones que le corresponden al Despacho de la Dirección Nacional, para con DINADECO y el CNDC, establecidas por Ley 3859 y en su Reglamento, con lo que se pudiera verificar que se llevó a cabo y dado el caso, evaluar su eficacia, eficiencia y oportunidad, concretamente, en lo referente a las acciones efectuadas para:

1. La atención de los principios y objetivos a los que debe ajustarse el funcionamiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, señalados en el artículo 3, de la Ley No. 3859, los cuales requieren: Promover oportunidades para el perfeccionamiento integral del ser humano; establecer el clima propicio para crear valores; efectuar un proceso educativo para crear una conciencia colectiva, mediante estimulación y orientación de las organizaciones comunales; coordinar y orientar los programas públicos y privados para aplicación de principios, métodos y técnicas comunales; realizar estudios e investigaciones sociales y establecer canales de comunicación adecuados; planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas de desarrollo; evaluar permanentemente los programas de desarrollo comunal; entrenar al personal en el Desarrollo comunal; 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; coordinar la asistencia técnica y económica internacional relativa al desarrollo comunal; inscribir, conforme a esta Ley, a las asociaciones y grupos para el desarrollo de la comunidad, ya existente o que lleguen a establecerse y los demás que determine el Reglamento de esta Ley.

Con respecto, a las capacitaciones brindadas por el departamento de Capacitación a las organizaciones comunales, se informa al Director Técnico Operativo, el cumplimiento del PAO, pero no se hace del conocimiento a la Dirección Nacional.

2. Lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 3859, que requiere que conforme a la realidad del país, DINADECO, establezca las bases metodológicas, del planeamiento, programación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo de la comunidad en los sectores públicos y privados.
3. Los contenidos en el Reglamento a la Ley, detallados en los artículos 2, sobre el rol de DINADECO de orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país; el 3, en el que se define la estructura organizativa con que contará DINADECO, para cumplir sus objetivos y el 9, referente a las atribuciones del Director Nacional (General), entre las que se destaca, la del inciso d), que dispone que debería presentar a las autoridades jerárquicas superiores, un informe anual de labores que comprenda, al menos un análisis de la labor realizada, recomendaciones y un balance del presupuesto de la Dirección Nacional.

Para el presente desarrollo, hay que tener en cuenta que como lo reseña la Ley, para llevar a cabo todas las competencias asignadas a DINADECO y al CNDC, que son objeto de gestión de ese Despacho, existen instancias específicas, citadas en el artículo 3 del Reglamento a la Ley, que se dedican a cubrirlas y que desempeñan sus tareas y en lo que acostumbren, generan subproductos, productos y servicios; sin embargo, éstos no están relacionados, concentrados, evaluados, dirigidos, mejorados, usados e informados por la Dirección Nacional, para valorar sus cumplimientos y rendir cuentas.

A pesar de que no se pudo evidenciar la ejecución de las operaciones de la Dirección Nacional, se hizo una prueba para el análisis de la distribución real de los recursos provenientes del 2%ISR y destinados a proyectos, de los que se registran 208 proyectos aprobados para el 2013, según actas del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (CNDC), los que sumaron ₡5.460.049.404.66 y para los que se decidió analizar su asignación según región y conforme al índice de desarrollo social, calificado por cantón, en el IDS-2013, diseñado y diagramado por la Unidad de Comunicación de MIDEPLAN, en el mes de setiembre del 2013, procedimiento del que se obtuvieron los siguientes resultados:

Por región:

Conforme a los datos analizados y desglosados en el Anexo No.1, la distribución de los recursos fue:

Región	Proyectos financiados		Monto financiado		Cantones beneficiados	
	Cantidad	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Metropolitana	43	20.68%	¢1.182.320.975.00	21.66%	10	16.95%
Brunca	28	13.47%	¢ 732.854.286.00	13.43%	5	8.48%
Huetar Norte	13	6.25%	¢ 279.722.464.00	5.13%	4	6.78%
Región Chorotega	24	11.54%	¢ 860.062.609.00	15.75%	8	13.56%
Heredia	6	2.89%	¢ 246.346.983.00	4.52%	5	8.48%
Huetar Atlántica	18	8.66%	¢ 340.704.431.66	6.24%	5	8.48%
Oriental	23	11.06%	¢ 317.552.838.00	5.82%	5	8.48%
Pacífico Central	19	9.14%	¢ 400.962.902.00	7.31%	6	10.17%
Occidental	34	16.35%	¢1.099.521.916.00	20.14%	11	18.65%
<b>TOTALES</b>	<b>208</b>	<b>100%</b>	<b>¢5.460.049.404.66</b>	<b>100%</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>

Según el índice de desarrollo:

Como se detalla en el Anexo No 1, la distribución obtenida sería:

Índice de desarrollo	Regiones beneficiadas		Cantones financiados		Recursos asignados	
	Cantidad	Porc.	Cantidad	Porcentaje	Montos	Porcentaje
00% -33%-Bajo	6	33.4%	13	22.10%	¢ 879.082.053.00	16,10%
34%-66%-Medio	8	44.5%	27	45.8%	¢ 2.883.086.279.66	52,81%
67%-100%-Alto	4	22.3%	19	32.2%	¢1.697.881.072.00	31,10%
<b>TOTALES</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>	<b>¢5.460.049.404.66</b>	<b>100%</b>

Conforme con los datos mostrados, en la distribución de recursos para proyectos, la zona más beneficiada, fue la Región Metropolitana (21.66%) y los cantones más apoyados, fueron los que tenían un índice de desarrollo medio (44,5%) y alto (22,3%), siendo los menos beneficiados, los que contaban con un índice de desarrollo bajo (33,4%); sin embargo, esos resultados no son concluyentes ni infieren sobre si se ejecutó o no lo previsto en ese campo, debido a la falta de sistemas de información apropiados, mecanismos de control adecuados y vinculación con la planificación, que permitan hacer ese contraste.

Al respecto, la normativa relacionada con la ejecución de las labores en cuestión, indican lo siguiente:

Ley No. 3859, Sobre el Desarrollo de la Comunidad

Artículo 3. Son principios y objetivos a los que debe ajustarse el funcionamiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:

- 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 decisiones y acciones, para resolver problemas económicos y sociales que la 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 del desarrollo nacional en todos los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales;
- d) Coordinar y orientar los programas públicos y privados para la aplicación de los principios, métodos y técnicas de 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) Planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social;
- g) Evaluar permanentemente los programas de desarrollo de la comunidad, para garantizar su ajuste a los principios y técnicas adoptadas por la presente Ley y su respectivo Reglamento;
- h) Entrenar al personal necesario en los distintos niveles, especialidades y categorías, en uso y manejo de las técnicas de desarrollo de la comunidad;
- 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;
- j) Coordinar la asistencia técnica y económica internacional de cualquier clase que se dé al país para promover el desarrollo comunal;
- k) Inscribir, conforme a esta Ley, a las asociaciones y grupos para el desarrollo de la comunidad, ya existente o que lleguen a establecer, y
- l) Los demás que determine el Reglamento de esta Ley".

Artículo 4. "La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad cumplirá funciones de Oficina Sectorial de la Oficina de Planificación."

Artículo 5. "La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de un Director, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Además contará con un personal técnico y administrativo adecuado, el cual estará protegido por el régimen de Servicio Civil."

Artículo 6. "La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad contará con los departamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Su estructura orgánica y funcional será determinada por el reglamento de esta ley.

La Dirección, para realizar sus funciones, actuará fundamentalmente a nivel de las propias comunidades a través de las asociaciones de desarrollo. Por medio de éstas, las comunidades participarán activamente en todos los planes y programas dirigidos a su propio desarrollo."

Artículo 7. "De acuerdo con la realidad del país, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad:

- a) Establecerá las bases metodológicas, del planeamiento, programación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo de la comunidad en los sectores públicos y privados;
- b) Promoverá la organización de los mecanismos necesarios a nivel local y regional, a través de los cuales se llevarán a cabo las tareas de coordinación y ejecución de los programas de desarrollo comunal".

Reglamento a la Ley 3859, Sobre el Desarrollo de la Comunidad:

Artículo 2. "La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, actuara como instrumento básico de desarrollo, con el fin de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Será además, un órgano de coordinación interinstitucional para la ejecución de las políticas del Poder Ejecutivo y del movimiento comunal, que sean integradas al Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad...

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo. A DINADECO le corresponde la colaboración técnica para que se ejecute dicho plan, el cual será integrado con los distintos planes regionales, que formulen las federaciones regionales y provinciales, los que a su vez deben coordinarse con los planteamientos y diagnósticos de las municipalidades respectivas.

Por su parte, el Congreso Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, creado según artículo 75 de este Reglamento, será el organismo que defina los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual será cuatrienal.

Cumplido el proceso de trabajo para la formulación y ejecución, el Consejo Nacional de Desarrollo será el organismo que apruebe el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, de acuerdo con los planteamientos y necesidades del movimiento comunal."

Artículo 3. "Para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, la Dirección Nacional actuará fundamentalmente en el ámbito de las propias comunidades a través de las asociaciones de desarrollo y para complementar su trabajo contara con la siguiente estructura organizativa:

- a) La Dirección General, la cual tendrá entre otras funciones, la de administrar la Dirección Nacional, conforme a) con los mandatos de la Ley 3859 y el presente Reglamento, así como presentar anualmente al Consejo un Plan de Trabajo Institucional, debidamente valorado para fines del Presupuesto Nacional y en función de los planteamientos y necesidades del movimiento comunal.
- b) El Área Administrativa, encargada de establecer normas y procedimientos para la ejecución de las labores b) administrativas y financieras de la Institución, la que deberá planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar y proporcionar los servicios de administración de personal, abastecimiento de materiales, operaciones financieras, transportes, aseo y vigilancia.
- c) El Área Técnica Operativa, a cargo de los procesos técnicos de planificación y operativos de la Dirección c) Nacional, para lo cual deberá definir estrategias para la descentralización y regionalización de los servicios institucionales, mediante el trabajo interdisciplinario de los equipos técnicos regionales.
- d) El Área Legal y de Registro, a cargo del asesoramiento jurídico requerido por las altas autoridades institucionales y de los equipos técnicos regionales, así como de las organizaciones comunales, en lo que respecta a la Ley 3859 y su Reglamento. Además le corresponderá establecer un Registro Público de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, el cual dependerá de la Dirección Nacional, con el fin de dar trámite a la inscripción y legalización de las asociaciones de desarrollo de la comunidad y será fuente de jurisprudencia administrativa al servicio del movimiento comunal.
- e) Las demás que se consideren necesarias para el buen funcionamiento de la institución

Los funcionarios de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, con excepción del Director General, estarán protegidos por el Régimen del Servicio Civil."

Artículo 9. "Sin perjuicio de lo que la Ley le asigna, el Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Administrar la Dirección Nacional, conforme con los mandatos de la Ley y este Reglamento.
- b) Tramitar ante el Consejo, para su aprobación, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, formulado y preparado por la Confederación Nacional de Asociaciones.
- c) Presentar ante el Consejo un plan anual de trabajo institucional debidamente valorado para fines del Presupuesto Nacional y en función de los planteamientos y necesidades del movimiento comunal, considerando para ello la capacidad de respuesta institucional.
- d) Presentar a las autoridades jerárquicas superiores un informe anual de labores que comprenda, al menos un análisis de la labor realizada, las recomendaciones para el trabajo futuro y un balance del presupuesto de la Dirección Nacional.
- g) Presentar al Consejo Nacional las solicitudes de financiamiento de proyectos comunales y estudios de factibilidad para su aprobación, así como las recomendaciones técnicas para el buen uso y administración de los fondos públicos y (o) privados, nacionales y (o) extranjeros, disponibles para el financiamiento de proyectos comunales de las acciones de desarrollo y de los organismos de grado superior...".
- h) Asesorar al Consejo sobre cualquier tipo de transacción con organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, con el Sistema Bancario Nacional y con otras entidades, en beneficio del movimiento comunal.
- i) Coordinar con el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la Confederación Nacional de Asociaciones, la celebración del Día Nacional del Servidor Comunitario, el último domingo del mes de octubre de cada año, según lo establece la Ley No. 6814, del 20 de setiembre de 1982.
- j) Conforme con el artículo 25 de la Ley No. 3859, ejercer la debida supervisión sobre las asociaciones de desarrollo y comunicar al Ministerio Público los delitos o faltas en que hayan incurrido los miembros de la junta directiva en el ejercicio de sus funciones, según el informe que deberán suministrar los funcionarios encargados de esta supervisión, sin que queden excluidos de esta obligación los miembros de junta directiva y (o) asociados que tengan conocimiento del supuesto hecho delictivo.
- k) Las demás que le asigne el Poder Ejecutivo o el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad".

Normas de Control Interno para el Sector Público, Publicado en la Gaceta No. 26, del 06 de febrero del 2009.

#### "4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, 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."

#### "4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2..."

#### "4.5.2 Gestión de proyectos

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.

- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.
- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.
- e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”

“Norma 4.6. Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

El Jерarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a las cuales puedan verse expuestas, así como, los requisitos indicados en la norma 4.2.”

“5.1 Sistemas de información:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas”.

“5.7 Calidad de la comunicación:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo”.

“5.7.1 Canales y medios de comunicación:

Deben establecerse y funcionar adecuados canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución”.

“5.7.2 Destinatarios:

La información debe comunicarse a las instancias competentes, dentro y fuera de la institución, para actuar con base en ella en el logro de los objetivos institucionales”.

“5.7.3 Oportunidad:

La información debe comunicarse al destinatario con la prontitud adecuada y en el momento en que se requiere, para el cumplimiento de sus responsabilidades”.

“5.7.4 Seguridad:

Deben instaurarse los controles que aseguren que la información que se comunica resguarde sus características propias de calidad, y sea trasladada bajo las condiciones de protección apropiadas, según su grado de sensibilidad

y confidencialidad. Así también, que garanticen razonablemente su disponibilidad y acceso por parte de los distintos usuarios en la oportunidad y con la prontitud que la requieran”.

Aunque la Administración, no indica cuales son las causas de la no ejecución o de la falta de información sobre el cumplimiento de sus operaciones; se considera que dichas omisiones, se deben a la falta de lineamientos de control y de un sistema de información apropiado, que permitan enmarcar las acciones a realizar, asignarlas, cronometrarlas, dictar tiempos, responsabilidades, administrar información, rendir cuentas, medir, evaluar y sancionar resultados ausentes, irregularidades, anormales, ilegales e ineficientes.

La situación determinada, hace que no se esté garantizando la ejecución completa, correcta, eficaz y eficiente de las asignaciones legales y administrativas de la instancia auditada y por ende, que no se logren los resultados previstos en la Ley 3859 y su Reglamento, lo que afecta negativamente al desarrollo comunal y somete a eventuales procesos de responsabilidad, a los responsables de su gestión.

## 2.5 Controles para la ejecución y cumplimiento del trabajo y la disciplina del personal de DINADECO.

De forma general y según evidencia obtenida en la atención de seis denuncias, se determinó que la Dirección Nacional, no ha establecido rutinas para la ejecución del trabajo, relativas a supervisión, calificación y mejoramiento de resultados; control, medición, evaluación, validación, informe, registro y consolidación de funciones; calificación y control de la eficacia y eficiencia de los resultados y del desempeño del personal; acciones para corregir desvíos y aplicar subsanes; definición de sistemas de comunicación oportuna, efectiva y de calidad; tratamiento de situaciones erróneas, omisas e irregulares, sean de carácter administrativo, civil o penal; procedimientos de responsabilidad y sancionatorios para los colaboradores de DINADECO, entre los que se incluye los asignados a su Despacho, que en el primer semestre del 2013, fue de 4 asesores, dos secretarias y una encargada del archivo; de los que sólo se mantiene una de las secretarias y la encargada del archivo.

Concretamente, en la atención de tres de las denuncias presentadas a esta Auditoría, asociadas con el cumplimiento de asistencia, funciones, eficacia, eficiencia, control del trabajo y disciplina de asesores temporales del Despacho y una cuarta, que se recibió de forma oral, sobre el tema de la marca de entrada y salida de los funcionarios de DINADECO, se observó lo siguiente:

1. Reubicación de un encargado del Despacho de la Dirección Nacional, para una jefatura de una unidad administrativa de DINADECO, sin que este se trasladara a ese ejercicio de forma física e inmediata, permaneciendo su funcionar para con el Despacho, aun cuando se consumó su integración a la nueva unidad, proceso en el cual no se pudo evidenciar las funciones que ejerció en una u otra instancia, debido a la falta de controles al respecto.
2. Asignación de tareas o asuntos expresos, incluyendo recargos de otra instancia de DINADECO, sin entrenamiento, información, documentación y definición de estándares y controles del desempeño requerido y esperado; por lo que al solicitar información, aluden y registran desconocimientos importantes, que imposibilitan un adecuado rendimiento de cuentas por su contribución al logro de las competencias del Despacho, la unidad y DINADECO.
3. Inexistencia de mecanismos de control para verificar disciplina y medir el trabajo, como lugar de trabajo, jornada laboral, giras, trámites de permisos, vacaciones, licencias, rebajos u otros ante el Depto. de Recursos Humanos; descripción de funciones; responsabilidades, indicadores de desempeño; parámetros de eficacia, eficiencia, cantidad, calidad y oportunidad de los productos o servicios a entregar; regulaciones, procedimientos, prácticas a seguir; definición de tiempos de ejecución, reportes, supervisión continua y periódica, cronogramas, cumplimiento de fechas, evaluaciones del desempeño basadas en los logros, omisiones, documentación, cantidad y calidad de sus quehaceres; con lo que se pueda determinar, si se dio

una fiel observancia de sus obligaciones laborales o se registra omisión, abuso, abandono, deficiencia o incumplimiento de deberes, por los que se les pueda reclamar responsabilidades.

4. Fueron exonerados de marca, por la entonces Directora Nacional y no registraban entrada y salida, ni se les aplicó otros medios para controlar disciplina, productividad, desempeño y que efectivamente se reportaran, controlaran y tramitaran por el Departamento de Recursos Humanos o con los que correspondiera, la asistencia puntual, jornada laboral ordinaria, lugar de trabajo, vacaciones, horas extra, giras, licencias, permisos, rebajos, remuneraciones u otros.
5. La regulación de control de asistencia de DINADECO, indica que todos los funcionarios marquen en reloj su entrada o salida a las instalaciones, en un libro o estipular otros medios de verificación; disponiendo su excepción según necesidades y a discreción exclusiva del Director Nacional, lo cual no está respaldado en Política, Resolución Administrativa y/o Convenios laborales, que fundamenten la base legal que lo soportan y delimiten a quién, cómo y cuándo le corresponden esas potestades.

En otras dos denuncias de las seis atendidas por esta Auditoría, se evidenció que se dio la alteración de documentos, que presumían un despido y responsabilidad penal; los cuales no se detectaron oportunamente y se trataron a consideración y criterio de las jefaturas involucradas, las que asumieron competencias no delegadas, omitiendo disposiciones generales, administrativas e incluso penales, por lo que no tramitaron los procedimientos de responsabilidad que aplicaban y actuaron en tiempos que superaron los prescritos; faltas, omisiones o suplantaciones que pudieron darse por la ausencia de instructivos oficializados que enruten, prevengan y administren el manejo de esos eventos, evitando situaciones como las que se evidenciaron, a saber:

- A. Ausencia de un procedimiento oficializado y divulgado, para el manejo de documentos alterados, que describa quienes deben hacer la revisión, a cuales documentos, que aspectos verificar, qué condiciones se consideran irregulares, cuando hacerlo, en qué plazo, que acciones debe efectuar si se detecta o presume alteración, incumplimiento e irregularidad, que asesoría ocuparía, que documentos y formalidades debe pedir, presentar y conservar, a que unidad de DINADECO o del Ministerio deberá remitir resultados, cuál será el seguimiento que le correspondería a cada instancia participante; en el que se considere entre otras, actividades como:

- ) ...
- ) Los jefes directos deben reportar inmediatamente, al Departamento de Recursos Humanos de manera escrita y formal, la presentación de un documento presumiblemente falso, alterado o irregular.
- ) El Departamento de Recursos Humanos, debe hacer la indagación que requiera el documento cuestionado, ante la entidad respectiva y en un plazo de.....días.
- ) Si se determina que el documento fue alterado, en el término de.....días, debe informarse al o la Director (a) Nacional, para que ordene la investigación preliminar, a la instancia asignada y competente, la que debe rendir informe en no más de.....días, remitiendo ese resultado al Ministro de Gobernación y Policía para que en los siguientes.....días, decida sobre la apertura del debido proceso administrativo, consulta legal y/o gestión de despido a la Dirección General del Servicio Civil o al ente que corresponda.
- ) ...

- B. Inexistencia de un instructivo estructurado, oficializado y divulgado, para el manejo de los procedimientos administrativos, civiles o penales, de funcionarios infractores, que incluya el marco legal que lo rige; la o las instancias designadas o competentes para ejecutarlos, sean de DINADECO o del Ministerio de Gobernación, limitando su jurisdicción según el grado de desconcentración que corresponda; los tipos de responsabilidad existentes y sus características; cómo lo deben hacer, los responsables, tiempos, actividades, programación, clasificación de faltas, aplicación de sanciones, prescripciones, seguimientos, entre otros.

A la fecha de este informe, con la Circular No. DND-362-2014, del 05-08-2014, se incorpora al personal de la Dirección Nacional, la Máster en Cooperación Internacional en Diplomacia con énfasis en administración de proyectos de cooperación, Gaudy Calvo Valerio, por convenio de préstamo con la Dirección General de Servicio Civil, a la que se asigna el diseño de una estrategia de cooperación internacional y coordinación interinstitucional para DINADECO, para ampliar espacios y coordinación con las agencias de cooperación internacional y las entidades del estado, canalizar cooperación técnica y financiera hacia la institución y las asociaciones y participar en la vinculación del proceso de construcción del Plan Estratégico Institucional, los Planes Anuales Operativos y el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad; asimismo, con la Circular No. DND-620-14, del 02-10-2014, se comunica a todo el personal, que la Sra. Karla Molina Díaz, Licda. en Relaciones Internacionales, con una maestría en Derechos Humanos, interculturalidad y desarrollo, además de sus funciones en la Dirección Técnica Operativa, colaborará con la Dirección Nacional, siendo una de sus labores, la de constituirse como enlace para el seguimiento y promoción de planes, programas y proyectos que impulsa la Dirección Nacional; panorama que no se aleja del patrón determinado en los casos denunciados, ni de las debilidades que en este se evidenciaron y mantienen.

Con respecto a este resultado, se debe de considerar la siguiente normativa:

#### Código Penal:

“Artículo 358: Cuando quién cometiera los delitos contra la autoridad pública, contra la administración de justicia o contra los deberes de la función pública fuere un empleado o funcionario público, quedan los jueces facultados para imponer además de las penas consignadas en cada caso, las de inhabilitación absoluta o especial en el tanto que estimen pertinente, de acuerdo a la gravedad del hecho y dentro de los límites fijados por esta pena...”

Artículo 359: Será reprimido con uno o seis años, el que hiciere en todo o en parte un documento falso, público o auténtico, o alterare uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio. Si el hecho fuere cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, la pena será de dos u ocho años.”

“Artículo 365: Será reprimido con uno o seis años de prisión, el que hiciere uso de un documento falso o adulterado...”

#### Código de Trabajo

“Artículo 81-Son causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo:  
...l) Cuando el trabajador incurra en cualquier otra falta grave a las obligaciones que le imponga el contrato.”

#### Estatuto del Servicio Civil

“Artículo 41: Para garantizar mejor el buen servicio público se establecen cuatro clases de sanciones disciplinarias:

- a) Advertencia oral, que se aplicará por faltas leves, a juicio de las personas facultadas para imponer las sanciones, según lo determine el Reglamento Interior de trabajo;
- b) Advertencia escrita, que se impondrá cuando el servidor haya merecido durante un mismo mes calendario dos o más advertencias orales, o cuando las leyes del trabajo exijan que se haga un apercibimiento escrito antes de efectuar el despido y en los demás casos que determinen los reglamentos interiores de trabajo;
- c) Suspensión del trabajo sin goce de sueldo, que se aplicará hasta por quince días una vez oídos el interesado y los compañeros de trabajo que aquél indique, en todos aquellos casos en que conforme a los reglamentos interiores de trabajo se cometa una falta de cierta gravedad a los deberes .
- d) La suspensión del trabajo sin goce de sueldo procederá también en los casos de arresto y prisión preventiva, durante todo el tiempo que uno u otra mantengan, pero dará lugar al despido en cuanto excedan de tres meses.

Si el arresto o la prisión preventiva es seguida de sentencia absolutoria después del término, el servidor tendrá derecho a ser tomado en cuenta para ocupar el primer puesto que quede vacante de clase igual a la que ocupaba. Conforme a la gravedad del cargo y mérito de los autos, el Jefe Superior decidirá si la excarcelación bajo fianza interrumpe o no los efectos de dicha corrección disciplinaria. En el entendido que la suspensión del trabajo sin goce de salario podrá aplicarse por más de quince días en los casos de excepción que expresamente determinen los reglamentos de trabajo.”

“Artículo 43: Los servidores públicos sólo podrán ser removidos de sus puestos si incurren en las causales que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y 41, inciso d), de esta ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto, de su Reglamentos, o de los Reglamentos Interiores de trabajo respectivos.

La clasificación de la gravedad de las faltas la harán en detalle el Reglamento de esta ley y los Reglamentos Interiores de Trabajo.

Todo despido justificado se entenderá hecho sin responsabilidad para el Estado y hará perder al servidor todos los derechos que esta ley, concede, excepto los adquiridos conforme a la Ley General de Pensiones; siempre que se realice con observancia a las siguientes reglas:

- a) El Ministro someterá por escrito a conocimiento de la Dirección General de Servicio Civil su decisión de despedir al trabajador con expresión de las razones legales y hecho en que la funda;
- b) La Dirección General de Servicio Civil hará conocer al servidor la gestión de despido y le dará un plazo improrrogable de diez días, contados a partir de la fecha en que reciba la notificación, a fin de que exponga los motivos que tenga para oponerse a su despido, junto con la enumeración de las pruebas que proponga en su descargo;
- c) Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiere presentado oposición o si expresamente hubiera manifestado su conformidad, quedará despedido en definitiva, sin más trámite, salvo que pruebe no haber sido notificado por la Dirección General del Servicio Civil o haber estado impedido por justa causa para oponerse;
- d) Si el cargo o cargos que se hacen al empleado o funcionario implican responsabilidad penal para él o cuando sea necesario para el buen éxito de la investigación que determina el inciso siguiente o para salvaguardia del decoro de la Administración Pública, el Ministro podrá decretar en su nota inicial, la suspensión provisional del interesado en el ejercicio del cargo, informándolo a la Dirección General de Servicio Civil. Si se incoare proceso penal o de policía en contra del empleado o funcionario, dicha suspensión podrá decretarse en cualquier momento como consecuencia de auto de detención o de prisión preventiva o sentencia de arresto. En caso de que el resultado de la investigación fuere favorable para el empleado o funcionario, se le pagará el sueldo correspondiente al período de suspensión, en cuanto al tiempo que haya sufrido arresto o presión por causas ajenas al trabajo;
- e) Si el interesado se opusiera dentro del término legal, la Dirección General de Servicio Civil levantará la información que proceda, a cuyo efecto podrá dictar el secreto de la misma; dará intervención a ambas partes, evacuará las pruebas que se haya ofrecido y las demás que juzgue necesario ordenar, en un plazo improrrogable de quince días, vencidos los cuales enviará el expediente al Tribunal de Servicio Civil, que dictará el fallo del caso. A ese efecto, si el Tribunal lo estima necesario, podrá mandar ampliar la investigación, recibir nuevas pruebas y practicar todas las demás diligencias que considere conveniente para su mejor juicio, gozando de amplia facultad para la calificación y apreciación de las circunstancias del hecho que tengan relación con el caso a resolver.”

Ley General de Control Interno No. No. 8292, de 31 de julio del 2002, publicada en La Gaceta No. 169 de 4 de setiembre del 2002.

Artículo 13: Ambiente de control: En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“b). Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno...”

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

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

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación”.

Normas de Control Interno para el Sector Público, R-CO-9-2009 del 26 de enero del 2009, publicado en la Gaceta No. 26 del 06 de febrero del 2009.

1.5 Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI: “De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, 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.”

1.7 Rendición de cuentas sobre el SCI: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, 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.”

2.1. Ambiente de Control: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:

a. El compromiso superior con el SCI, que conlleva el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto a ese sistema, prestando la atención debida a sus componentes funcionales y orgánicos y dando el ejemplo de adhesión a él mediante sus manifestaciones y sus actuaciones en la gestión diaria”.

2.2 Compromiso superior: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI, al menos por los:

a. La definición y divulgación de los alcances del SCI, mediante la comunicación de las políticas respectivas y la difusión de una cultura que conlleve la comprensión entre los funcionarios, de la utilidad del control interno para el desarrollo de una gestión apegada a criterios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad y para una efectiva rendición de cuentas.

(...)

c. El fomento de la comunicación transparente y de técnicas de trabajo que promuevan la lealtad, el desempeño eficaz y el logro de los objetivos institucionales, así como una cultura que incentive, entre los miembros de la institución, el reconocimiento del control como parte integrante de los sistemas institucionales.

d. La aplicación de una filosofía y un estilo gerencial que conlleven la orientación básica de las autoridades superiores en la conducción de la institución y la forma como se materializa esa orientación en las actividades. Ambos elementos deben conducir a un equilibrio entre eficiencia, eficacia y control, que difunda y promueva altos niveles de motivación, así como actitudes acordes con la cultura de control...”

2.3.3 Integración de la ética a los sistemas de gestión: “Los sistemas de gestión deben incorporar, como parte de las actividades de control, consideraciones de tipo ético que garanticen razonablemente un desempeño ajustado a altos estándares de comportamiento, que permitan una cabal rendición de cuentas ante los sujetos interesados. En ese sentido, debe prestarse especial atención a los sistemas de particular sensibilidad y exposición a los riesgos”.

4.1 Actividades de Control: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante”.

4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la

prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2..”

4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2...”

4.5.1 Supervisión constante: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”.

5.1 Sistemas de información: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas”.

5.4 Gestión documental: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales”.

5.6 Calidad de la Información: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad”.

5.6.1 Confiabilidad: “La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”

5.6.2 Oportunidad: “Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales”.

5.6.3 Utilidad: “La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario”.

5.7 Calidad de la comunicación: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer los procesos necesarios para asegurar razonablemente que la comunicación de la información se da a las instancias pertinentes y en el tiempo propicio, de acuerdo con las necesidades de los usuarios, según los asuntos que se encuentran y son necesarios en su esfera de acción. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.”

5.7.1 Canales y medios de comunicación: “Deben establecerse y funcionar adecuados canales y medios de comunicación, que permitan trasladar la información de manera transparente, ágil, segura, correcta y oportuna, a los destinatarios idóneos dentro y fuera de la institución.”

5.7.2 Destinatarios: “La información debe comunicarse a las instancias competentes, dentro y fuera de la institución, para actuar con base en ella en el logro de los objetivos institucionales.”

5.7.3 Oportunidad: “La información debe comunicarse al destinatario con la prontitud adecuada y en el momento en que se requiere, para el cumplimiento de sus responsabilidades.”

6.1 Seguimiento del SCI: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud”.

#### Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

“Artículo 7: Deberes, obligaciones y responsabilidades de los Jefes o Encargados. Sin perjuicio de las enunciadas en otras normas aplicables, son deberes y obligaciones de los Jefes o Encargados respectivos en relación con los servidores de la Dirección Nacional las siguientes:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política, las leyes de la República, así como cumplir con los deberes que exigen las leyes, los reglamentos, las instrucciones y circulares vigentes, atinentes a su puesto (...)
- (...)
- l) Cuidar de la disciplina y la puntal asistencia de los servidores bajo su responsabilidad, informando al Superior Jerárquico, de irregularidades graves e incumplimiento, que en uno u otro aspecto se presenten (...)
- (...)
- n) Dictar las disposiciones internas necesarias para el trabajo de su Área, Departamento, Zona o Unidad, acorde con las políticas institucionales.

“Artículo 8-Son deberes, obligaciones y responsabilidades de los servidores de la Dirección Nacional, los siguientes:

- b) En caso de ausencia, deberá informar el mismo día, verbalmente al jefe inmediato, de las razones que le impiden presentarse a labor, salvo por razones de fuerza mayor, podrá hacerlo el segundo día de la ausencia, y ratificar por escrito la causa que le impidió asistir al trabajo.  
(...)
- f) Debe comunicar al jefe inmediato, de las aparentes irregularidades o delitos cometidos por funcionarios de la Dirección Nacional (...)

(...)

u) Cumplir con la Constitución Política, las leyes de la República, así como cumplir con los deberes que exigen las leyes, los reglamentos, las instrucciones y circulares vigentes, atinentes a su puesto...”

“Artículo 24: El control de asistencia y puntualidad se llevará a cabo por medio de reloj marcador de control de asistencia, con el cual y mediante tarjeta individuales, cada servidor deberá registrar personalmente la hora de entrada y salida de cada jornada de trabajo. Quedan excluidos de esta obligación, los servidores que por la naturaleza de sus funciones, deben ejercer su trabajo fuera de las Oficinas, o cuando ocasionalmente realicen giras por más de un día a lugares alejados de la meseta central para atender asuntos propios de su trabajo, o aquellos que señale expresamente el (la) Director(a) Nacional. En caso de no existir reloj marcador en alguno de los locales de trabajo, este control se registrará en un libro debidamente habilitado para ese efecto, donde el servidor con su firma y anotación de hora, dejará constancia de su entrada y salida de su lugar de trabajo. De no ser aplicable este sistema, (la) Director(a) Nacional dispondrá la forma en que se llevará a cabo el control de asistencia, por parte de la Unidad de Recursos Humanos. Tales obligaciones, permanecerán vigentes, en lo que resulten aplicables, ante la implementación de nuevos sistemas de control.”

“Artículo 26: La omisión de marca a las horas de entrada y salida de la jornada de trabajo, hará presumir la inasistencia del servidor a la jornada correspondiente, lo que acarreará la reducción salarial. El servidor deberá justificar ante su jefe inmediato el motivo de la omisión, a fin de que ésta sea remitida a la Unidad de Recursos Humanos, asimismo, el jefe inmediato deberá justificar la falta cuando la omisión de marca se deba al cumplimiento de funciones propias encomendadas al servidor.”

“Artículo 66: Prescripción. Las amonestaciones verbales o escritas deberá imponerlas el jefe inmediato, dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se cometió la falta o que el mismo tuvo conocimiento del hecho. Los despedidos se harán de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IX de su Reglamento. En cuanto a los servidores no cubiertos por este régimen de despido se hará de acuerdo con lo que se establece en el Código de Trabajo.”

#### Naturaleza jurídica de DINADECO.

#### Pronunciamiento C-426-2006, del 24-octubre- 2006, de la Procuraduría General de la República:

“ ...

...Sobre la naturaleza jurídica de DINADECO, la jurisprudencia administrativa ha indicado:

(...)

Analizada la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, puede afirmarse que la Dirección Nacional es un órgano desconcentrado al tenor de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley General de Administración Pública. Se aclara que esa desconcentración tiene relación con las distintas competencias que dicho cuerpo normativo confiere a la Dirección Nacional en su relación con las asociaciones de desarrollo: autorizaciones para entes públicos y privados, nacionales y extranjeros desarrollen programas en el país vinculados con el desarrollo de la comunidad bajo la tutela de la Ley (artículo 2); potestad para autorizar la constitución de las asociaciones con un número menor de miembros a los fijados por el artículo 16; potestad de vigilancia de la Dirección Nacional sobre el funcionamiento conforme a derecho de las asociaciones (artículo 25); dependencia del Registro Público de Asociaciones a la figura del Director Nacional (artículo 26); competencia expresa para resolver conflictos que se deriven de la representatividad de asociaciones a nivel distrital, cantonal, regional o provincial (artículo 31); amén de la potestad de inspección y auditoría financiera sobre dichas personas jurídicas (artículo 35).

El conjunto de disposiciones analizadas no dejan duda a este Órgano Asesor que no existe disposición concreta sobre una posible jerarquía del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad sobre la Dirección, siendo competencias de contenido diferentes las que ostentan ambos órganos. Igualmente se echa de menos cualquier

vínculo jerárquico, en lo que atañe el ejercicio de las competencias supra reseñadas, entre el Director Nacional y el Ministro de Gobernación y Policía. C-284-2002 del 23 de octubre del 2002. Ver en el mismo sentido el C-165-2006 del 26 de abril del 2006 y C-043-2006 del 06 de febrero del 2006.

Es decir, de lo transcrito se puede arribar a dos conclusiones fundamentales, en primer término que DINADECO es un órgano con desconcentración máxima únicamente en lo referente a la competencia específicamente asignada por la ley de creación de dicha Dirección (...)

(...)

También se advierte que la precisión que realizamos en el sentido de que la naturaleza de órgano desconcentrado de DINADECO se refiere precisamente a esas competencias. Por ende, no abarca otras áreas del accionar administrativo de DINADECO se refiere precisamente a esas competencias. Por ende, no abarca otras áreas del accionar administrativo de DINADECO, como lo relacionado con la temática presupuestaria, o incluso las derivadas de la relación de servicio público de los servidores de la Dirección (potestad disciplinaria), aspectos en los que no se ha roto el vínculo jerárquico para con el Ministro de Gobernación. Retómese, a este efecto, la aseveración que se hacía en el sentido de que la competencia desconcentrada rompe la estructura básica de organización administrativa, por ende, la interpretación de su alcance se restringe a lo que la ley (o en su caso, el reglamento) determine como atribuciones sobre las que el jerarca no tendrá incidencia. No cabe extender la desconcentración a áreas que no son las propias de las competencias públicas puestas a cargo de DINADECO (artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública). De suerte tal que, en sentido inverso a la forma en que realiza la consulta, puede afirmarse que la única área en que no existe una relación jerarquía propia entre el Ministerio de Gobernación y DINADECO lo es precisamente en el contenido y ejercicio de las competencias que ha sido puestas a cargo de la última, en atención a la Ley No 3859....”

Para este estudio, se requirió a la entonces Directora Nacional, los manuales de procedimientos y funciones, un informe detallado del control del personal a cargo y los indicadores de cumplimiento de metas, respondiendo con el oficio DND-145-14, del 22/04/2014 y adjuntando sólo el “Manual de Procedimientos Gestión documental en el despacho de la Dirección Nacional de Desarrollo”, sin hacer alusión a controles faltantes o a los motivos que los producían.

En los casos de los documentos o controles relacionados con las debilidades detectadas en cada una de las primeras 4 denuncias, cuando se le solicitó a la Exdirectora Nacional, la información, documentación y controles al respecto, no suministró los instrumentos necesarios para las acciones, controles, parámetros o mecanismos generales o particulares, para dirigir, medir y controlar el adecuado desempeño y la asistencia puntual al lugar de trabajo del personal del Despacho y en general de DINADECO, con exoneración de marca y que estrictamente están bajo sus órdenes y entera responsabilidad, limitándose a señalar lo acostumbrado institucionalmente y de esto, los pocos documentos a su haber, sin entregar controles ni considerar su existencia.

En lo relacionado con las otras dos denuncias sobre alteración de documentos, la Oficina de Recursos Humanos y la Asesoría Jurídica, por solicitud de esta auditoría, sólo argumentó las prácticas que se llevaban a cabo; las que no responden a las dispuestas en las regulaciones legales y de control, sin hacer referencia a las causas que lo provocaron, no obstante, esta Auditoría considera, que se debe a la inexistencia de mecanismos de control e información, para prevenir que se presenten y llegue hasta las condiciones evidenciadas y si se dieran, se reclame responsabilidades de lo actuado.

Concretamente, no se evidencian procedimientos institucionales escritos, para manejar, controlar y procesar dichos asuntos y aplicar responsabilidades y sanciones; sin embargo, con el oficio OGEREH-184-2014, del 13/06/2014, el Jefe de Recursos Humanos, considera que:

“...Los documentos tales como incapacidades, certificaciones médicas, órdenes de la corte, certificaciones de varias institucionales, certificación para tiempo de lactancia entre otras son considerados documentos con fe pública, por lo que no se investigan.

Cuando el documento presenta aspectos que hagan dudar, tales como tachones, sellos ilegibles, rotos, manchados, sobrescritos, numeración consecutiva en fechas distintas, se hace una investigación.

No se reciben documentos cuando definitivamente no dan confianza, entre los cuales están citas médicas ilegibles, certificaciones de médicos privados en formularios y fotocopiados o con características diferentes a los normalmente presentados...”.

Las debilidades de control señaladas, aumentan los riesgos de que las labores no se realicen conforme a las regulaciones, procedimientos y directrices vigentes y en los tiempos esperados; evitan que se midan y evalúen alcances, resultados, corrijan rumbos, comprueben datos, verifique cumplimientos, asistencia, rendimientos, productividad, eficacia y eficiencia y requiera responsabilidades al personal contratado; se carezca de canales de comunicación e información oportuna y de calidad, necesaria para valorar, tomar decisiones y acciones correctivas y para el mejoramiento del funcionar de la dependencia, entre muchos; lo cual afecta el alcance de los objetivos previstos por ley para DINADECO e implica responsabilidades para el o los encargados de su gestión.

### 3. CONCLUSIONES

De los resultados obtenidos, se desprende que existen debilidades de control interno en el operar de la unidad, relacionadas con: la planificación operativa de DINADECO y su efectiva vinculación con los planes estratégicos nacionales, ministeriales y los de Desarrollo Comunal, organización funcional de las operaciones de la instancia, mecanismos de control para la dirección de las operaciones, ejecución de las operaciones de la Dirección Nacional y controles para la ejecución y cumplimiento del trabajo y la disciplina del personal de DINADECO.

Tales deficiencias, inciden negativamente en el adecuado control y operar de la unidad, la suficiencia, pertinencia, y cumplimiento del sistema de control interno, la eficacia y eficiencia de las actividades, el cumplimiento de las regulaciones y la confiabilidad y oportunidad de la información y con esto, desmejoran el aseguramiento que debe aplicar DINADECO, afectando el logro de los objetivos y metas regionales, institucionales y ministeriales.

### 4. RECOMENDACIONES

Considerando los resultados desarrollados, esta Auditoría emite el presente capítulo de recomendaciones; cuyo cumplimiento corresponde a la administración activa, lo cual debe monitorearse constantemente y realizarse dentro de los plazos acordados para cada recomendación.

Para lo anterior, es importante recordar la necesidad de designar el contacto institucional, dentro de los primeros ocho días hábiles del mes de enero del 2015, con el que esa Administración y esta Auditoría, coordinarán dicho cumplimiento, comunicando y remitiendo en todo caso y de manera oportuna, copia de cualquier asignación; información o documento que evidencien acciones de cumplimiento asociadas con las recomendaciones de este informe.

#### Al Ministro de Gobernación y Policía en ejercicio:

- 4.1 Girar instrucciones al Director Nacional de DINADECO, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del informe, para la implantación de las recomendaciones, si discrepan respecto de éstas, dentro del mismo plazo, deberán dictar las soluciones alternas que motivadamente dispongan,

comunicándose a la Auditoría Interna y a los titulares subordinados correspondientes y en el caso de que no se diriman las diferencias, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno.

Al Director Nacional:

- 4.2 Diseñar, emitir y acordar lineamientos, dentro del primer trimestre del año 2015, con respecto a la forma de coordinar detalles, técnicas y planteamientos con MIDEPLAN u otras instancias involucradas, referentes a las expectativas y cuantificaciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los estratégicos del Ministerio y de DINADECO, asociados con la función, participación y contribución de DINADECO en ese contexto. (Ver resultado 2.1)
- 4.3 Gestionar, prestar la colaboración técnica y velar porque la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (CONADECO), formule a más tardar para el 30 de marzo del 2015, el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, correspondiente al período 2015-2018, debidamente aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad. (Ver resultado 2.1)
- 4.4 Crear, con la asesoría del Depto. de Planificación institucional, durante el primer trimestre del 2015, un procedimiento técnico para el análisis del entorno, necesidades, diagnósticos, planes nacionales, estratégicos y los comunales, para la formulación de las propuestas que le corresponde presentar al Consejo Nacional de Desarrollo Comunal y para dirigir las acciones de las otras unidades de DINADECO, conforme se lo estipula la Ley 3859. (Ver resultado 2.1)
- 4.5 Revisar con la asesoría del Depto. de Planificación de la Institución, durante el primer semestre del año 2015, la estructura organizativa interna del Despacho, estableciendo la distribución de funciones, delegación, líneas de autoridad, responsabilidad, coordinación y administración del trabajo, según se definan áreas, procesos, subprocesos, unidades o encargados; requiriendo la misma práctica y dentro del igual plazo, a todas las demás áreas de DINADECO y en caso de corresponder, ajustar la estructura orgánica de DINADECO.

Respecto al comentario final del párrafo anterior, se aclara que los aspectos de organización interna, no necesariamente tienen que estar reflejados en el organigrama institucional, ya que para eso hay normativa del Ministerio de Planificación que deberían cumplir, sin embargo, deben estar desglosados en los respaldos de dicho organigrama y éstos a su vez, en los manuales de organización de cada instancia. (Ver resultado 2.2)

- 4.6 Solicitar de inmediato, al Depto. de Recursos Humanos, que en coordinación con cada una de las áreas organizativas de DINADECO, analice y conforme el Manual de puestos y funciones institucional, en el que entre otros y debido a que no se pueden emitir manuales propios, transcriban la nomenclatura y la descripciones de puestos estandarizados de la Dirección General del Servicio Civil, según correspondan a la naturaleza, funciones y profesiones de cada unidad organizacional de DINADECO; agregando cuales son las atinencias de las profesiones o especialidades en cada perfil, las que deben coincidir con las resoluciones de atinencia del Servicio Civil, las funciones y la naturaleza de las actividades a desarrollar; Manual que debe ser entregado a su Despacho, a más tardar al 30 de marzo del 2015, para su revisión, aprobación, oficialización y divulgación y requerir su aplicación para restringir la selección, contratación, permanencia o el traslado de personal, con especialidades diferentes a las definidas y necesarias en las diferentes instancias. (Ver resultado 2.2)
- 4.7 Requerir al Departamento de Recursos Humanos, que proceda a identificar, enlistar y estudiar las labores de los funcionarios de todas las instancias de DINADECO, que efectúan tareas que no les corresponde, por su clasificación, remuneración, formación o salud y gestionar las acciones que apliquen para procesar su reubicación

o reasignación, conforme las regulaciones legales pertinentes; proceso que se espera que haya culminado, al 30 de junio del 2015. (Ver resultado 2.2)

- 4.8 Girar instrucciones inmediatas y precisas a los Directores Regionales y al Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, para que a más tardar al 30 de enero del 2015, atiendan y resuelvan lo que en ley aplique, para los casos de los choferes o misceláneos de esas unidades, que realicen funciones extrañas a las de su perfil laboral. (Ver resultado 2.2)
- 4.9 Tramitar, oficializar y divulgar, con la participación de los funcionarios o las unidades técnicas o las que designe, los manuales o escritos descriptivos de cada uno de los procesos, políticas, procedimientos, funciones, atribuciones, actividades o acciones a cargo de esa instancia y enunciados en los artículos de la Ley 3859 (arts.3, 5 y 6-Ley 3859) y de su Reglamento (arts. 3, 8 y 9), documentos que se espera que se completen antes del 30 de junio del 2015. (Ver resultado 2.3)
- 4.10 Emitir lineamientos generales, antes del 31 de enero del 2015, en los que señale qué, como, cuando y quien va a ejecutar cada una de las competencias de ese Despacho, asociadas principalmente con los requerimientos del artículo 3 de la Ley 3859 y el 9 de su Reglamento; definiendo en cada asunto, los canales, medios y calidad de la comunicación a usar y como debe evidenciarse, documentarse, informarse y evaluarse cada ejecución o bien, sancionarse su omisión, irregularidad, anormalidad o ineficiencia. (Ver resultado 2.4.)
- 4.11 Concretamente y a más tardar para el primer trimestre del 2015, en el tópic de la distribución de los recursos para proyectos, investigar y hacer propuestas al CNDC, de las formas, parámetros, criterios, prioridades, áreas o estrategias posibles de aplicar en ese proceso; enfocadas a la finalidad de obtener el máximo aprovechamiento y el mayor efecto multiplicador para el desarrollo comunal, en lo que debe necesariamente considerar las condiciones socioeconómicas del país, las necesidades de las comunidades, la técnica para la clasificación y el manejo de proyectos, para lo que puede consultar la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública Costa Rica, emitida por Mideplan, en el mes de febrero del 2010, los parámetros de evaluación existentes, los objetivos y el direccionamiento de los planes estratégicos y operativos, nacionales, comunales, ministeriales e institucionales, entre otros. (Ver resultado 2.4).
- 4.12 Formular y divulgar procedimientos de control para la ejecución del trabajo del personal a su cargo, relativos a: la supervisión y su periodicidad; calificación y mejoramiento de resultados; medición, evaluación, validación, informe, registro y consolidación de las competencias de DINADECO; medición de resultados, eficacia, eficiencia y desempeño del personal; garantizar que se dé una comunicación oportuna, efectiva y de calidad; detección de situaciones erróneas, omisas e irregulares y la toma de decisiones para su reorientación organizacional y el mejoramiento del control; instructivos que se espera que culmine antes del 31 de julio del 2015. (Ver resultado 2.5)
- 4.13 Crear y divulgar, dentro del primer trimestre del 2015, un proceso de inducción escrito, para aplicar a los funcionarios actuales y los que ingresen a esa instancia; en el que se les brinde información general del Despacho, la institución, el Ministerio, el desarrollo comunal, haciendo referencia a los manuales de procesos, procedimientos, funciones, políticas, actividades u otros instructivos y lineamientos de control que son base para el ejercicio de las funciones del Despacho, DINADECO y apoyar las del CNDC. (Ver puntos 1 y 2, resultado 2.5)
- 4.14 Establecer y divulgar acciones de control, para verificar y evaluar el trabajo de sus colaboradores directos y el de los Jefes de unidad de DINADECO que le asisten, dirigidas a todos ellos y más si estuvieran exentos de marca, que incluyan: regulaciones disciplinarias a cumplir, registro de asistencia, lugar de trabajo, jornada laboral, trámites de vacaciones, permisos, horas extras, giras, reportes a Recursos Humanos; descripción de funciones y responsabilidades; indicadores de desempeño; parámetros de eficacia, eficiencia, cantidad, calidad y oportunidad de los productos o servicios a su cargo; regulaciones, procedimientos, prácticas, plazos, reportes, chequeo

continuo y periódico de logros, cumplimiento de actividades y fechas o identificación de omisiones; evaluaciones del desempeño objetivas y documentadas; con base en las cuales se pueda determinar, si se dio una fiel observancia de sus obligaciones laborales o se registra omisión, abuso, abandono, deficiencia o incumplimiento de deberes y se les pueda reclamar responsabilidades, lo que se espera que culmine, a más tardar al 30 de junio del 2015. (Ver puntos 3 y 4 del resultado 2.5)

- 4.15 Revisar, con la asesoría legal de su instancia, dentro de un plazo que no supere el 31 de enero del 2015, la regulación de marca del personal de DINADECO, que incluye la posibilidad de excepción de marca, con el objetivo de definir si se mantiene vigente o si se modifica; emitiendo en cualquier caso, por su parte o la del Ministerio de Gobernación y Policía, según corresponda; una resolución administrativa para su oficialización y divulgación, que incluya el fundamento legal, las condiciones que la circunscriben, los criterios ordinarios y de excepción que le aplicarían, las conclusiones, acuerdos tomados y su respectivo rige. (Ver punto 5 del resultado 2.5)
- 4.16 Gestionar con las unidades de Recursos Humanos, Legal, Planificación o las que corresponda, durante el primer trimestre del 2015, la conformación, oficialización y divulgación de un instructivo para el manejo administrativo de documentos eventualmente alterados o cuestionados en DINADECO, considerando los aspectos que se desarrollaron en el resultado. (Ver incisos A y B del resultado 2.5)
- 4.17 Gestionar, con la asesoría legal del Ministerio de Gobernación o la instancia que corresponda de DINADECO, la preparación de un Manual para la aplicación de Procedimientos administrativos al personal de DINADECO, por incumplimiento de deberes, irregularidades y obligaciones legales de los funcionarios de la institución, que incluya: marco legal; funcionarios o instancias competentes para reportar, tramitar, iniciar, notificar, resolver y ejecutar las acciones o sanciones determinadas; los plazos de actuación y prescripciones; condiciones referentes a excederse en competencias, dejar que prescriban los reclamos, fundamentos por los cuales se puede hacer abandono del proceso, identificación de tipos de responsabilidad administrativa, civil y penal, conflictos, abstenciones, posibilidades legales para evaluaciones de costo/beneficio, conciliación u otros arreglos laborales; documento que deberá culminarse, oficializarse y divulgarse por ese Despacho, a más tardar al 30 de junio del 2015. (Ver incisos A. y B. resultado 2.5)

Firma por equipo de Trabajo (Licda. María Teresa Brenes, Encargada del Estudio y Licda. Ileana Madrigal Zumbado, Jefe de Área)

---

Jefe de Área DINADECO