
ANÁLISIS SOBRE LA OPERATIVIDAD EN EL ÁREA DE SERVICIOS GENERALES.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Origen del estudio.

Esta evaluación se desarrolla conforme el Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría Interna para el presente periodo.

1.2 Objetivo.

Verificar la gestión administrativa y operacional de manera que se logre identificar la gestión del recurso humano disponible en el área objeto de análisis.

1.3 Alcance.

Comprende el período del 1° de enero 2019 al 31 de diciembre del 2021, ampliándose en aquellos casos en que se considere necesario.

1.4 Marco de referencia.

- Ley No. 8204 “Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas y sus Reglamento”.
- Reglamento Interno sobre el uso de vehículos del ICD, publicado en La Gaceta 245 del 17 de diciembre del 2009.
- Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización M-1-2002-CO-DDI.
- Normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos su fiscalización. Gaceta 26 del 6 de febrero de 2009.
- Reglamento de Reclutamiento y Selección de este ICD mediante decreto No. 37945-MP, publicado en La Gaceta No. 205 del 24 de octubre del 2013.
- Ley No. 8454 “Ley de Certificados Digitales y Documentos Electrónicos” publicada en la Gaceta No. 197 del 13 de octubre de 2005.

1.5 Comunicación de resultados.

Por lo establecido en la Norma 205 (Comunicación de Resultados) del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, se procede con

acta No. AI-004-2022 del, a exponer los resultados del presente estudio al, jefe administrativa financiera.

1.6 Generalidades del estudio.

El artículo 141 de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo señala que:

“La Unidad Administrativa tendrá la responsabilidad de garantizar la asignación de los recursos del Instituto y su uso eficiente, a partir de las directrices que emitan el Consejo Directivo y la Dirección General, para el cumplimiento de las funciones de esta Unidad y el desarrollo de sus programas”.

El inciso f) de dicha ley establece:

“Organizar los servicios de recepción, los servicios secretariales y generales, así como los de choferes, bodegueros, conserjes, encargados de seguridad y vigilancia, y los servicios de almacenamiento de los bienes en decomiso y comiso”.

Conforme al inciso citado, Servicios Generales se encarga de planificar y distribuir los servicios relativos a actividades operativas de mantenimiento y atención de limpieza y ornato, reciclaje, transporte, mensajería, seguros de la flotilla vehicular.

2. RESULTADOS.

De seguido se desarrollan las oportunidades de mejora evidenciadas por esta Auditoría Interna.

2.1 En el tema de salidas de vehículos institucional.

La oficina de servicios generales cuenta con seis funcionarios distribuidos de la siguiente manera:

- ✓ Profesional de Servicios Civil 1-A, puesto 501214 (encargado)
- ✓ Conductor de Servicio Civil 1, puesto 501226.

- ✓ Conductor de Servicio Civil 1, puesto 501191.
- ✓ Conductor de Servicio Civil 1, puesto 501192.
- ✓ Conductor de Servicio Civil 2, puesto 501195 (mensajero).
- ✓ Chofer 3, puesto 047037. Este último se encuentra en préstamo por el Ministerio de Seguridad Pública, desde 3 de octubre del 2005 mediante “Convenio entre el ICD y el Ministerio de Seguridad Pública” renovado, el 19 de agosto de 2015 y a partir del 7 de agosto del 2013 se le asignaron funciones de mantenimiento preventivo y correctivo a los vehículos institucionales.

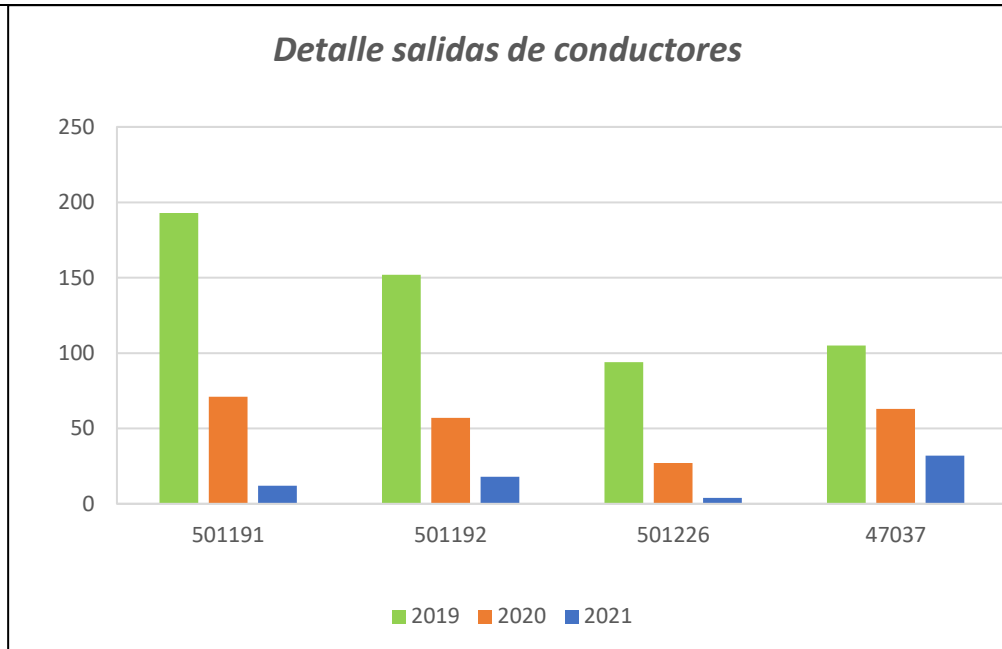
De la revisión de las boletas de solicitud de vehículos, se determina que los funcionarios con puestos de chofer, previo a la llegada del coronavirus COVID-19 (9 de marzo del 2020) presentaban salidas constantes; y con la implementación de la modalidad de teletrabajo¹ las salidas fueron disminuyeron significativamente; situación que se comprueba en el siguiente cuadro y gráficos:

**Detalle de salidas de conductores
Del año 2019 al 2021**

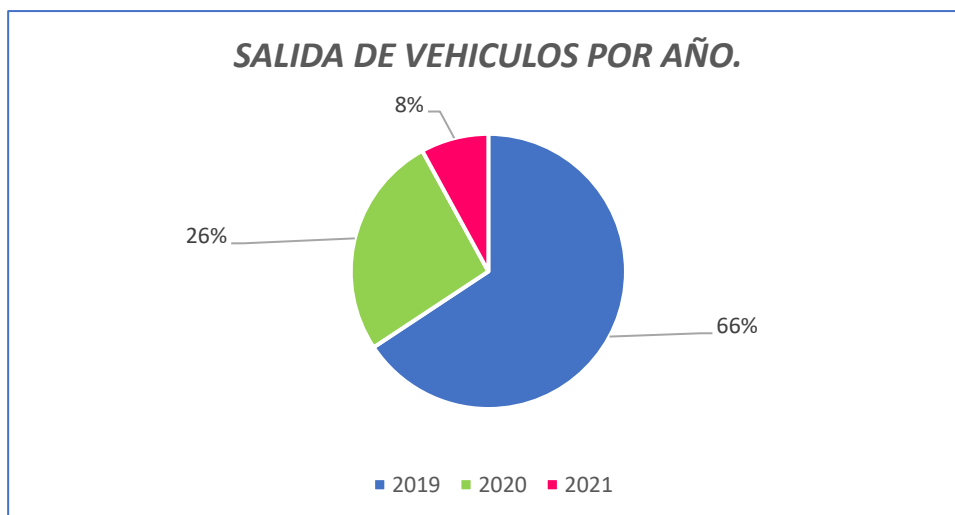
No. Puesto	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	TOTALES
501191	20	14	16	13	16	17	19	15	13	14	19	17	193
501192	8	12	14	14	13	21	17	9	10	18	5	11	152
501226	8	2	11	10	12	10	11	8	7	9	4	2	94
47037	10	8	8	10	14	15	8	5	5	9	11	2	105
Total 2019	56	46	69	52	59	71	78	52	51	65	49	49	544
501191	15	14	9		7	8	1	1	6	9	2	5	71
501192	7	13	5	5	1	3	1	1	3	7	4	1	57
501226		2	3	1	2	3	3	3	2	5		3	27
47037	2	11	6	1	9	9	5	4	3	8	3	2	63
Total 2020	41	51	42	17	22	24	18	20	27	37	13	13	218
501191	3	5	3	1									12
501192	6	4	5	2		1							18
501226	1	1	2										4
47037	2	2	5	3	3	5	1	4	5	1		1	32
Total 2021	26	25	22	17	12	16	13	16	14	13	15	12	66

Fuente: Auditoría Interna.

¹ Decreto No.42083-MP-MTSS publicado en La Gaceta digital No. 243, Alcance No. 286. y Ley 9738, Publicada en el Alcance No. 211 del diario oficial La Gaceta 184.



Así también, el siguiente gráfico muestra los porcentajes que evidencian que en el período 2019 se presentaron mayor cantidad de salidas de vehículos, representando un 66%, con la llegada de la pandemia Covid-19 en el 2020 se presenta una disminución en un 26% y para el 2021 un 8%.



INFORME FINAL AI-007-2022.

De la revisión a las boletas de salida se comprueba que el colaborador con puesto 501195 aparte de las funciones de mensajero le asignan labores de chofer, prueba de ello se describe en el siguiente cuadro:

**Detalle de salidas del mensajero
 2019 al 2021**

Fecha	No. boleta	Placa	Destino	Traslado
14/6/2019	35681	805511	Hotel Holiday Inm	funcionarias de la Unidad de Planificación, ex jefe de Administrativo Financiero
24/10/2019	36375	805510	San Francisco-Guadalupe	Funcionaria área de archivo al Ministerio de Cultura para destrucción de documentos sin plazos
1/11/2019	36423	805508	Hotel Radisson	funcionarias de la Unidad de Planificación, ex jefe de Administrativo Financiero
28/11/2019	16960	805512	Colegio de Farmacéuticos	Jefatura de Unidad de Precursores Químicos
17/12/2019	36557	805509	Asamblea Legislativa	Traslado de exdirector
18/12/2019	36567	805511	Asamblea Legislativa	Traslado de exdirector
6/3/2020	35655	805512	San Francisco, Guadalupe	funcionaria área de archivo al Ministerio de Cultura para destrucción de documentos sin plazos
28/8/2020	38089	805507	Tribunal Administ. Contencioso	colaboradoras de Unidad de Asesoría Legal.
28/10/2020	38237	805508	Tribunal Laboral	colaboradoras de Unidad de Asesoría Legal.
13/5/2021	36679	805512	San Francisco, Guadalupe	funcionaria área de archivo al Ministerio de Cultura para destrucción de documentos sin plazos
8/6/2021	71	805509	Centro de Convenciones	No indica
30/9/2021	354	CL243085	Bodega La Uruca	Devolución de bien
01/11/2021	450	805007	Reunión Guardacostas	No indica

Observaciones: Las tres últimas casillas no indica el motivo por cuanto el sistema no lo considera.

INFORME FINAL AI-007-2022.

Por otro lado, se solicitó², al área Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) de este Instituto, información sobre vacaciones, permisos sin goce salarial e incapacidades del personal que conforman el área objeto de estudio, el cual se detalla de seguido.

2019			2020			2021		2022	
Puesto	Cant. días Vacaciones	Permiso/ sin goce salarial	Cant. días Vacaciones	Cant. días Incapacidad	Permiso/ sin goce salarial	Cant. días Vacaciones	Cant. días Incapacidad	Permiso/ sin goce salarial	
501191	25		36,5	2		24,5	12		
501192	10		40,5			29,5			
501256	20	17	26		38	24		15	15

Al respecto, se visualiza que el funcionario con puesto 501256 ha solicitado en dos ocasiones permiso sin goce de salario por asuntos personales fundamentándose en el artículo 33 inciso c, numeral 1 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil que señala:

“Las licencias sin goce de salario hasta por un mes podrán concederse mediante resolución interna firmada por el ministro, viceministro, o el máximo jerarca de la institución respectiva, mientras que las licencias mayores de un mes podrán concederse con apego estricto a la siguiente disposición: Seis meses para asuntos personales del servidor. Esta licencia podrá ser prorrogada hasta por seis meses más en casos muy especiales a juicio del ministro o máximo jerarca de la Institución”.

De las fechas otorgadas se tienen:

a) Del 9 de diciembre del 2019 al 21 de febrero del 2020². **(CINCUENTA Y CINCO DÍAS)**: En este caso, se comprueba que en la Acción de Personal consigna la firma del director general, jefatura inmediata de la Unidad Administrativo Financiero y la encardada de la oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH), mismas que fueron realizadas el 11 de diciembre del 2019, dos días después de que el funcionario inicia el disfrute del permiso sin goce salarial.

² Acción de Personal 942-2019 donde hace alusión a la Resolución DG-069 del 12 de noviembre del 2019

b) Además, del 13 de diciembre del 2021 al 21 de enero del 2022 **(TREINTA DÍAS)**³, solicitud es respaldada por Resolución Administrativa No. DG-054-2021 del 01 de diciembre del 2021 emitida por el director general adjunto de ese entonces, en la cual señala que la aprobación de la licencia sin goce de salario cuenta con el aval de la jefatura inmediata.

Revisado el documento de aprobación se observa que el aval es emitido por el coordinador de la oficina de Servicios General el cual no cuenta con puesto de jefatura que lo faculte para autorizar, siendo lo correcto conforme a la normativa vigente que sea la o el titular de la Unidad Administrativa Financiera el que apruebe el permiso solicitado, aspecto que demuestra que el trámite no se dio de la manera correcta; por tanto, debe recordarse lo que cita la normativa que se señala de seguido:

✓ Norma 4.7 del Manual de Normas de Control Interno para la Contraloría General de la República y entidades y órganos sujetos a su fiscalización. relativo a autorizaciones y aprobaciones que reza:

“La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones organizacionales debe contar con la autorización respectiva de parte de los funcionarios con potestad para concederla. Asimismo, los resultados de la gestión deberán someterse al conocimiento de los individuos que, en vista de su capacidad técnica y designación formal, cuenten con autoridad jerárquica para otorgar la aprobación correspondiente”.

✓ En el tema de licencias sin goce salarial el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del ICD, señala en el artículo 90 que se rige por el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil entre lo que interesa se transcribe:

“a) Hasta por tres días consecutivos, las otorgarán los jefes.../b) Mayores a tres días y hasta por los plazos que se indican en los numerales del inciso c) del artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, que establece: “Las licencias sin goce de salario hasta por un mes podrán concederse mediante resolución interna firmada por el ministro, viceministro, o el máximo jerarca de la institución respectiva.”

³ Acción de Personal No. 161-2021 que menciona la Resolución DG-054-2021 del 01 de diciembre del 2021

✓ La Procuraduría General de la República se ha pronunciado en el Dictamen C-396-2005 de 15 de noviembre de 2005 o Dictamen C-142-2008 del 05 de mayo del 2008, señalando que:

“...Hemos afirmado que el otorgamiento de esta clase de permisos constituye una mera facultad y no una obligación para el jerarca, el cual tiene la potestad de valorar los motivos en que se fundamenta la correspondiente solicitud y determinar discrecionalmente si cabe la concesión de tal beneficio, sopesando las consecuencias que ello pueda tener sobre la prestación de los servicios en la institución, las condiciones del funcionario de que se trate etc., con apego a principios de justicia, conveniencia y objetividad...”.

De lo expuesto, considera esta unidad que toda licencia sin goce de salario constituye un beneficio otorgado por el jerarca, es decir, es una facultad y no una obligación y como tal debe el jerarca realizar una valoración acerca del motivo y circunstancias que fundamentan la solicitud, lo cual no podría ir en detrimento de la prestación del servicio público y de los principios de eficiencia y efectividad que rigen el ICD.

Así las cosas, es conveniente establecer lineamientos para conceder permisos sin goce de salario a funcionarios del ICD, de manera que garantice que no se convierta en una costumbre, situación que es notorio en el caso determinado en donde coinciden que los permisos otorgados se presentan al final de cada periodo de manera consecutiva, por tanto, debe valorarse si los puestos que conforman las unidades y en este caso el área objeto de estudio, son indispensables, caso contrario se insta a la administración activa llevar a cabo una reorganización interna en Servicios Generales donde se valore la disponibilidad y necesidad de los puestos.

Además, es prioritario considerar que el ICD se conforma de 108 funcionarios de los cuales mediante información del encargado de Servicios Generales un 80% cuenta con licencia para conducir, siendo un factor como se ha demostrado en este apartado que el personal asignado como chofer no es utilizado al 100%, por tanto, es necesario realizar un análisis en el sentido de llevar a cabo una reorganización interna de la unidad evaluada y fortalecer aquellas unidades ausentes de talento humano.

2.2 De la supervisión y otras funciones.

Se conoce como control y supervisión todas las actividades que se realicen para operar y controlar el esfuerzo de los hombres, con el objeto de que éstos, en grupo o individualmente cumplan con las funciones o tareas que le han sido asignadas⁴.

En el tema objeto de análisis, mediante entrevista formulada por esta unidad al encargado de Servicios Generales⁵, expresa en el tema de supervisión de las labores por parte de la jefatura inmediata: *“Mi jefe inmediato el jefe administrativo financiero me pedía datos esporádicamente y ahora el director, tampoco me pide nada”*.

Además, en relación con el tipo de informes que debe presentar a la jefatura inmediata, señala:

“Tenía que proporcionarle uno de vehículos hasta el informe de Auditoría y este año no lo he presentado porque no está cerrada las boletas. Esos informes se presentan cada seis meses. Desde que estoy en el puesto no he presentado ninguno porque todos los procesos eran manuales y no he presentado estadística tampoco, pero la administración tampoco me pide nada”.

También, se le consulta⁶ al encargado de Servicios Generales, sobre la automatización de los procesos, manifestando que la solicitud de vehículos institucionales, se automatizó desde el 17 de mayo del 2021⁷ en el sistema Integrado de Recursos Humanos (SIREH), pues anteriormente lo llevaban en ampos que contenía documentos físicos denominados “Boletas de solicitud de salidas de vehículos” y que ahora el sistema permite realizar reportes, gráficos, datos de informe, tabla dinámica y consolidada, no obstante, hasta la fecha como indica el colaborador no emite informes relativo al trabajo que ejecuta en el área objeto de análisis, como por ejemplo: estadísticas, listado de licencias, salidas de vehículos mensual o anual, entre otros.

⁴ <https://www.google.com/control+y+supervisión> de personal

⁵ Entrevista AI-001-2022

⁶ Correo electrónico del 21 de abril del 2022

⁷ Circular DG-0012-2021 del 13 de mayo del 2021

Por otro lado, en relación con el tema de supervisión de limpieza realizada al personal de la empresa contratada, el ingreso de personas externas a la institución, el recibo o entrega de documentos, son llevados en forma manual en hojas sueltas o libros, registros que son importantes se automaticen para mantener un mayor control interno en la gestión y eficiencia en la ejecución de los procesos.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría considera prioritario la elaboración de informes con la ejecución de las tareas asignadas bajo la responsabilidad del encargado de Servicios Generales, como lo señala el artículo 9 del Reglamento Interno sobre el uso de vehículos del ICD:

“...deberá suministrar cada seis meses a la Unidad Administrativa un reporte de los vehículos, previa información suministrada por los mecánicos o encargados del mantenimiento preventivo, que contendrá entre otros: kilometraje recorrido, horas de salida y entrada, cantidad de combustible utilizado, daños o modificaciones de vehículos, informe de giras y servicios, rendimiento de combustible, consumo de lubricantes y gastos de mantenimiento...”

Por tanto, debe la jefatura inmediata del encargado de la unidad evaluada, proceder a solicitar informes que identifiquen estadísticas y datos relevantes que permitan definir el estado y condición de los vehículos, así como precisar la labor que ejecutan el personal del área auditada, que garantice un adecuado rendimiento en las actividades que se realizan, permitiendo con ello evaluar el desempeño del personal y al mismo tiempo mitigar posibles riesgos garantizando la eficiencia, eficacia y economía en los procesos y a la vez, el logro de objetivos institucionales.

La norma 4.5.1 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, señala lo siguiente:

“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”.

Por otra parte, se consulta mediante entrevistas⁸ a los funcionarios con puestos de choferes, que otras labores ejecutan aparte de la función de chofer, señalando lo siguiente:

- ✓ Comprobar la limpieza de oficinas y baños, y para ello llenan un formulario haciendo ver que llevaron a cabo la visita.
- ✓ Lavado de vehículos cada ocho días.
- ✓ Cubrir el área de la recepción durante los tiempos de café y almuerzo.
- ✓ Uno de los choferes desde mayo 2021 presta colaboración al Archivo Central.

De las aseveraciones descritas, son confirmadas por el encargado de Servicios Generales⁹ sobre las funciones que desempeñan los subalternos al indicar:

“...Los que son choferes traslado de personal, en realidad hacen de todo, pues verifican la limpieza, colaboran con la misma unidad, en la recepción y en la mecánica, con el asunto de la pandemia ha disminuido la salida de vehículos y trato de que estén ocupados para evitar el tiempo ocioso”

Se le consulta también, en el tema de subutilización de dicho personal, entre lo que interesa responde:

“Ahorita lo que se hace es ponerlos a hacer algo debido a que por la pandemia bajaron las salidas vehiculares, hay pocas giras y cuando se le asignan otras tareas son anuentes a realizarlas. Por ejemplo, el mensajero realiza funciones de chofer o está en la recepción, con la desinfección la realizan y en el lavado de vehículos tienen asignados tres automóviles cada uno con diferentes días...”.

De lo expuesto en este ítem, se concluye que con la llegada de la pandemia covid-19 y la aplicación de teletrabajo como se muestra en el primer ítem desarrollado en este informe, la función de los choferes disminuyó significativamente, lo que permite tener tiempo libre para efectuar actividades particulares que no están relacionadas con los puestos, por lo que es conveniente analizar la asignación de nuevas tareas o la reubicación a otras unidades que requiera recurso humano y así fortalecer la operatividad del Instituto; además, es

⁸ ICD-AI-ENTREV -001,002,003,004,005-2022

⁹ Entrevista AI-001-2022 del 21 de febrero del 2022

poco conveniente contar con personal que no está realizando labores al cien por ciento.

La norma 4.5 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público señala:

“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”.

2.3 Del manual descriptivo de cargos.

Es “un documento¹⁰ escrito de identificación, descripción y definición de un puesto de trabajo según sus tareas, obligaciones, responsabilidades, características y condiciones laborales”, el contar con dicho instrumento facilita la información para la toma de decisiones, organiza eficazmente el trabajo, comunica al ocupante sus funciones, responsabilidades y requisitos y a la vez, informa a los jefes sobre las labores de los cargos que están bajo su supervisión.

Además, se conoció que la actual Dirección General el 15 noviembre del 2021 emite la circular DG-021-2021, a las jefaturas de unidades y encargados de procesos de este Instituto, haciendo ver entre lo que interesa que el Manual de cargos institucional, daría inicio próximamente, y el mismo sería un esfuerzo para contar con un instrumento técnico formal en el que se definan las tareas, responsabilidades, competencias y condiciones de los puestos, los cuales deberán estar alineados con el Manual de Clases Anchas de la Dirección General de Servicio Civil.

Mediante correo electrónico del 16 de marzo del 2022 se le consulta¹¹ a la profesional Servicio Civil 3, puesto 502793 de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, de la existencia de dicho instrumento indicando: “...que no se cuenta con un Manual de Cargos del ICD, precisamente para este año se tiene programada la elaboración de dicho instrumento...”.

¹⁰ Que es un manual de cargos Google.

¹¹ Correo electrónico del 16 de marzo del 2022

Agrega, además, que el instrumento utilizado para el estudio de perfil de puestos en Servicios Generales “...Se utiliza el Manual de Clases Anchas de la Dirección General de Servicio Civil. Según sea el motivo del estudio se pueden consultar otros documentos que consten en el expediente personal o bien en el sobre de puestos, como por ejemplo pedimentos de Personal...”.

De lo indicado por la funcionaria es importante señalar que la Ley 8204 le otorga en el artículo 168 relativo a reclutamiento y selección la potestad al ICD de crear sus propios instrumentos de apoyo para el buen funcionamiento de la organización, al señalar:

“Créase, en el Instituto Costarricense sobre Drogas, la Comisión de reclutamiento y selección de personal, como órgano calificador y determinativo en el desarrollo, el análisis, la selección, el nombramiento, la interpretación y la aplicación de criterios de otorgamiento de puntajes, para ubicar, elegir y nombrar a los servidores de dicho Instituto/Para los efectos del presente artículo, se entenderá que los funcionarios del Instituto Costarricense sobre Drogas estarán excluidos, únicamente, de los procedimientos de ingreso, selección, promociones y traslados que establece el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento¹²”.

El Reglamento de Reclutamiento y Selección de este ICD mediante decreto No. 37945-MP, publicado en La Gaceta No. 205 del 24 de octubre del 2013, define en el artículo 2, el manual y puesto, en los incisos n) y t) respectivamente señalan:

“La descripción completa y sucinta de las atribuciones, deberes y requisitos mínimos de cada clase de empleo” y “Conjunto de deberes y responsabilidades para que sean atendidos por un funcionario durante la totalidad o una parte de la jornada laboral.

Ahora bien, como se visualiza a pesar de que la Dirección General de esta institución informa el inicio de dicho manual, a la fecha de esta evaluación se comprueba la ausencia de una descripción de cargos que defina el perfil de puestos de los funcionarios que conforma la oficina de Servicios Generales; por tanto, es conveniente que a mediano plazo se inicie con la elaboración del mismo,

¹² Artículo 2, punto 2, aparte d) de la Ley de Fortalecimiento de la Legislación contra el Terrorismo No. 8719.

beneficiando con ello identificar posible funciones duplicadas, puestos innecesarios, en el área objeto de evaluación.

En el tema, la norma 2.4 del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público.

“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.”

2.4 Del horario laboral.

La directriz No. 077-S-MTSS-MIDEPLAN del 25 de marzo de 2020 sobre "Funcionamiento de las instituciones estatales durante la declaratoria de emergencia nacional por el covid-19", fue reformado primero por la directriz No. 088-S-MTSS-MIDEPLAN¹³ en lo que interesa lo siguiente:

“Artículo 2°. - (...) d) Las modalidades de horario escalonado y jornada acumulativa.”

“Artículo 5° bis. - Las modalidades de jornada acumulativa y horario escalonado,” /b) Horarios escalonados: se autorizan los rangos de horario de ingreso las 6:30 horas, 8:00 horas y 9:30 horas. Los horarios de salida deberán adaptarse a las reglas específicas que rijan la jornada laboral en cada institución...”

Posterior la directriz No. 092-S-MTSS-MIDEPLAN, reforma en el artículo 10 ambas normas en lo siguiente: “Rige a partir del 26 de marzo de 2020”.

Además, el artículo 33 de la Constitución Política establece:

¹³ Alcance No. 127 de la Gaceta No. 127 del 31 de mayo del 2020

“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”.

Para comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable a la materia, se consultó por medio de entrevistas a los funcionarios de Servicios Generales si gozan de dicho horario, obteniendo como respuesta que no se les permitió optar por el cambio y que todos mantienen la jornada laboral de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., sin embargo; además los funcionarios que tienen domicilio lejos del ICD, señalan:

➤ Funcionario con puesto 501195: Su domicilio en “Santa Rosa de Turrialba”, viaja en moto y no ve inconveniente el traslado al ICD durante la jornada ordinaria.

➤ Colaborador con puesto 501191: Reside en “San José de Naranjo de Alajuela”, aproximadamente a 69.8 kilómetros (139.6 ida y vuelta del ICD).

Al realizarle la entrevista¹⁴ a este funcionario, comenta que de junio a agosto del 2021 tuvo la oportunidad de ingresar a laborar a las 6:30 a.m. y salir a las 2:30 p.m., tiempo que se iba a extender por dos meses más; por época de invierno, situación que no se dio por decisión del encargado de Servicios Generales, sin embargo, manifiesta que por aspectos de salud y distancia del domicilio el horario lo considera óptimo.

De las consultas y pruebas del trabajo de campo realizado por esta Auditoría se comprobó que los funcionarios con domicilio en Naranjo y Sarchí, de manera ordinaria realizan las siguientes rutas:

- ✓ Aborda bus de San José de Naranjo a Naranjo Centro a las 4:00 a.m.
- ✓ Luego utiliza los buses de Naranjo -San José, Sabana-Cementerio a San José Centro.
- ✓ Por último, San José-San Pedro, ingresando entre las 6:20 a.m. a 6:30 a.m. a la Institución.

Una vez concluida la jornada laboral a las 4:00 p.m., inicia el regreso a su casa de habitación utilizando el recorrido a la inversa que corresponde a:

¹⁴ AI-ENTREV-003-2022 del 21 de febrero del 2022

INFORME FINAL AI-007-2022.

✓ Aborda la línea San Pedro-San José centro, San José-Sabana-Cementerio hasta llegar al bus de Naranjo.

✓ En Naranjo, aborda el autobús San José de Naranjo hasta llegar a la casa de habitación entre las 7:30 p.m. a 8:00 p.m.

En caso de no llegar a la hora prevista a la terminal en Naranjo y no poder abordar el autobús San José- Naranjo, debe esperar **UNA** hora para abordar el bus de la ruta San José-San Carlos, ocasionando en esos casos que la llegada a su hogar sea aproximadamente 9:00 p.m.

➤ Y el chofer con puesto 501192: Su casa de habitación es en “Calle San Miguel en Sarchí de Alajuela” a 59 kilómetros del ICD (118 kms., ida y vuelta). De la entrevista formulada por esta Auditoría, se conoció que, en los meses de junio a agosto del 2021, se le concedió el horario de 6:30 am a 2:30 pm, no obstante, por decisión del encargado de Servicios Generales el mismo fue eliminado y continúa con la jornada ordinaria del Instituto.

Para iniciar el traslado a las instalaciones del ICD el colaborador sale de su casa a las a las 4:00 de la mañana y debe abordar cuatro líneas de buses que realizan el siguiente recorrido:

- ✓ Sarchí al centro de Grecia y posterior Grecia-San José.
- ✓ Aborda Sabana-Cementerio a San José Centro.
- ✓ Una vez en el centro de San José aborda San Pedro, llegando al ICD entre 6:20 a.m a 6:30 a.m.

Concluida la jornada laboral a las 4:00 p.m., realiza el mismo recorrido en forma opuesta que corresponde a:

- ✓ Aborda el autobús San Pedro-San José.
- ✓ En San José aborda Sabana-Cementerio hasta llegar a la terminal y abordar el autobús hacia Grecia centro, una vez en Grecia toma el bus Grecia-Sarchí hasta la Calle San Miguel.

La hora de llegada a la casa de habitación oscila entre las 7:20 p.m. a las 7:40 p.m., sin embargo, manifiesta que en caso de llegar a Grecia y el autobús hacia Sarchí salió, debe esperar cuarenta minutos hasta el próximo en ruta, por lo

INFORME FINAL AI-007-2022.

que opina que el horario de 6:30 a.m. a 2:30 p.m. es una excelente opción para llegar temprano al hogar.

Como se visualiza, los dos últimos funcionarios entrevistados exponen la conveniencia de tener el horario de 6:30 a.m. a 2.30 p.m., el cual consideran un beneficio para llegar temprano a los hogares, por cuanto el salir del ICD a las 4:00 p.m. se encuentran con “mucho tráfico”, y en caso de accidentes produce congestión, aunado a los proyectos de infraestructura que están realizando empresas contratadas por el Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI), aspectos que provocan llegar más tarde al hogar, limitando compartir con la familia. Por otro lado, argumentan que la unidad dispone de más funcionarios para cubrir el tiempo restante en caso de ocupar chofer.

En relación con dicho horario se le consulta al encargado de dicha oficina, el cual manifiesta:

“Si, de 6.30 a 2.30 pero no era funcional porque temprano no había salidas”, no obstante, en las entrevistas los colaboradores expresan que *“cuando existen salidas de funcionarios antes del horario ordinario (8 a.m.) el coordinador solicita ayuda y siempre tratan de colaborarle”*.

De lo señalado por el encargado, esta Auditoria considera que no es válido negar un cambio de horario con la excusa de que entre las 6:00 a.m. a las 8: a.m. no se presentan salidas de vehículos, por cuanto en la revisión de boletas de solicitudes de vehículos se determina que durante el periodo 2019 al 2020, los funcionarios por llegar temprano al recinto laboral brindaron el servicio de chofer previo a las 8:00 a.m., como se muestra en los siguientes cuadros.

Detalle de salidas de los choferes previo a las 8:00 a.m. del ICD **Periodo 2019-2020**

Del puesto 501191.

Fecha	Boleta No.	No. placa	Salida a	Hora salida del ICD	Hora regreso al ICD
5/3/2019	35124	805512	La Reforma	07:00	14:50
26/3/2019	35271	805508	Puntarenas	06:30	14:25
24/4/2019	35389	805512	STAP San José	07:00	10:20
25/4/2019	35398	805506	Ministerio de Hacienda	07:00	09:15
4/2/2020	36712	805509	Cartago	06:30	17:15



INFORME FINAL AI-007-2022.

7/2/2020	36741	800077	Limón	06:00	15:50
13/2/2020	36762	805509	Alajuela	06:30	17:00
14/2/2020	36775	CL293994	Puntarenas	06:20	15:30
19/2/2020	36795	805512	Centro Luis Paulino Mora	07:00	17:00
9/3/2020	35665	BJQ732	Liberia	06:30	16:40
15/1/2020	36620	BJQ732	Puntarenas	07:40	15:00
4/6/2020	36586	805506	Quepos	07:00	14:20
1/9/2020	38095	BJQ732	Liberia	07:00	15:25

Del puesto 501192.

Fecha	Boleta No.	No. placa	Salida a	Hora salida del ICD.	Hora regreso al ICD.
3/12/2019	16980	805510	APM Terminal Limón	06:00	14:10
9/4/2019	35363	800077	Base 2	06:47	11:20
22/4/2019	35382	BJQ732	Jacó	06:10	11:20
23/4/2019	35388	BJQ732	Quepos	06:00	14:25
26/4/2019	35417	800077	Liberia-Puntarenas	06:30	14:10
16/5/2019	35504	CL293994	Quepos	06:00	16:20
24/5/2019	35564	BJQ732	San Carlos	06:15	14:40
3/2/2020	36703	805506	Cartago	06:55	17:00
11/2/2020	36754	800077	Puntarenas	06:00	18:30
18/2/2020	36780	800077	Centro Luis Paulino Mora	07:00	13:10
24/2/2020	35573	800077	Guápiles	06:00	N/I
14/2/2020	36770	805507	Alajuela	07:30	16:30
12/10/2020	38164	805508	Servicio Civil	07:35	10:15
9/10/2020	38172	805511	Servicio Civil	07:40	10:55
29/10/2020	38239	CL243085	Alajuela, Tibás	07:30	14:50

Como se observa en los cuadros, el horario de las salidas de ambos funcionarios como choferes se dio entre 6 a.m. y 7:40 a.m., a pesar de que el horario normal es de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., situación que contradice la decisión del encargado de Servicios Generales de no permitir que los funcionarios puedan acceder a un horario que les favorezca por el hecho de vivir tan lejos del ICD; por tanto, es un tema que debe ser analizado profesional y técnicamente aplicando el principio de equidad e igualdad, temas abordados en este ítem.

2.5 De la firma digital.

Es una herramienta tecnológica que permite garantizar la autoría e integridad de los documentos digitales, también certificar la identidad del firmante y la integridad del mensaje¹⁵.

La Ley No 8454 “Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos”¹⁶, señala en el artículo 1 que:

“El Estado y todas las entidades públicas quedan expresamente facultados para utilizar los certificados, las firmas digitales y los documentos electrónicos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otra parte, la dirección general actual emite la circular DG-003-20223 del 3 febrero del 2022, señalando.

“Se les informa que a pesar de los esfuerzos realizados por dotar de contenido presupuestario la subpartida correspondiente al pago de firmas digitales, el monto máximo incorporado para el período 2022 es de ₡267.500,00; por lo que se irá consumiendo conforme se vaya solicitando en orden de vencimiento hasta agotarlo.”.

De lo señalado, se les consultó a los funcionarios de la oficina de Servicios Generales, si cuentan con firma digital, el tiempo y uso brindado a dicho dispositivo, manifestando el colaborador con puesto 501226:

“Cuatro años, no le he usado, nunca la pedí y el Instituto me la dio, lo único que firmo son los viáticos y se pueden firmar en lapicero...”

También, el funcionario con puesto No. 501192 señala: *“cuatro años y últimamente la uso un poco más en la firma de viáticos y en las actas de la Comisión ambiental”*.

El colaborador con puesto 501191 indica: *“Si esta vencida, desde hace cuatro años la tengo y nunca la use, no firmo nada”*.

¹⁵ <https://www.bccr.fi.cr/firma-digital>.

¹⁶ publicada en la Gaceta No. 197 del 13 de octubre de 2005.

De las manifestaciones de los funcionarios esta auditoria determina que dicho dispositivo electrónico está siendo subutilizado, a pesar de que la administración obliga tener la citada solución tecnológica para la firma de viáticos, sin embargo se comprobó que para el 2020 eran firmados de manera manual (manuscrita), y es por medio de la circular DG-019-2021 del 26 de noviembre del 2021 la Dirección General comunica que las solicitudes debían consignarse la firma digital; no obstante, indagando sobre el tema se conoce la opinión del personal de Servicios Generales, y dicen:

“Sé lo básico, mi puesto no lo requiere/, No utilizo computadora y solo lo básico para solicitar vehículo/ No utilizo computadora”.

Además, de lo externado por el recurso humano, el limitado presupuesto existente para dotar a los funcionarios de firma digitales es necesario que se realice un análisis de los colaboradores que realmente requieren la firma digital.

Al respecto, el Manual de normas generales de control interno señala en la norma 4.2, que las actividades de control deben reunir el siguiente requisito:

“Contribución al logro de los objetivos con un costo razonable. Las actividades de control deben presentar una relación satisfactoria de costo-beneficio, de manera que su contribución esperada al logro de los objetivos sea mayor que los costos requeridos para su operación”.

3. CONCLUSIONES.

Se determina que los funcionarios con puestos de chofer, previo a la llegada del coronavirus COVID-19 (9 de marzo del 2020) presentaban salidas constantes; y con la implementación de la modalidad de teletrabajo las salidas fueron disminuyendo, situación que ha permitido tiempo libre para efectuar actividades particulares que no están relacionadas con los puestos.

Se conoció que los colaboradores que conforman el área ejecutan otras labores como: Comprobar la limpieza de oficinas y baños, y para ello llenan un formulario haciendo ver que llevaron a cabo la visita, lavado de vehículos cada ocho días, cubrir el área de la recepción durante los tiempos de café y almuerzo, y uno de los choferes desde mayo 2021 presta colaboración al Archivo Central de este ICD.

Se evidencia también que el mensajero, le han sido asignada también labores de chofer.

En relación con el horario no se les permitió optar por el cambio de horario y que todos mantienen la jornada laboral de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., además, comentan que de junio a agosto del 2021 tuvieron la oportunidad de ingresar a laborar a las 6:30 a.m. y salir a las 2:30 p.m., tiempo que se iba a extender por dos meses más; por época de invierno, situación que no se dio por decisión del encargado de Servicios Generales.

El área auditada no cuenta con un Manual de puestos actualizado, y del dispositivo electrónico conocido como firma digital, se comprueba que es subutilizado por los funcionarios de dicha área.

4. RECOMENDACIONES.

A LA DIRECCION GENERAL.

a) Establecer lineamientos para conceder permisos sin goce de salario a funcionarios del ICD, de manera que garantice que no se convierta en una costumbre, situación que es notorio en el caso determinado en donde coinciden que los permisos otorgados se presentan al final de cada periodo de manera consecutiva. Ver lo comentado en el punto 2.1

b) Valorar y analizar si los puestos que conforma Servicios Generales son indispensables, caso contrario se insta a la administración activa llevar a cabo una reorganización interna en dicha área donde se valore la disponibilidad y necesidad de los puestos. Punto 2.1 de este informe.

c) Girar instrucciones a la jefatura inmediata del encargado de Servicio Generales, de manera que mantenga supervisión a las labores que realizan sus subalternos, permitiendo con ello que terceras personas y en este caso la Auditoría Interna disponga de informes, identifiquen estadísticas y datos relevantes que ayuden a evaluar el desempeño del personal y al mismo tiempo mitigar posibles riesgos materiales, lo que garantiza la eficiencia, eficacia y economía en todos los procesos y a la vez, el logro de objetivos institucionales. Ver punto 2.2 de este informe.



INFORME FINAL AI-007-2022.

d) Girar instrucciones a la Jefatura de la Unidad Administrativo Financiero para que en coordinación con la oficina de Gestión de Recursos Humanos se inicie con la elaboración del manual de cargos para definir el perfil de puestos de los conductores, tareas, responsabilidades y condiciones, entre otros. Véase lo indicado en el punto 2.3 de este documento.

e) Girar instrucciones a la Jefatura de la Unidad Administrativo Financiero, en el sentido de que se contemple igualdad de condiciones a los funcionarios que conforman Servicios Generales, en la aplicación de horarios establecidos por la directriz No. 088-S-MTSS-MIDEPLAN “modalidades de horario escalonado”, con horarios de ingreso las 6:30 horas, 8:00 horas y 9:30 horas. Véase lo analizado en el punto 2.4 de este informe.

f) Girar instrucciones a la Jefatura de la Unidad Administrativo Financiero, para que coordine con el responsable de Servicios Generales que, ante las limitaciones presupuestarias, se analice el uso del dispositivo electrónico de firma digital por parte de los funcionarios choferes de Servicios Generales. Ver punto 2.5 de este informe.