



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



Lunes 26 de marzo de 2012
AI SFE 045-2012

Ingeniera
Magda González Arroyo, Directora
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)

Estimada señora:

Conforme con nuestros Planes Anuales de Labores relativos a los años 2011 y 2012, esta Auditoría Interna concluyó el estudio relativo a las remuneraciones autorizadas por el SFE a su personal (pagos por concepto de prohibición, dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad); razón por la cual, se procede a remitir el informe final de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-002-2012, el cual contiene los resultados obtenidos.

Con relación al reconocimiento y cancelación de pagos por concepto de prohibición, mediante oficio AI SFE 188-2011 del 11/10/2011, este órgano de fiscalización había remitido a valoración y atención de esa administración activa el informe parcial de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-016-2011, el cual señalaba algunas debilidades de control interno en esta materia. Asimismo, mediante los oficios AI SFE 161-2011 del 12/09/2011 y AI SFE 180-2011 del 30/09/2011, se habían comunicado dos informes de relación de hechos vinculados con aparentes irregularidades por supuesto incumplimiento al régimen de prohibición.

Al respecto, con oficio AI SFE 017-2012 del 21/02/2012, se comunicó el informe de seguimiento de recomendaciones N° AI-SFE-SS-INF-001-2012, que contiene la valoración de los resultados de la gestión emprendida por la administración activa, en la atención de las recomendaciones contenidas en el informe parcial de auditoría citado en el párrafo anterior.

Con el propósito de asesorar a esa autoridad, se informa que la Ley General de Control Interno N° 8292, en el Capítulo III, Sección I, establece los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto al sistema de control interno. En ese sentido, señala lo siguiente:

Artículo 12 (...)

- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan. (...)*

POR UNA AGRICULTURA MÁS COMPETITIVA Y SOSTENIBLE

Servicio Fitosanitario del Estado, MAG • cédula 3-007-521568 • Teléfono: (506) 2549-3400 • www.sfe.go.cr

Correo electrónico hvalerin@sfe.go.cr; Teléfono directo: 2549-3450 / Extensión: 1050

AI SFE 045-2012

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Artículo 17 (...)

- c) Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación. (...)*

En cuanto a informes de Auditoría Interna y planteamiento de conflictos, la Ley N° 8292 establece lo siguiente:

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas (...)

Considerando los términos del compromiso asumido por la administración del SFE en la sesión que se sostuvo el día 23/03/2012, en la cual se comentaron los resultados finales del citado estudio; el cronograma de actividades vinculado con la atención de las respectivas recomendaciones deberá ser presentada a más tardar el 04/06/2012.

En esta oportunidad, este órgano de fiscalización accedió a un plazo de gran magnitud para la presentación del mencionado cronograma, considerando la justificación expuesta por la administración, en el sentido de que actualmente la Unidad de Recursos Humanos está atendiendo requerimientos de esta Auditoría con relación al informe N° AI-SFE-SA-INF-016-2011 y lo correspondiente al estudio integral de puestos; situación que no permitiría atender el requerimiento relativo al informe N° AI-SFE-SA-INF-002-2012 en un menor plazo al definido. No obstante lo anterior, es nuestro criterio que ello no debería ser obstáculo para emprender acciones para dar una pronta solución a algunas de las debilidades evidenciadas en el presente informe.



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



AI SFE 045-2012

Ing. Magda González Arroyo, Directora SFE

Para cumplir con lo que establece la Ley #8292 y dar seguimiento a la implantación de las recomendaciones, es necesario que se emitan las instrucciones que correspondan, procediendo a remitir copia de las mismas a esta Auditoría Interna.

Atentamente,

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/ RCJ

Ci Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
 Lic. Henry Vega Vega, Jefe a.i, Depto. Administrativo y Financiero SFE
 Licda. Lorena Campos Rodríguez, Encargada Sección de Recursos Humanos SFE
 MBA. Rolando Sánchez Corrales, Jefe Depto. Recursos Humanos MAG
 Archivo / Legajo



Nº AI-SFE-SA-INF 002-2012
13 DE MARZO DE 2012

INFORME FINAL DE CONTROL INTERNO

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO RELACIONADO CON EL RECONOCIMIENTO Y PAGO POR CONCEPTO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA, HORAS EXTRAS, VACACIONES Y RETRIBUCIÓN POR PELIGROSIDAD

**Apoyo redacción:
de informe**

Lic. Ronald Canales Jiménez
Auditor Asistente

**Revisado y
Aprobado por:**

Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 ORIGEN	1
1.2 OBJETIVO	1
1.3 ALCANCE	1
1.4 PERÍODO REVISADO	1
1.5 LIMITACIONES.....	2
1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA	2
1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS	2
2. RESULTADOS	3
3. CONCLUSIÓN GENERAL	34
ANEXO N° 1.....	35

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio relativo a las remuneraciones autorizadas por el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) a su personal (pagos por concepto de prohibición, dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad), fue programado por esta Auditoría Interna en atención al Plan Anual de Labores del 2011 (código 2.3.1.1) y se concluyó con base en los recursos asignados en el Plan Anual de Labores del 2012.

El objetivo del estudio fue determinar si el sistema de control interno implementado por el SFE, para regular lo relativo al reconocimiento y cancelación de pagos por concepto de dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad, está ajustado al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

El alcance de dicho estudio consistió en revisar y analizar la gestión emprendida por el SFE con relación a la implementación del citado sistema de control interno.

Este órgano de fiscalización había remitido para valoración y atención de la administración un informe parcial sobre prohibición mediante oficio AI SFE 188-2011 del 11/10/2011 (informe parcial AI-SFE-SA-INF-016-2011) y dos informes de relación de hechos por aparentes irregularidades por supuesto incumplimiento al régimen de prohibición (oficios AI SFE 161-2011 del 12/09/2011 y AI SFE 180-2011 del 30/09/2011). Asimismo, había comunicado mediante oficio AI SFE 017-2012 del 21/02/2012 el informe de seguimiento de recomendaciones N° AI-SFE-SS-INF-001-2012, que contiene los resultados con respecto a la gestión emprendida por la administración activa en la atención de las recomendaciones contenidas en el citado informe parcial de auditoría.

Como resultado de la ejecución final del mencionado estudio, se originaron siete hallazgos que consignan conclusiones y recomendaciones dirigidas a la administración activa. En términos generales se describen las principales debilidades evidenciadas y descritas en esos hallazgos:

Hallazgo N° 1

Debilidad del sistema de control interno en materia de recursos humanos

En la actualidad el SFE no cuenta con un SCI en materia de recursos humanos que cumpla con la normativa existente al respecto, pues el mismo evidencia debilidades de control importantes vinculadas con las actividades que regulan el reconocimiento y cancelación rubros como dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad; situación que de no corregirse podría generar responsabilidades para los funcionarios correspondientes, considerando lo dispuesto en el artículo 39 de Ley General de Control Interno N° 8292.

Hallazgo N° 2

Debilidades de control interno relativas al régimen de dedicación exclusiva

Se determinaron debilidades en lo relativo al régimen de dedicación exclusiva principalmente en cuanto a divulgación de información a los funcionarios que están por ingresar o que ingresaron al régimen, ausencia de archivos de consulta permanente (incluye normativa aplicable), falta de comunicación a colegios profesionales, etc. Asimismo se observó que este beneficio económico está compensando el pago por concepto de prohibición señalado en el artículo N° 85 de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 y además, en los contratos relacionados con la dedicación exclusiva, el MAG no acostumbra consignar el plazo de vigencia respectivo.

Por lo anterior, el SFE debe realizar los esfuerzos necesarios para fortalecer el sistema de control interno (SCI) en materia de recursos humanos en lo correspondiente a las actividades vinculadas con el Régimen de Dedicación Exclusiva; a efecto de ajustarlo al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Hallazgo N° 3

Debilidades de control interno en el reconocimiento y pago de horas extras

Se determinó que casi toda la normativa que fundamenta el "Manual de Procedimientos para el reconocimiento de tiempo extraordinario" emitido por el MAG y aplicado por el SFE se encuentra derogada.

Además, según información aportada por la Unidad de Recursos Humanos del SFE, durante los años 2010 y 2011 se reconoció y canceló **en forma permanente** tiempo extraordinario a personal que labora en las estaciones de control fitosanitario; situación que no se ajusta a lo dispuesto en el ordenamiento que regula esta materia.

Finalmente, se determinó que existen datos importantes que no se anotan en el "Formulario para Reporte de Horas Extras" y en el formulario de la planilla de horas extras y sin embargo se ha llevado a cabo el trámite correspondiente.

Por consiguiente, se han autorizado y se siguen autorizando pagos por concepto de tiempo extraordinario en forma diferente a la prescrita en el ordenamiento jurídico vigente (incluye aspectos de control interno); lo que podría conllevar a la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios que en forma directa e indirecta por acción u omisión, han permitido que dicha situación haya ocurrido y se siga presentando.

Hallazgo N° 4

Debilidades de control interno vinculadas con el reconocimiento, fraccionamiento y acumulación de vacaciones

El SCI relativo al reconocimiento, fraccionamiento y acumulación de vacaciones presenta debilidades importantes, tales como:

- Se ha permitido un fraccionamiento en el disfrute de vacaciones y la acumulación de más de un periodo de vacaciones, en forma distinta a la prescrita.
- Se han reconocido vacaciones a personal que no le correspondía por estar disfrutando de un permiso sin goce de salarios, con el agravante de que no se han concretado acciones oportunas para recuperar las sumas de dinero pagadas en forma incorrecta; aún cuando existen instrucciones superiores para dar solución a dicha situación.

Por lo anterior, existe la posibilidad de que los funcionarios que permitieron tales anomalías puedan asumir eventuales responsabilidades de tipo administrativo.

Hallazgo N° 5

Debilidades de control interno con respecto al reconocimiento, registro, documentación y pago por concepto de retribución por peligrosidad

El sistema de control interno implementado con respecto al reconocimiento, registro, documentación y pago por concepto de retribución por peligrosidad presenta debilidades importantes:

- No se están emitiendo las resoluciones administrativas correspondientes a la aprobación o rechazo del citado incentivo.
- La conformación de expedientes (archivo documental) presenta debilidades de control importantes (documentación sin foliar, desactualizada y no se respeta el archivo cronológico de la misma).
- No se mantiene un registro histórico por funcionario.
- No se comunica en forma oportuna el cambio en las labores de los funcionarios a los que se les otorgó dicho incentivo; situación que genera un reconocimiento irregular.
- No hay actividades de seguimiento mediante las cuales se generen las alertas oportunas para corregir lo que pueda corresponder.
- Falta de coordinación e intercambio de información entre jefaturas de funcionarios a los que se reconoce ese incentivo y la Unidad de Recursos Humanos del SFE y el Departamento de Recursos Humanos del MAG.

De lo anteriormente señalado se deduce que ha existido falta de claridad y entendimiento por parte del SFE respecto a la metodología, procedimientos y formatos implementados por el MAG; lo que podría eventualmente ocasionar que se generen errores involuntarios y/o situaciones irregulares en la aprobación de la citada retribución, lo que podría provocar una lesión al patrimonio de la organización. Esto último podría generar condiciones que ameriten la determinación de eventuales responsabilidades en contra de funcionarios, que por acción u omisión, estén permitiendo que dicha situación se materialice

Hallazgo N° 6

Debilidades de control interno con respecto al registro de asistencia del personal

Aún cuando el Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería regula lo correspondiente al registro de asistencia del personal; el SFE no ha establecido mecanismos y prácticas de control para cumplir con lo dispuesto en el mismo. Dicha situación no ha permitido que se registre la asistencia del personal que tiene la obligación de hacerlo.

Hallazgo N° 7

Debilidades de control interno con respecto con respecto a la implementación del Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones

El SFE no ha establecido e implementado como parte de su sistema de control interno los mecanismos y prácticas de control que le estarían garantizando en forma razonable dar cumplimiento al Decreto Ejecutivo N° 34574-H referente al Reglamento General para el Control y Recuperación de Acreditaciones.

Conclusión General

Se determinó que el sistema de control interno implementado por el SFE, para regular lo relativo al reconocimiento y cancelación de pagos por concepto dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad, no está ajustado al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

El estudio de auditoría se realizó en atención al Plan Anual de Labores del año 2011 (numeral 2.3.1.1); y concluyó con cargo al Plan Anual de Labores del 2012.

1.2 OBJETIVO

Determinar si el sistema de control interno implementado por el SFE, para regular lo relativo al reconocimiento y cancelación de pagos por concepto dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad, está ajustado al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

1.3 ALCANCE

Revisión y análisis de la información y documentación relativa a remuneraciones autorizadas por el SFE a su personal, con el propósito de:

- a)** Verificar que el sistema de control interno implementado por la Sección de Recursos Humanos¹ del SFE en esta materia esté ajustado al ordenamiento jurídico y técnico vigente.
- b)** Comprobar que los porcentajes otorgados y reconocidos por concepto de dedicación exclusiva y de retribución por peligrosidad están conforme con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente (muestreo aleatorio). Dicha verificación considera si la gestión realizada por la administración activa se encuentra documentalmente respaldada (no se consideró la validación del cálculo de los montos reconocidos por la administración).
- c)** Constatar que el reconocimiento y disfrute de vacaciones esté ajustado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente (no se consideró la validación del reconocimiento de períodos otorgado por la administración).
- d)** Verificar que el reconocimiento y pago por concepto de horas extras esté ajustado al cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula esta materia y si dicha gestión está debidamente documentada (no se considero validación de cálculos efectuados y reconocidos por la administración).

1.4 PERÍODO REVISADO

Segundo semestre del 2010 y los meses de enero a mayo de 2011; extendiéndose a otros períodos según fue requerido.

¹ Forma parte integral del Departamento Administrativo y Financiero (Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG).

1.5 LIMITACIONES

No se encontraron limitaciones que entorpecieran los procesos de recolección de documentos y obtención de la información acerca del caso, que sirvieron de fundamento para comunicar los resultados contenidos en este informe.

1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la ejecución del presente estudio de auditoría se observaron las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República; así como lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG).

1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

La “Conferencia Final de Resultados” se llevó a cabo el día 23/03/2012, en la cual participaron los siguientes funcionarios de la administración del SFE: Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector; Lic. Henry Vega Vega, Jefe a.i. del Departamento de Administración y Finanzas; Licda. Lorena Campos Rodríguez, Yessenia Meléndez Ortega y Marilyn Esquivel Vargas, Encargada de la Unidad de Recursos Humanos, funcionarias de la Unidad de Recursos Humanos del SFE; Lic. Adrián Gómez Díaz y Licda. Sylvia Ramírez Moreira, servidores de la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno y el Mba. Rolando Sánchez Corrales, Jefe del Departamento de Recursos Humanos del MAG.

2. RESULTADOS

2.1 DEBILIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS

2.1.1 CRITERIO

2.1.1.1 Ley General de Control Interno N° 82922, artículos 10, 34 y 39.

2.1.1.2 Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

2.1.2 CONDICIÓN

El SFE cuenta con un modelo de control interno fundamentado en la Ley General de Control Interno N° 8292 y la normativa técnica emitida por la Contraloría General de la República y aunque ha venido realizando acciones concretas para ajustar su accionar al cumplimiento del citado modelo, a la fecha los avances alcanzados no han sido suficientes.

De acuerdo con el Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Departamento de Recursos Humanos (también denominado Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos) tiene asignadas las funciones de administración del recurso humano del Ministerio y actualmente es apoyado por la Unidad de Recursos Humanos del SFE³ como instancia auxiliar.

Si bien el SFE cuenta a la fecha con un cronograma de actividades relativo a la implementación de su modelo de control interno; la citada Unidad no cuenta con un plan de acción y/o cronograma de actividades específico cuya implementación le posibilite en un periodo razonable ajustar su SCI al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico que regula la materia de control interno.

Según la información suministrada, la mencionada Unidad en coordinación con la Unidad de Planificación, Gestión de Calidad y Control Interno del SFE, está realizando esfuerzos para documentar los procesos y procedimientos respectivos.

El SFE en coordinación con el Departamento de Recursos Humanos del MAG y con el apoyo de la Dirección General de Servicio Civil, actualmente pretende asumir la responsabilidad de los procesos vinculados con la administración del potencial humano (algunas actividades ya

² Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002.

³ Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado (artículos 6°, 13 y 17); Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG.

han sido asumidas por el SFE); lo cual incluye el régimen de dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad.

No obstante lo anterior, considerando los oficios DAF-511-2011 del 09/11/2011 y DAF-588-2011 del 07/12/2011, el SFE no cuenta con un cronograma de actividades debidamente aprobado que le permita asumir dichas responsabilidades en forma ordenada.

2.1.3 CAUSA

Debilidades en el SCI en materia de recursos humanos no permiten garantizar en forma razonable el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico que regula cada una de las actividades bajo la responsabilidad de la Unidad de Recursos Humanos del SFE.

2.1.4 EFECTO

Se evidencia un debilitamiento importante del SCI del SFE en materia de recursos humanos; cuyo incumplimiento al ordenamiento podría conllevar a la determinación de responsabilidades contra los funcionarios correspondientes.

2.1.5 CONCLUSIÓN

En la actualidad el SFE no cuenta con un SCI en materia de recursos humanos que cumpla con la normativa existente al respecto; situación que de no corregirse podría generar responsabilidades para los funcionarios correspondientes, tal como lo señala el artículo 39 de Ley General de Control Interno N° 8292.

2.1.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que gire las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

- 2.1.6.1** Fortalecer el sistema de control interno en materia de recursos humanos a fin de que se ajuste al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente; para lo cual se debe diseñar, aprobar, divulgar e implementar el cronograma de actividades específico que le permita a la Unidad de Recursos Humanos del Departamento Administrativo y Financiero ajustar en un tiempo razonable su SCI al "modelo de control interno" establecido por el SFE.

El mencionado cronograma debe considerar la realización del diagnóstico respectivo, cuyos resultados evidencien la situación actual de la capacidad instalada del SFE en materia de recursos humanos, para facilitar la identificación de acciones que la fortalezcan.

Las acciones que se adopten en la atención de la presente recomendación, deberán ser consistentes con la gestión que emprenda el SFE para dar atención al cronograma de actividades vinculado con la implementación de su modelo de control interno; así como a la recomendación 2.6.1 contenida en el informe parcial de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-016-2011 comunicado con oficio AI SFE 188-2011 del 11/10/2011.

- 2.1.6.2** Concluir con el proceso tendiente a que el SFE asuma la responsabilidad directa de las actividades de la materia de recursos humanos que hasta la fecha han sido ejecutadas por el Departamento de Recursos Humanos del MAG; lo que incluye la aprobación e implementación del cronograma citado en la recomendación **2.1.6.1** anterior o un cronograma de actividades complementario al citado.

2.2 DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO RELATIVAS AL RÉGIMEN DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA

2.2.1 CRITERIO

- 2.2.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292⁴, artículos 10, 34 y 39.
- 2.2.1.2** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.
- 2.2.1.3** Resolución DG-254-2009 del 12/08/2009 de la Dirección General de Servicio Civil sobre el Régimen de Dedicación Exclusiva.
- 2.2.1.4** Plan Estratégico 2010-2021, pagina 95, inciso k).

2.2.2 CONDICIÓN

2.2.2.1 Aspectos generales de control interno del Régimen de Dedicación Exclusiva en el SFE

De acuerdo con Dictamen C-418-2006 de la Procuraduría General de la República de fecha 19/10/2006: *“La dedicación exclusiva, como su nombre lo indica, tiene por finalidad que los servidores de nivel profesional, se apliquen por completo a la función pública, lo que les permite recibir una compensación económica por el perjuicio patrimonial que la ausencia de práctica profesional privada les podría acarrear. (...) Este régimen contractual (...) conlleva la obligación adquirida por el servidor de no ejercer ninguna actividad profesional en forma particular, ya sea en forma privada o para otro órgano de la Administración Pública ajeno a la institución para la cual labora. (...)”*

En el caso del SFE, las actividades vinculadas con el reconocimiento y cancelación de pagos por concepto de dedicación exclusiva están bajo la responsabilidad del Departamento de Recursos Humanos del MAG y la Unidad de Recursos Humanos del SFE; ya que la citada Unidad genera los insumos respectivos para que el Despacho Ministerial y el citado departamento concreten la suscripción de los correspondientes contratos de dedicación exclusiva y además, sirve de enlace para que se lleven a cabo los trámites que facilitan y propician los pagos por concepto de dedicación exclusiva (planilla de pagos).

De acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos del SFE⁵, se determinó que el SFE registraba a un total de 178 funcionarios cubiertos por el régimen de dedicación exclusiva. La citada cantidad involucra tanto a los profesionales que laboran en el área técnica como en la administrativa.

Con respecto a este beneficio se determinaron varias debilidades de control interno, que a continuación se detallan:

⁴ Publicada en *La Gaceta* 169 del 04/09/2002.

⁵ Oficio DAF-RH-176 del 31/08/2011 y archivos digitales (CD).

- a) Como parte de las prácticas administrativas adoptadas por el SFE, no se tiene instaurada la divulgación de información vinculada con la dedicación exclusiva entre el personal acogido a dicho régimen; como por ejemplo, aquella proveniente de criterios emitidos por la Dirección General del Servicio Civil, Procuraduría General de la República.
- b) No se cuenta con un archivo de consulta permanente relativo a la normativa que regula el régimen de dedicación exclusiva (digital, manual o una mezcla de ambos); que contenga leyes, reglamentos, resoluciones, formatos, y pronunciamientos al respecto.
- c) No se informa periódicamente al personal sobre aspectos sustantivos vinculados con el régimen de dedicación exclusiva; y en especial, a aquellos funcionarios que ingresan al SFE y se les autoriza dicho reconocimiento.
- d) A fecha de nuestra revisión, se determinó que el SFE no informa en forma periódica a los colegios profesionales respectivos, sobre los funcionarios del SFE que están cubiertos por el "Régimen de Dedicación Exclusiva"; que permita realizar las acciones de coordinación oportunas. No obstante, de acuerdo a información reciente comunicada a la Auditoría Interna, el SFE ha adoptado medidas que han permitido generar dichas acciones de coordinación con esos colegios.
- e) El SFE compensa el reconocimiento de la prohibición establecida en el artículo 85 de la Ley de Protección Fitosanitaria del Estado N° 7664, a través de la suscripción de contratos de dedicación exclusiva.

2.2.2.2 Sobre la prohibición establecida en el artículo 85 de la Ley N° 7664

El SFE ha venido compensando a los profesionales que realizan funciones vinculadas con la materia fitosanitaria mediante la correspondiente suscripción de contratos de dedicación exclusiva; en razón de que el artículo N° 85 de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 establece una prohibición al profesional del SFE de ejercer liberalmente su profesión, pero no el reconocimiento de pago por ese concepto.

Sin embargo, la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-096-2011 del 26/04/2011 (**no vinculante para el MAG ni el SFE**) indicó que el "régimen de prohibición es excluyente del régimen de dedicación exclusiva, por lo que un puesto que esté sujeto al régimen de prohibición, no puede suscribir un contrato de dedicación exclusiva ni recibir un sobresueldo por este concepto". Además, con relación a la prohibición establecida en el citado artículo 85, en el Dictamen C-147-2011 del 29/06/2011, la Procuraduría General de la República (**vinculante para el MAG y el SFE**) concluyó que "los funcionarios profesionales del Servicio Fitosanitario del Estado no pueden ejercer en forma privada actividades en materia fitosanitaria, excepto la docencia".

Sobre este mismo asunto, la Dirección General de Servicio Civil con oficio DG-1348-2011 del 28/10/2011 señaló en términos generales lo siguiente:

- Puede existir la prohibición para el ejercicio liberal de la profesión sin estar cubierta por remuneración económica.
- La prohibición debe ser en todo momento atendida por los profesionales del Servicio Fitosanitario del Estado, aún sin que se remunere.
- La Prohibición y la Dedicación Exclusiva son excluyentes entre sí y la administración debe revisar los elementos de fondo para la implementación de una u otra figura jurídica.

Esta Auditoría Interna, mediante el oficio AI SFE 221-2011 del 21/11/2011, consultó a la Procuraduría General de la República sobre aspectos vinculados con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 7664, a efecto de obtener criterio adicional a lo señalado en el Dictamen C-147-2011 antes citado; pero a la fecha no se ha recibido respuesta.

Asimismo, en uno de los casos revisados, se determinó que la solicitud para formalizar un contrato de dedicación exclusiva vinculado con un profesional del área administrativa se fundamentó en forma incorrecta en el mencionado artículo 85 de la Ley 7664.

Por lo tanto, de todo lo anteriormente señalado se observa que el SFE está utilizando un régimen jurídico (dedicación exclusiva) diferente al que se requiere, a causa de que la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 no reconoce el pago por concepto de "prohibición".

2.2.2.3 Sobre la vigencia de los contratos de dedicación exclusiva

Mediante la Resolución DG-254-2009 del 12/08/2009, la Dirección General de Servicio Civil reguló lo relativo al Régimen de Dedicación Exclusiva, formando parte integral de la misma los siguientes formatos (machotes):

- Contrato de dedicación exclusiva.
- Prórroga del contrato de dedicación exclusiva.
- Addendum al contrato de dedicación exclusiva.

Con el fin de delimitar la vigencia de los contratos de dedicación exclusiva, el MAG acostumbra incorporar en tales contratos la siguiente frase: "hasta que la relación laboral con el Ministerio concluya". Sobre este aspecto en el Departamento de Recursos Humanos del MAG se señaló lo siguiente⁶:

- Dicha frase fue recomendada en forma verbal, en una reunión que se sostuvo con funcionarios de la Oficina Desconcentrada de la Dirección General de Servicio Civil.
- Considerando el uso de la mencionada frase, no se realizan prorrogas de contratos por concepto de vigencia de contratos.
- El formato relativo a los addendum sólo se utiliza cuando un funcionario posee un contrato de dedicación exclusiva al habersele reconocido un 20% (bachiller) y en

⁶ Información suministrada vía correo electrónico.

forma posterior se le ha autorizado un reconocimiento de un 55% (al poseer el grado académico de licenciatura o maestría).

Por lo anterior, se determinó que los contratos de dedicación exclusiva que está suscribiendo el SFE no precisan sobre la expiración del plazo contractual pactado entre las partes.

2.2.3 CAUSA

Debilidades en el sistema de control interno vinculado con la materia de recursos humanos no permiten garantizar en forma razonable el cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula el Régimen de Dedicación Exclusiva; situación que no ha permitido la implementación de mecanismos y prácticas de control que posibiliten ejercer un adecuado control sobre el cumplimiento de dicho ordenamiento.

2.2.4 EFECTO

El debilitamiento que evidencia el sistema de control interno del SFE en materia de recursos humanos (lo que incluye lo relativo a las actividades vinculadas con el Régimen de Dedicación Exclusiva) podría conllevar a la determinación de responsabilidades según los términos del artículo 39 contenido en la Ley General de Control Interno N° 8292.

2.2.5 CONCLUSIÓN

El SFE debe realizar los esfuerzos necesarios para fortalecer el sistema de control interno (SCI) en materia de recursos humanos; situación que lleva implícita lo correspondiente a las actividades vinculadas con el Régimen de Dedicación Exclusiva. Lo anterior, con el propósito de ajustarlo al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Las acciones que adopte el SFE con relación al personal profesional que suscribió contratos de dedicación exclusiva, pero que el mismo realiza funciones vinculadas con la materia fitosanitaria, deberán ser consistentes con las medidas que se realicen al implementar algunas de las recomendaciones contenidas en el informe de control interno comunicado por la Auditoría Interna del SFE mediante el oficio AI SFE 188-2011 del 11/10/2011.

2.2.6 RECOMENDACIÓN

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de la siguiente recomendación:

2.2.6.1 Diseñar, aprobar, divulgar e implementar los mecanismos y prácticas que permitan regular y ejercer control sobre el reconocimiento y pago de dinero por

concepto de dedicación exclusiva; situación que debe garantizar en forma razonable el cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula dicho Régimen.

Las medidas que adopte la administración del SFE deben estar alineadas con la implementación de acciones vinculadas con la recomendación **2.1.6.1** contenida en el Hallazgo N° **2.1** del presente informe; así como con las medidas que se adopten para la atención de las recomendaciones **2.6.1 y 2.6.2** contenidas en el informe parcial de auditoría AI-SFE-SA-INF-016-2011, comunicado con oficio AI SFE 188-2011 del 11/10/2011. Asimismo, dicha gestión debe permitir valorar la implementación de medidas que consideren, entre otros aspectos, lo siguiente:

- a)** Contar con un archivo de consulta permanente relativo a la normativa que regula el régimen de dedicación exclusiva (digital, manual o una mezcla de ambos); el cual debería conformarse considerando, leyes, reglamentos, resoluciones, formatos, pronunciamientos, etc.
- b)** Informar periódicamente al personal sobre aspectos sustantivos vinculados con el régimen de dedicación exclusiva; y en especial, a aquellos funcionarios que ingresan al SFE y se les autoriza dicho reconocimiento. Este tipo de acciones deben quedar debidamente documentadas.
- c)** Informar en forma periódica a los colegios profesionales respectivos, sobre los funcionarios del SFE que están cubiertos por el "Régimen de Dedicación Exclusiva"; con el propósito de que se establezcan las acciones de coordinación que posibiliten la adopción de medidas oportunas.
- d)** Adoptar las medidas que permitan contar con la seguridad jurídica suficiente para remunerar la prohibición establecida en el artículo 85 de la Ley N° 7664, en apego al principio de legalidad; gestión que debería eliminar la práctica de mezclar el reconocimiento de los regímenes de "dedicación exclusiva" y de "prohibición" (considerando criterios emitidos por la Procuraduría General de la República y la Dirección General de Servicio Civil). En dicha gestión la administración activa podría apoyarse en la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE (e inclusive en el Departamento de Asesoría Jurídica del MAG, según corresponda).
- e)** Adoptar las medidas necesarias que permitan ajustar la justificación que soporta la decisión administrativa de suscribir contratos de dedicación exclusiva vinculados con los profesionales del SFE que laboran en el área administrativa; lo anterior con el propósito de que se elimine el artículo 85 de la Ley N° 7664, como parte del fundamento jurídico que se utiliza.
- f)** Solicitar criterio a la Dirección General de Servicio Civil, con respecto a los términos que realmente deben consignarse en los contratos de dedicación exclusiva, relacionados con la vigencia de los mismos; lo anterior por cuanto actualmente la administración únicamente establece "hasta que la relación laboral con el Ministerio concluya". Dicha situación debería permitir validar la práctica adoptada por la administración activa, o corregir lo que corresponda.

2.3 DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO EN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE HORAS EXTRAS

2.3.1 CRITERIO

- 2.3.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292⁷, artículos 10, 34 y 39.
- 2.3.1.2** Código de Trabajo (Ley N° 2), artículos 139, 140, 141, 143 y 144.
- 2.3.1.3** Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 26922-MAG actualmente derogado mediante Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG), artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16.
- 2.3.1.4** Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG actualmente vigente), artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15.
- 2.3.1.5** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

2.3.2 CONDICIÓN

Se determinó que el SFE canceló por concepto de tiempo extraordinario la suma de ¢83.263.949.36 en el año 2010 y de ¢84.440.028.49 en el año 2011⁸.

En términos generales, la normativa que regula lo relativo al reconocimiento de tiempo extraordinario es la citada en el apartado **2.3.1 anterior** (numerales 2.3.1.2, 2.3.1.3 y 2.3.1.4); sin embargo, el SFE además de observar el mencionado ordenamiento, viene aplicando las regulaciones establecidas en el "Manual de Procedimientos para el reconocimiento de tiempo extraordinario" emitido por el MAG y cuya versión corresponde al año 2003.

Una vez analizado el fundamento jurídico que validó el citado Manual, se determinó que con excepción del Código de Trabajo y el Decreto Ejecutivo 15333-H (que regula la eliminación de plazas vacantes), el resto del ordenamiento se encuentra derogado.

Se procedió a revisar el reconocimiento y cancelación de tiempo extraordinario relativo al personal del SFE que labora en el Departamento de Control Fitosanitario (anteriormente denominado Departamento de Cuarentena Vegetal); determinándose que a la mayoría del personal que labora en el mencionado departamento, se le cancelaron pagos por concepto de tiempo extraordinario en forma permanente durante los años 2010 y 2011⁹; situación que no se ajusta a lo regulado por el ordenamiento jurídico en esta materia.

⁷ Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002.

⁸ Datos extraídos de las respectivas liquidaciones presupuestarias; según la información suministrada por la Unidad Financiera del Departamento Administrativo y Financiero del SFE.

⁹ Información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos del SFE.

Además de lo anterior, una vez revisada la documentación que soportó el pago de tiempo extraordinario correspondiente al mes de diciembre de 2011 (se conforma de 85 reportes de horas extras), se señala lo siguiente:

a) Con relación al “Formulario para Reporte de Horas Extras”, se determinó que en un porcentaje importante de los formularios emitidos, los mismos carecen de la siguiente información:

- En 32 casos se consignó el mes de pago pero no el año.
- Varios formularios carecen del sello de la dependencia solicitante.
- En todos los formularios revisados se consignó en el apartado destinado para uso exclusivo del Área de Recursos Humanos el monto correspondiente al salario mensual con lápiz; además no se anotó el número de la planilla de pagos ni la quincena respectiva.
- No se presenta en todos los casos el formulario implementado para justificar el tiempo extraordinario laborado. Además, en un caso el formato que se adjuntó para justificar el tiempo extra no consigna encabezado.
- No se ha estandarizado el control de registro de asistencia; lo que ocasiona que la misma se registre y se remita en diferentes formatos.
- No se ha definido y validado la suficiencia de la documentación que se tiene que adjuntar al “Formulario para Reporte de Horas Extras”; lo anterior implica que se aporten fotocopias de recibos de dinero por concepto de ingresos e inclusive fotocopia de notas emitidas por la empresa que requiere que el servicio inspección se realice en tiempo fuera de la jornada ordinaria; así como correos electrónicos.
- En dos casos no se consignó el puesto. Además en ocho casos no se consignó el puesto sino la denominación del cargo que ejerce el funcionario.
- En un caso se consignó el segundo apellido del servidor con lápiz y en dos casos se tachó el mes relativo al cobro de horas extras y posteriormente se consignó el mes correspondiente con lapicero.
- Las copias de los recibos de dinero 1366891 y 1366900 se adjuntaron al “Formulario para Reporte de Horas Extras”, mediante el cual se justificó el pago de horas extras laboradas por el funcionario Morera Paniagua Nelson, lo anterior durante los días 28 y 30 de diciembre de 2011. Este tipo de formularios una vez emitidos, deben formar parte del archivo consecutivo y/o del expediente respectivo administrativo que soporta la recaudación de ingresos.
- En un caso se adjuntó al “Formulario para Reporte de Horas Extras” documentación impresa en papel reciclado (“Bitácora labores fin de semana y feriados” y la tarjeta relativa al registro de asistencia).

b) Con relación a la planilla de pagos de horas extras se indica lo siguiente:

- No consigna fecha de emisión.

- La planilla no se identifica con el respectivo número; lo anterior aún cuando el "Formulario para Reporte de Horas Extras" está diseñado para consignar dicho dato en el apartado destinado para uso exclusivo del Área de Recursos Humanos.
- Por parte del SFE se consigna la firma del funcionario que la realizó y revisó; no obstante, el formato no dispone de un espacio para consignar la firma del servidor que debería aprobar la planilla.
- En el caso de la planilla correspondiente al mes de diciembre de 2011, no se consignó la firma de la jefatura del Departamento de Recursos Humanos del MAG.

c) Otros aspectos:

- No se tiene normado el color de tinta que se debe utilizar para realizar las verificaciones, anotaciones adicionales y correcciones en el "Formulario para Reporte de Horas Extras". Al respecto, se viene utilizando lapicero de color rojo y negro e inclusive lápiz para realizar este tipo de anotaciones o correcciones.
- No se ha implementado el registro de firmas relativo al personal del SFE, que facilite la revisión de las firmas consignadas en los formularios que soportan la solicitud de cobro de horas extras.
- No se tiene como sana práctica administrativa, consignar un sello que informe que la documentación revisada y que fue cancelada mediante la identificación de la respectiva planilla de pagos.
- No se acostumbra foliar la documentación que soporta la emisión y aprobación de la planilla de pagos de horas extras.

Según nos indicó el Jefe del Departamento de Control Fitosanitario, desde junio del año pasado ha hecho varias propuestas ante la Unidad de Recursos Humanos del SFE y la Dirección de Recursos Humanos del MAG; cuyo propósito era buscar una solución ajustada al principio de legalidad que le permitiera al SFE continuar brindando el servicio requerido por los usuarios en forma continua, a través de las estaciones de control fitosanitario ubicadas en aeropuertos, puertos y fronteras (según los horarios de trabajo establecidos). No obstante, aún cuando la Viceministra Xinia Chaves urgió la respuesta a esas propuestas, hasta el momento no han fructificado tales esfuerzos; dando como resultado que se mantenga el incumplimiento al ordenamiento anteriormente citado, al autorizarse pagos por concepto de horas extras en forma permanente.

Las últimas gestiones al respecto realizadas por el Jefe del Departamento de Control Fitosanitario son recientes y se remontan al mes de febrero de este año y son los oficios N° DCV-53-12, dirigido a la Directora del SFE, en donde le hace saber la necesidad de personal que tiene su dependencia producto del aumento de labores y el N° DCV-61-11 (error en el año de emisión), dirigido al Director de Recursos Humanos del MAG, planteándole una propuesta de trabajo tendiente a establecer roles y horarios específicos para el personal de las estaciones de control fitosanitario, para que sea analizada y si procede, que se autorice en los términos que resulten convenientes.

2.3.3 CAUSAS

2.3.3.1 Las debilidades que muestra el sistema de control interno del SFE están propiciando el reconocimiento y cancelación de tiempo extraordinario en forma permanente al personal que labora en las estaciones de control fitosanitario; situación que no está conforme con lo que dispone el ordenamiento jurídico que regula esta materia.

2.3.3.2 No se ha estandarizado el registro, revisión y archivo de la documentación relativa al pago de tiempo extraordinario, debido a la falta de mecanismos y prácticas de control.

2.3.4 EFECTO

Se han autorizado y se siguen autorizando pagos por concepto de tiempo extraordinario en forma diferente a la prescrita en el ordenamiento jurídico vigente (incluye debilidades generales sobre aspectos de control interno); lo que podría conllevar a la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios que en forma directa e indirecta por acción u omisión, han permitido que dicha situación haya ocurrido y se siga presentando.

2.3.5 CONCLUSIÓN

Una vez analizado lo señalado en la condición de este hallazgo, debemos concluir que, en lo relativo al reconocimiento, registro, documentación y cancelación de tiempo extraordinario, la administración activa no ha establecido los mecanismos y prácticas de control cuya implementación le garantice ajustar su accionar al cumplimiento del principio de legalidad.

El establecimiento, perfeccionamiento, mantenimiento y evaluación del sistema de control interno recae en la administración activa y por consiguiente, es responsable de gestionar ante las instancias correspondientes, la generación de los recursos y autorizaciones que le permitan contar con la capacidad instalada requerida para el cumplimiento de los objetivos.

Si la institución no cuenta con el personal suficiente para esta labor y los órganos competentes no permiten la creación de nuevos puestos aunque la institución cuente con recursos económicos suficientes, el problema debe hacerse del conocimiento de las instancias superiores respectivas, con el fin de que se adopten las medidas que sean necesarias; máxime si tomamos en cuenta que cualquier decisión que sea contraria al ordenamiento jurídico (como es la autorización de pago de horas extras en forma distinta a lo prescrito), puede originar estudios para determinar eventuales responsabilidades en que pudieran haber incurrido los funcionarios encargados de tomar tales decisiones.

2.3.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

2.3.6.1 Elaborar, aprobar y divulgar los procedimientos, mecanismos y prácticas de control, cuya implementación permitan regular a lo interno del SFE lo correspondiente al reconocimiento, registro, documentación y cancelación de tiempo extraordinario; lo anterior con el propósito de dar cumplimiento al ordenamiento jurídico y técnico aplicable. Mientras dependamos técnicamente del MAG, este aspecto deberá ser coordinado con el Departamento de Recursos Humanos de ese Ministerio.

Las acciones que se adopten para implementar la presente recomendación, deberán permitir corregir las debilidades evidenciadas en el presente hallazgo; así como establecer la coordinación y la consistencia necesaria con respecto a la gestión que se realice para atender las recomendaciones contenidas en el **hallazgo N° 1** de este informe.

2.3.6.2 Eliminar la práctica de reconocer y cancelar **en forma permanente** tiempo extraordinario al personal que labora en las estaciones de control fitosanitario. En ese sentido, el SFE deberá ajustar lo correspondiente al reconocimiento y cancelación de tiempo extraordinario a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula dicha materia.

Con el fin de hacer extensiva dicha recomendación al resto de la organización, la Unidad de Recursos Humanos del SFE deberá realizar una revisión del reconocimiento y pago de horas extras que viene autorizando al personal que labora en otras dependencias, y de determinarse que se está presentando una situación similar o igual a la evidenciada en el presente hallazgo, se deberá proceder a eliminar esa práctica adoptando en forma inmediata las medidas que sean necesarias, en apego al principio de legalidad.

2.3.6.3 Realizar un diagnóstico relativo a la cantidad de personal existente y lo correspondiente a las cargas de trabajo en el Departamento de Control Fitosanitario, realizado por personal técnicamente calificado en esta materia; a efecto de validar la suficiencia y pertinencia de las necesidades del personal consignada en el oficio DCV-53-12 del 21/02/2012. Dicha gestión debería permitir, entre otros aspectos, ajustar la gestión del SFE al cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario.

2.4 DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO VINCULADAS CON EL RECONOCIMIENTO, FRACCIONAMIENTO Y ACUMULACIÓN DE VACACIONES

2.4.1 CRITERIO

- 2.4.1.1 Ley General de Control Interno N° 829210, artículos 10, 34 y 39.
- 2.4.1.2 Código de Trabajo (Ley N° 2), Capítulo Tercero, Sección II.
- 2.4.1.3 Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 26922-MAG actualmente derogado mediante Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG), Capítulo IX.
- 2.4.1.4 Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG actualmente vigente), Capítulo VII (del artículo 26 al 33).
- 2.4.1.5 Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

2.4.2 CONDICIÓN

2.4.2.1 Fraccionamiento de vacaciones no ajustado al ordenamiento

De acuerdo con los registros del SFE, la organización ha venido permitiendo el fraccionamiento de las vacaciones anuales de los funcionarios **en seis o más ocasiones** (incluye las vacaciones colectivas que se realizan al final del año o en semana santa).

La anterior práctica es contraria al ordenamiento vigente, que indica que las vacaciones anuales de un funcionario se pueden fraccionar un máximo de cinco ocasiones, tal como se puede deducir de la lectura y análisis de la siguiente normativa:

- El Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG denominado "Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus Órganos Adscritos de Desconcentración Máxima y Mínima"¹¹ (publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 183 del 23/09/2011)¹², establece en su artículo 31 que "**Las vacaciones podrán fraccionarse hasta en tres oportunidades** y solo podrá acumularse un periodo cuando, por la naturaleza de las funciones, se dificulte el reemplazo del (la) servidor(a)".

¹⁰ Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002.

¹¹ Artículo 100.—Se deroga el Decreto Ejecutivo 26922-MAG publicado en La Gaceta N° 97 del 21 de mayo de 1998. Este Reglamento entrará en vigencia un mes después de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

¹² Aspecto regulado en los artículos 153, 155, 156 y 158 del Código de Trabajo, y en el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto N° 21 del 14/12/1954).

- El artículo 32 del Estatuto del Servicio Civil señala lo siguiente: “*Los servidores deben gozar sin interrupciones de su período de vacaciones y sólo podrán dividirlos **hasta en tres fracciones** por la índole especial de las labores que no permitan una ausencia muy prolongada.*”.
- En el Dictamen C-493-2006 del 14/12/2006 emitido por la Procuraduría General de la República que se adjunta) se señala que: “... **las vacaciones decretadas por el Estado, forman parte de los tres tratos en los que se pueden dividir las vacaciones.**”.
- Mediante Dictamen C-313-2011 del 14/12/2011 la Procuraduría General reconsideró en forma parcial el dictamen C-493-2006, señalando lo siguiente: *2.-Por la forma unilateral en que la Administración Pública otorga las vacaciones colectivas en ciertas épocas festivas o de carácter social, **éstas no deben ser computadas** dentro del fraccionamiento a que refiere el artículo 32 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.*

2.4.2.2 Acumulación de períodos de vacaciones en forma distinta a la prescrita en el ordenamiento jurídico

La Unidad de Recursos Humanos del SFE facilitó el archivo digital en el cual se registran los días correspondientes a los períodos de vacaciones que se encuentran pendientes de disfrutar por el personal contratado por el SFE; ya sea períodos completos o días pendientes de disfrutar. Dicho control se conforma de 347 líneas (servidores). Una vez analizada la información contenida en el mencionado control, se determinó lo siguiente:

Períodos pendientes de disfrutar	uno	dos	tres	cuatro	cinco	seis	siete	nueve
Número de Funcionarios	203	88	21	4	1	1	1	1

Lo anterior está en contraposición con el artículo 31 del Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG antes citado, que señala que las vacaciones solo podrán acumularse un periodo cuando, por la naturaleza de las funciones, se dificulte el remplazo del servidor.

Con oficio DGIRH.127-2012 del 06/02/2012 del Departamento de Recursos Humanos del MAG se señaló lo siguiente:

... sobre el procedimiento a seguir por el SFE para aquellos servidores que a la fecha mantienen más de un período acumulado; al respecto le informo que actualmente estamos trabajando de manera conjunta con la Oficina de Recursos Humanos del SFE para normalizar dicha situación, comunicando a las jefaturas y a los funcionarios involucrados la obligatoriedad de no mantener periodos acumulados.

2.4.2.3 Reconocimiento y disfrute impropio de vacaciones

Otra debilidad detectada está relacionada con la identificación de funcionarios que habían disfrutado de vacaciones, aún cuando se encontraban fuera de la organización en forma temporal como resultado de la autorización de permisos sin goce de salario. Al respecto, se determinó que, aunque el SFE hizo gestiones para que el Departamento de Recursos Humanos del MAG realizara los trámites que posibilitaran la recuperación de las respectivas sumas de dinero, la gestión emprendida a la fecha ha sido lenta por parte del mencionado Departamento.

2.4.3 CAUSA

En lo relativo al disfrute de las vacaciones de los funcionarios del SFE, la administración ha sido tolerante en lo relativo a su autorización y control; lo que provoca que sus acciones no se ajusten a lo que establece el ordenamiento jurídico en esta materia.

2.4.4 EFECTO

Las debilidades en el control relativo al reconocimiento y disfrute de las vacaciones, han provocado acciones contrarias a la normativa vigente, tales como: **a)** que se haya permitido fraccionamiento de las vacaciones anuales en más de cinco ocasiones, **b)** la acumulación de más de un periodo de vacaciones en forma distinta a la prescrita por el ordenamiento y **c)** el disfrute de vacaciones a personal que no le correspondía por estar fuera de la Institución por haberse otorgado un permiso sin goce de salario, lo que se agrava al no haberse concretado acciones que permitieran gestionar la recuperación efectiva de las sumas de dinero pagadas en forma incorrecta. Lo anterior implica que funcionarios relacionados con el manejo y control de este beneficio podrían haber incurrido en eventuales responsabilidades por sus acciones.

2.4.5 CONCLUSIÓN

La responsabilidad del SCI recae en la administración activa; en ese sentido el SFE debe realizar las gestiones necesarias que le posibiliten garantizar en forma razonable que las actividades realizadas con respecto al reconocimiento, disfrute y registro de vacaciones a su personal se encuentran ajustadas al cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula esta materia. Una gestión diferente a la descrita, podría ocasionar la determinación de eventuales responsabilidades en contra de los funcionarios respectivos.

En la eventualidad de que la administración activa considere que existe para uno u otro aspectos dudas que no le estarían permitiendo ajustar su sistema de control interno al cumplimiento del mencionado ordenamiento; las dependencias respectivas deberán gestionar la obtención de los criterios legales y/o técnicos ante las instancias respectivas, que suministren la seguridad jurídica suficiente que soporte su accionar.

2.4.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

2.4.6.1 Ajustar el fraccionamiento relativo al disfrute de vacaciones del personal del SFE, a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico que regula este aspecto (considerando lo expuesto en el Dictamen C-313-2011 del 14/12/2011); situación que lleva implícita la eliminación de prácticas administrativas que no se ajusten a lo prescrito en el citado marco normativo.

2.4.6.2 Eliminar la práctica de acumular períodos de vacaciones (completos o fracciones) en forma distinta a la establecida en el ordenamiento jurídico vigente. En forma integral con la implementación de la presente recomendación, la administración activa deberá:

- Gestionar la justificación respectiva en forma previa a autorizar la acumulación del único período de vacaciones que se podría autorizar conforme lo dispuesto en el citado ordenamiento; por cuanto la misma estaría soportando y documentando la toma de decisiones.
- Solicitar a las jefaturas respectivas el cronograma de vacaciones, cuya implementación permita en el corto y mediano plazo, el disfrute de las vacaciones que ha venido acumulando el personal del SFE en forma distinta a la establecida en el ordenamiento jurídico vigente. Dicha gestión deberá considerar con mayor atención los casos de los funcionarios que acumulan más de un periodo de vacaciones.

2.4.6.3 Dar seguimiento a lo comunicado mediante el oficio DSFE-013-2012 del 09/01/2012, a efecto de que el Departamento de Recursos Humanos del MAG proceda en forma efectiva a gestionar la recuperación de sumas de dinero como resultado del reconocimiento improcedente de vacaciones. Las acciones que se emprendan deberán quedar debidamente documentadas.

2.5 DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO CON RESPECTO AL RECONOCIMIENTO, REGISTRO, DOCUMENTACIÓN Y PAGO POR CONCEPTO DE RETRIBUCIÓN POR PELIGROSIDAD

2.5.1 CRITERIO

2.5.1.1 Ley General de Control Interno N° 8292¹³, artículos 10, 34 y 39.

2.5.1.2 Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

2.5.1.3 Resolución DG-330-2005 de la Dirección General de Servicio Civil que regula la retribución por concepto de peligrosidad.

2.5.2 CONDICIÓN

2.5.2.1 Existencia de debilidades de control en la gestión emprendida por el MAG con relación a la retribución por concepto de peligrosidad de funcionarios del SFE

a) Información desactualizada en el MAG de funcionarios del SFE a los cuales se había autorizado el reconocimiento y cancelación de la retribución por peligrosidad

De acuerdo con información suministrada por Unidad Financiera del SFE, el gasto por concepto de retribución por peligrosidad alcanzó una suma mayor a 37 millones de colones en el año 2010 y más de 39 millones de colones en el año 2011.

La Oficina de Salud Ocupacional del Departamento de Recursos Humanos del MAG, es la responsable de atender y resolver técnicamente las solicitudes para el reconocimiento o rechazo de la retribución por concepto de peligrosidad, en apego a lo dispuesto en la Resolución DG-330-2005 de la Dirección General de Servicio Civil.

Por medio del procedimiento P-MAG-DRH-CM-04 (aprobado el 04/03/2010), el MAG reguló lo correspondiente a la realización de los estudios de peligrosidad y mediante Circular DGIRH-1135-2011 el Departamento de Recursos Humanos del MAG, informó a nivel institucional sobre la metodología de evaluación y actualización establecida por el Ministerio relativa al reconocimiento de la citada retribución.

En esa circular se informó de la necesidad de actualizar la información de cada uno de los servidores a los que se les reconoce ese incentivo; sin embargo a la fecha el SFE no ha cumplido con la remisión de esa información.

¹³ Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002.

b) Incumplimiento de la Resolución DG-330-2005 de la Dirección General del Servicio Civil

Como se indicó anteriormente, el MAG cuenta con el procedimiento y la metodología orientada a dar cumplimiento a la Resolución DG-330-2005; no obstante, como producto de nuestra revisión se determinaron los siguientes incumplimientos:

- La administración activa no emite en forma previa a la autorización o cese del pago de la retribución la resolución administrativa dispuesta en el artículo 5 de la Resolución DG-330-2005; lo anterior por cuanto únicamente soporta su decisión en el informe técnico correspondiente.
- No existe una adecuada coordinación y comunicación entre el SFE y el MAG, lo que no ha permitido suprimir el pago de la retribución a aquellos funcionarios que dejaron de estar expuestos a la peligrosidad en forma oportuna y en apego al debido proceso; situación debidamente normada en el artículo 7 de la Resolución DG-330-2005.
- A pesar de lo dispuesto en el artículo 7 antes citado, se determinaron casos en que las jefaturas correspondiente no comunicaron en forma explícita y oportuna a la Oficina de Recursos Humanos, aquellos cambios que originaron que algunos funcionarios ya no estuvieran expuestos a las condiciones de peligrosidad; dando como resultado que se les siguiera reconociendo la correspondiente retribución.

c) Debilidades detectadas en el uso, custodia y manejo de los expedientes que mantienen la documentación relacionada con los estudios técnicos de peligrosidad

Se determinaron algunas debilidades en el uso, custodia y manejo de los expedientes sobre peligrosidad, a cargo de la Oficina de Salud Ocupacional del Departamento de Recursos Humanos del MAG, las cuales a continuación detallamos:

- Parte de la documentación relativa a los estudios técnicos de peligrosidad se mantiene en ampos y otra en se guarda en expedientes individuales (carpetas).
- No se acostumbra foliar la documentación que se archiva, tanto en los ampos como en los expedientes individuales.
- Los ampos y los expedientes individuales no contienen una guía que facilite la ubicación de documentos.
- Los expedientes individuales consultados no se encuentran actualizados; por cuanto en algunos no se ubicó el informe técnico y/o oficio de comunicación de la aprobación o el rechazo de la solicitud planteada.
- No se emite la resolución administrativa que valida la aprobación o el rechazo de la solicitud planteada; documento que debería formar parte de la documentación que conforma los respectivos expedientes.

d) Carencia de actividades de seguimiento

De acuerdo con la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, la falta de recursos no ha permitido llevar a cabo revisiones periódicas para conocer si las condiciones que dieron origen al reconocimiento de la retribución por concepto de peligrosidad se mantienen o cambiaron. Al respecto, se señaló que un elemento que podría contribuir con este aspecto en el futuro, sería que el SFE aporte recursos como transporte, chofer y viáticos.

No obstante lo anterior, se indicó que las jefaturas son responsables de comunicar en forma oportuna los cambios que surjan; situación que de darse conforme lo dispuesto en la Resolución DG-330-2005, le estaría permitiendo a la administración adoptar las medidas respectivas, en forma oportuna.

2.5.2.2 Debilidades de control en la gestión emprendida por el SFE con relación a la retribución por concepto de peligrosidad de sus funcionarios

a) Falta de coordinación y de intercambio de información entre las Jefaturas de funcionarios a los que se reconoce peligrosidad y la Unidad de Recursos Humanos del SFE

De acuerdo con información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos del SFE¹⁴, a 152 funcionarios se les reconoce la retribución por concepto de peligrosidad, los cuales laboran en las siguientes dependencias:

- Taller mecánico que forma parte integral del Departamento Administrativo y Financiero (2 funcionarios).
- Departamento de Laboratorios (25 funcionarios).
- Departamento de Agroquímicos y Equipos (8 funcionarios).
- Departamento de Operaciones Regionales (27 funcionarios).
- Departamento de Biotecnología (5 funcionarios).
- Departamento de Control Fitosanitario (85 funcionarios).

Se consultó a cinco de las seis jefaturas relacionadas con las dependencias antes citadas sobre aspectos vinculados con la retribución por concepto de peligrosidad (Ver Anexo 1); quienes manifestaron en términos generales lo siguiente:

- La mayoría tiene conocimiento de la normativa que regula lo correspondiente a la "retribución por peligrosidad"; así como los alcances de la misma.
- Algunos no conocen en detalle los funcionarios a su cargo a quienes se les está reconociendo la peligrosidad.

¹⁴ Oficio DAF-RH-176 del 31/08/2011 (contempla entrega de CD).

- La mayoría no está informando oportunamente a la Unidad de Recursos Humanos del SFE y/o al Departamento de Recursos Humanos del MAG, sobre cambios en la ubicación y/o tareas del personal a su cargo que está siendo remunerado por concepto de "retribución por peligrosidad".
- La mayoría considera que se requieren criterios más precisos y objetivos que soporten la decisión de otorgar a un funcionario esta retribución.
- Algunas jefaturas señalan tener dudas con respecto a los formularios que se utilizan y con la Resolución DG-330-2005, que consideran no es tan clara para su aplicación.

b) Problemas relacionados con la retribución por concepto de peligrosidad en casos específicos

Seguidamente se describen algunos problemas relacionados con el reconocimiento de la retribución por concepto de peligrosidad de algunos servidores:

➤ **Sobre el funcionario Franklin Cárdenas Díaz**

- Al funcionario se le reconoció la retribución por peligrosidad.
- Posteriormente las funciones asignadas al servidor cambiaron sustancialmente; situación que conllevó a que ejerciera funciones no vinculadas con el reconocimiento de la retribución por peligrosidad.
- Mediante Resolución de Peligrosidad GIRH-P-002-2012 de fecha 17/01/2011, se suprimió el reconocimiento y pago de la retribución por peligrosidad.

➤ **Sobre el funcionario Gustavo Carmona Hernández**

- Al servidor le fue reconocido el pago por la retribución por concepto de peligrosidad al laborar en la "Unidad Técnica de Control de Agroinsumos y Equipos de Aplicación" (actualmente Unidad de Fiscalización de Agroquímicos).
- Con oficio DSFE-450-11 del 18/05/2011, se informa que a partir del 23/05/2011 el servidor fue trasladado de la "Unidad Técnica de Control de Agroinsumos y Equipos de Aplicación" (actualmente Unidad de Fiscalización de Agroquímicos) a la Unidad de Registro de Agroquímicos (actualmente Unidad de Registro de Agroquímicos y Equipos de Aplicación del Departamento de Agroquímicos y Equipos del SFE).
- Mediante los oficios DVM-XC-419-2011 del 11/11/2011 y DE-178-2011 del 20/12/2011, se informa que a partir del 01/12/2011 el funcionario fue trasladado a laborar en el Departamento de Certificación Fitosanitaria.
- Con oficio DE-178-2011 del 20/12/2011 la Jefa del Departamento Certificaciones Fitosanitarias comunicó que con excepción del Ing. Gustavo Carmona Hernández el resto de su personal no percibe retribución por concepto de peligrosidad.
- No obstante lo descrito en las viñetas anteriores, por medio del oficio GS-011-12 del 19/01/2012, el SFE comunicó al Departamento de Recursos Humanos del MAG

que a partir del 12/01/2012 el funcionario Carmona dejó de laborar para la citada Unidad de Fiscalización de Agroquímicos.

- A partir de la segunda quincena del mes de enero de 2012, se le suprimió el reconocimiento de la mencionada retribución. Dicha gestión quedó documentada mediante Resolución de Peligrosidad GIRH-P-002-2012 de fecha 17/01/2011.

➤ **Sobre algunos funcionarios que laboran en el Departamento de Laboratorios**

Mediante oficio D.L. 002-2012 del 04/01/2012, la Jefatura del Departamento de Laboratorios señaló lo siguiente:

- Existen varios analistas químicos del Laboratorio de Control de Calidad que, aún cuando están realizando otras labores diferentes al procesamiento y análisis de muestras químicas, continúan percibiendo el porcentaje por concepto de peligrosidad. Esos funcionarios se describen seguidamente: Marco Antonio Montiel Segura, María José Retana Arias, José Antonio Arce Campos, Mariela Alfaro González¹⁵.
- Con oficio RH-015-2012 del 18/01/2012 el SFE planteó ante el Departamento de Recursos Humanos del MAG, la preocupación de la jefatura del Departamento de Laboratorios relativa a la necesidad de analizar la situación de varios funcionarios¹⁶ que laboraban en el Laboratorio de Control de Calidad de Plaguicidas, que continúan percibiendo la retribución por concepto de peligrosidad pero que a la fecha sus funciones han variado; lo anterior aún cuando el citado Laboratorio mantiene un cierre técnico y además existe recomendación del Instituto Nacional de Seguros de que dicho personal no puede continuar realizando procesamiento y análisis de muestras químicas.
- Mediante oficio GS-013-12 del 20/01/2012, la Sección de Salud Ocupacional que forma parte del Área de Gestión del Salud del MAG, se pronunciaron con respecto al oficio RH-015-2012 emitido por el SFE, señalándole a la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos del MAG, lo siguiente: *"En nuestra opinión aplicar la suspensión temporal de este pago a los funcionarios citados de acuerdo a lo descrito por el ingeniero Carranza y lo estipulado en el artículo citado."*
- Asimismo, por medio del oficio GS-017-12 del 03/02/2012, el Área de Gestión de Salud del MAG solicitó a la jefatura del Laboratorio de Control y Calidad del SFE la remisión de una serie de información que se debe consignar en los formularios establecidos; con el fin de analizar la situación actual del personal y emitir el criterio técnico respectivo.

¹⁵ De acuerdo con la información suministrada a la servidora Adriana Mora Berrocal no se le ha autorizado el pago por la retribución por peligrosidad.

¹⁶ Mariela Alfaro González, José Antonio Arce Campos, Juan José Delgado Carmona, Marco Antonio Montiel Segura, Christian Quirós Núñez, María José Retana Arias y Juan Carlos Salazar Córdoba.

- La situación del personal antes citado, también fue expuesta por la Directora del SFE al citado departamento, mediante los oficios DSFE-822-11 y DSFE-827-11 ambos de fecha 07/10/2011, pero a la fecha no se ha resuelto nada concreto al respecto.
- Existe el caso de la Ing. Emilia Zuñiga Álvarez, ubicada en el Laboratorio de Diagnóstico de Plagas ubicado en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría que se encuentra incapacitada desde julio del 2011; pero se informa que sigue percibiendo el porcentaje por concepto de peligrosidad.

2.5.3 CAUSAS

2.5.3.1 El Ministerio tiene instaurado como parte de su sistema de control interno procedimientos y formatos para operativizar la normativa que regula lo correspondiente al reconocimiento de la retribución por concepto de peligrosidad; no obstante lo anterior, aparentemente la falta de claridad sobre la metodología empleada está generando cierta incertidumbre en algunas jefaturas del SFE e inclusive cuestionamiento respecto a la suficiencia de los criterios aplicados por el Ministerio para aprobar dicha retribución.

2.5.3.2 La falta de una adecuada coordinación y comunicación entre el SFE y el MAG, no permiten conocer en forma oficial y oportuna los cambios que se deben generar para suprimir a algunos servidores la retribución por concepto de peligrosidad.

2.5.4 EFECTOS

2.5.4.1 La falta de claridad por parte de las jefaturas del SFE con respecto a la metodología establecida y aplicada por el MAG con respecto al reconocimiento y pago de la retribución por concepto de peligrosidad podría originar que se autorice dicho rubro a servidores que realizan funciones que no califican dentro del concepto denominado "peligrosidad"; situación que originaría una eventual disposición irregular de recursos públicos y la determinación de posibles responsabilidades.

2.5.4.2 La falta de coordinación y comunicación oportuna sobre cambios originados como consecuencia de la autorización de traslado de funcionarios (lo que lleva implícito el cambio de funciones), eventualmente ocasionaría que algunos servidores continúen percibiendo en forma irregular la retribución por concepto de peligrosidad; situación que también originaría una eventual disposición irregular de recursos públicos y la determinación de posibles responsabilidades.

2.5.5 CONCLUSIÓN

De lo anteriormente señalado se deduce que ha existido falta de claridad y entendimiento por parte del SFE respecto a la metodología, procedimientos y formatos implementados por el MAG; lo que podría eventualmente ocasionar que se generen errores involuntarios y/o situaciones irregulares en la aprobación de la citada retribución, lo que podría provocar una

lesión al patrimonio de la organización. Esto último podría generar condiciones que ameriten la determinación de eventuales responsabilidades en contra de funcionarios, que por acción u omisión, estén permitiendo que dicha situación se materialice.

Lo señalado anteriormente toma mayor relevancia, si consideramos que en los departamentos de Operaciones Regionales y Control Fitosanitario se encuentran destacados la mayoría de los servidores que actualmente perciben la retribución por concepto de peligrosidad y son las jefaturas de esas dependencias las que indican sobre la necesidad de que se establezcan criterios de valoración más objetivos, que permitan en forma técnica, precisar si las funciones que realizan los diferentes funcionarios tienen las condiciones para que se les autorice la citada retribución; o si por el contrario, los riesgos que eventualmente se pueden generar como producto de la ejecución de sus funciones deberían estar únicamente cubiertas por la póliza de riesgos del trabajo.

2.5.6 RECOMENDACIONES

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de las siguientes recomendaciones:

- 2.5.6.1** Concretar la gestión que le permita en forma oficial al Departamento de Recursos Humanos del MAG (con el apoyo de la Unidad de Recursos Humanos del SFE), la realización de un estudio integral respecto al tema de la retribución por concepto de peligrosidad; con el propósito de que los resultados que origine dicho estudio permitan validar, ajustar o suprimir el reconocimiento de la citada retribución a los funcionarios correspondientes. Este aspecto es consistente con lo solicitado por la Directora del SFE en oficio DSFE-827-11 del 07/10/2011.

Dicha gestión debería llevar implícita, la valoración por parte del SFE de destinar de acuerdo a sus posibilidades, los recursos necesarios para colaborar con el MAG para que ese Ministerio proceda a la realización de dicho estudio; así como los resultados que se obtengan producto de la implementación de las recomendaciones 2.5.6.7 y 2.5.6.8, según corresponda.

- 2.5.6.2** Solicitar a la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, que una vez que los funcionarios del SFE comiencen a percibir la retribución por concepto de peligrosidad, mantenga los expedientes respectivos debidamente actualizados; considerando, entre otros aspectos, tenerlos debidamente identificados, foliados, con la documentación archivada en forma cronológica (respetando la recepción de la misma) y con una guía de contenido que facilite la ubicación de los documentos respectivos.

2.5.6.3 Solicitar al Departamento de Recursos Humanos del MAG que, en apego a lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución DG-330-2005 de la Dirección General de Servicio Civil, se emita para cada funcionario del SFE cuando se le haya reconocido o rechazado la retribución por concepto de peligrosidad, las resoluciones administrativas correspondientes, las cuales deben mantenerse en el expediente respectivo. La presente recomendación deberá considerar los resultados que se obtengan como producto de la implementación de la **recomendación 2.5.6.1** anterior.

2.5.6.4 Solicitar a la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, que implemente un registro (manual, automatizado o una mezcla de ambos) que informe sobre la condición de los funcionarios del SFE que perciben la retribución por concepto de peligrosidad (incluye movimientos históricos por funcionario).

En forma consecuente con lo anterior, el SFE deberá implementar sus propios registros complementarios o solicitar en forma periódica un respaldo del registro que implemente el MAG; con el fin de que el mismo suministre la información suficiente para la toma de decisiones.

2.5.6.5 Solicitar a la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, que cuando conozca directamente que se generaron condiciones que provocan cambios en la decisión original que autorizó el reconocimiento y cancelación de la retribución por concepto de peligrosidad, se realice en forma oportuna el estudio técnico respectivo. Lo anterior, con el propósito de que se emita la resolución correspondiente que valide la continuidad del reconocimiento o su eliminación; aspecto debidamente regulado en el artículo 7 de la Resolución DG-330-2005.

2.5.6.6 Comunicar en forma oficial a las jefaturas del SFE que tienen a cargo servidores que perciben la retribución por concepto de peligrosidad, acerca de la responsabilidad que tienen de informar en forma oportuna a la Unidad de Recursos Humanos del SFE, sobre cambios que pueden originar que a esos funcionarios se les suprima tal incentivo o se ajuste la autorización otorgada, debido a la variación de las nuevas funciones. Dicha acción debe permitirle a la mencionada Unidad informar oportunamente a la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, para que se proceda con la realización del estudio técnico respectivo y demás acciones complementarias bajo la responsabilidad del MAG.

2.5.6.7 Coordinar con el MAG, a efecto de que analicen en forma conjunta la metodología, procedimientos y formatos (incluye criterios de valoración) aplicados por el Ministerio al SFE, como producto de lo dispuesto en la Resolución DG-330-2005. Lo anterior debería permitir al SFE validar lo instaurado por el MAG para sus funcionarios; o caso contrario, sugerir los aspectos que debería considerar el Ministerio para mejorar o incorporar en sus

procedimientos aquellos aspectos específicos que le estarían garantizando en forma razonable al SFE, el cumplimiento a cabalidad de la normativa que regula la citada retribución. Esto debe formar parte del proceso relativo al fortalecimiento de su sistema de control interno y debería quedar debidamente documentado.

- 2.5.6.8** Valorar la conveniencia de contratar los servicios de un experto, cuyos resultados le permitan establecer y/o depurar la metodología existente; lo anterior para contar en el corto plazo con la herramienta que requiere la organización, para soportar la toma de decisiones con respecto al reconocimiento y cancelación de la retribución por peligrosidad. La decisión que adopte la administración con relación a la presente recomendación, deberá quedar debidamente documentada, y complementarse según corresponda, con la gestión que permita la atención de la recomendación 2.2.6.7 anterior.
- 2.5.6.9** Solicitar a la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, la revisión del caso de los funcionarios Franklin Cárdenas Díaz y Gustavo Carmona Hernández, por cuanto aparentemente sus funciones cambiaron mucho antes de la emisión de la resolución GIRH-P-002-2012; lo anterior con el propósito de que se determine si esos funcionarios deben reintegrar sumas de dinero giradas en forma incorrecta por el SFE.
- 2.5.6.10** Solicitar a la Oficina de Salud Ocupacional del MAG, la revisión de los casos de los funcionarios que tienen relación con el oficio DSFE-822-11 del 07/10/2011, con el fin de que se resuelva en primera instancia la procedencia o no de la suspensión temporal o permanente del reconocimiento de la retribución por peligrosidad y se valore si el SFE debe o no continuar manteniendo una relación laboral con ese personal (en esa gestión la administración deberá valorar la participación de la Unidad de Asuntos Jurídicos). Dicha gestión lleva implícito determinar si esos funcionarios recibieron la cancelación de esa retribución en forma incorrecta; situación que deberá considerar la cuantificación de esas sumas de dinero para que se proceda, si corresponde, a la recuperación de las mismas en forma inmediata.

2.6 DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO CON RESPECTO AL REGISTRO DE ASISTENCIA DEL PERSONAL

2.6.1 CRITERIO

- 2.6.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292¹⁷, artículos 10, 34 y 39.
- 2.6.1.2** Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 26922-MAG actualmente derogado mediante Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG), artículos 6° inciso m), y 9° inciso k).
- 2.6.1.3** Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG actualmente vigente), artículos 7° inciso i), 16, 17 y 100.
- 2.6.1.4** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.

2.6.2 CONDICIÓN

Se determinó que el SFE no ejerce control sobre la asistencia de su personal; situación que no está acorde con lo que disponía el anterior Reglamento Autónomo de Servicio del MAG y tampoco se ajusta a lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio vigente.

Indicó la Unidad de Recursos Humanos del SFE, que dicho personal hace algunos años registraba su asistencia; sin embargo, se desconoce los motivos que originaron que esa práctica administrativa se dejará de realizar.

De acuerdo con los registros de la mencionada Unidad, a fecha 07/10/2011 existe un total de 167 funcionarios del SFE que deberían registrar su asistencia, conforme lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente y aplicable.

2.6.3 CAUSA

La administración del SFE no le ha dado la importancia requerida a la obligación que tiene el personal de registrar su asistencia y en consecuencia no lo hace; situación que está generando un debilitamiento en el sistema de control interno en materia de recursos humanos.

2.6.4 EFECTO

Se está incumpliendo lo dispuesto en el Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG, artículos 7° inciso i, 16, 17), lo cual es una situación que se sanciona en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292; razón por la cual,

¹⁷ Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002.

el personal del SFE responsable de establecer el sistema de control interno que se requiere en materia de recursos humanos, podría eventualmente asumir responsabilidades, en forma específica por no generar las condiciones propicias para ejercer un adecuado control sobre la asistencia del personal.

2.6.5 CONCLUSIÓN

Es una obligación del SFE ajustar en forma integral su sistema de control interno en materia de recursos humanos al cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y técnico que regula la materia de control interno; lo cual no está sucediendo con respecto al control de la asistencia del personal.

Es criterio de esta Auditoría Interna, que los funcionarios encargados de establecer el sistema de control interno en esta materia, no podrían justificar que el SFE no cuenta con actividades de control básicas orientadas al cumplimiento de regulaciones específicas establecidas en el ordenamiento jurídico vigente y por ello podrían incurrir en responsabilidades administrativas; razón por la cual, el SFE de adoptar en forma inmediata las medidas que le permitan ajustar su accionar al cumplimiento del citado ordenamiento.

2.6.6 RECOMENDACIÓN

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de la siguiente recomendación:

- 2.6.6.1** Diseñar, aprobar y divulgar los mecanismos y prácticas cuya implementación permita ejercer control sobre la asistencia del personal que labora en la sede central, en las oficinas regionales y en las estaciones de control fitosanitario; con el fin de ajustar dicha gestión a lo dispuesto en el Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG, artículos 7° inciso i, 16, 17). Las medidas que se adopten, deberán ser integradas a los correspondientes procedimientos.

Este tipo de registro deberá convertirse en parte de los insumos requeridos, cuya implementación facilite entre otros aspectos, el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario; razón por la cual, las acciones que se adopten, deberán ser consistentes con la implementación de la recomendación 2.3.6.1 contenida en el hallazgo 3.2 del presente informe.

Dicha gestión debe considerar entre otros aspectos, lo siguiente:

- Identificar al personal del SFE que, conforme lo dispuesto en el Reglamento Autónomo de Servicio del MAG (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG) debe

registrar su asistencia (al inicio y al finalizar la jornada laboral ordinaria y extraordinaria).

- Comunicar al personal del SFE que, de acuerdo con el Reglamento Autónomo de Servicio del MAG Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG tiene la obligación de registrar su asistencia, el día en que se iniciará con dicho registro y control.
- Identificar al personal del SFE excluido de registrar su asistencia conforme al citado Reglamento; con el fin de establecer y comunicar las instrucciones y/o lineamientos básicos que deben garantizar la asistencia de ese personal.

2.7 DEBILIDADES DE CONTROL INTERNO CON RESPECTO A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL PARA EL CONTROL Y RECUPERACIÓN DE ACREDITACIONES

2.7.1 CRITERIO

- 2.7.1.1** Ley General de Control Interno N° 8292¹⁸, artículos 10, 34 y 39.
- 2.7.1.2** Reglamento General para el control y recuperación de acreditaciones (Decreto Ejecutivo N° 34574-H).
- 2.7.1.3** Normas de Control Interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República (NCISP).
- 2.7.1.4** Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

2.7.2 CONDICIÓN

Mediante oficio AI SFE 207-2011 del 07/11/2011, la Auditoría Interna puso en conocimiento de la Jefatura a.i. del Departamento Administrativo y Financiero, el Reglamento General para el control y recuperación de acreditaciones (Decreto Ejecutivo N° 34574-H); a efecto de que la administración activa adoptara las medidas para su implementación. De dicho oficio se copió a la Directora del SFE.

Con oficio DSFE-1241-11 del 01/12/2011 la Directora del SFE solicitó a la Auditoría Interna plazo adicional para dar respuesta al oficio citado en el párrafo anterior, el cual fue otorgado mediante oficio AI SFE 228-2011 del 06/12/2011.

La Jefatura a.i. del Departamento Administrativo y Financiero informó a la Auditoría Interna por medio del oficio DAF-584-2011 del 05/12/2011, sobre algunos casos que están pendientes de atención y que permitirían al SFE recuperar las sumas de dinero que fueron giradas en forma incorrecta. Sin embargo, no se informa sobre las medidas adoptadas por la administración para incorporar en los procedimientos internos de la organización lo dispuesto en el mencionado Reglamento.

2.7.3 CAUSA

Las debilidades en el sistema de control interno no permiten visualizar con claridad los mecanismos y prácticas de control establecidos por el SFE, cuya implementación oportuna le permitirían a la organización ejercer control sobre el registro y la recuperación de acreditaciones a su favor.

¹⁸ Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002.

2.7.4 EFECTO

La falta de acción oportuna respecto a la recuperación de sumas dinero giradas en forma incorrecta o irregular, debido a debilidades de control interno por no aplicar lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, genera condiciones que ameritan llevar a cabo la determinación de eventuales responsabilidades en contra de funcionarios por eventuales daños al patrimonio del SFE.

2.7.5 CONCLUSIÓN

El SFE debe realizar los esfuerzos necesarios que le posibilite integrar como parte de su modelo de control interno lo dispuesto en el Reglamento General para el control y recuperación de acreditaciones (Decreto Ejecutivo N° 34574-H); lo anterior no puede ser de otra manera, por cuanto la responsabilidad relativa al debilitamiento del citado sistema está debidamente regulada en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292.

Las acciones que adopte la administración respecto a la implementación del mencionado Reglamento deberán ser integrales; razón por la cual las mismas deberán considerar lo correspondiente a las actividades en materia presupuestaria, contable, financiera, de recursos humanos y legal.

2.7.6 RECOMENDACIÓN

A la Ing. Magda González Arroyo, Directora del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes, para que se implemente el contenido de la siguiente recomendación:

- 2.7.6.1** Diseñar, aprobar y divulgar los procedimientos, mecanismos y prácticas, cuya implementación permita ejercer control sobre la aplicación efectiva del Reglamento General para el control y recuperación de acreditaciones (Decreto Ejecutivo N° 34574-H). Dicha gestión debería involucrar entre otros aspectos, las actividades vinculadas con la materia presupuestaria, contable, financiera y de recursos humanos; así como lo correspondiente a los aspectos legales que se deben establecer como parte de los procedimientos que se definan.

Las acciones que adopte la administración para atender la presente recomendación, deberán ser consistentes con la gestión relativa a la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP); lo anterior en conformidad con la atención de recomendaciones contenidas en el informe N° AI-SFE-SA-INF-005-2010 relativo al estudio especial denominado "Revisión de aspectos financieros, contables y presupuestarios relacionados con la custodia y disposición de recursos públicos bajo la administración del SFE" (oficio AI SFE 172-2010 del 23/11/2010).

3. CONCLUSIÓN GENERAL

Se determinó que el sistema de control interno implementado por el SFE, para regular lo relativo al reconocimiento y cancelación de pagos por concepto dedicación exclusiva, horas extras, vacaciones y retribución por peligrosidad, no está ajustado al cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico vigente.

Consecuente con lo anterior, debemos advertir que la Ley General de Control Interno N° 8292 en su artículo 39 establece responsabilidad administrativa para aquellos funcionarios, sea jerarca o titulares subordinados "(...) cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable ... Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente."

ANEXO 1

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA PRACTICADA A JEFATURAS DE FUNCIONARIOS A LOS QUE SE LES RECONOCE RETRIBUCIÓN POR PELIGROSIDAD

Asunto consultado	RESPUESTAS *				
	DB	DAE	DCF	DL	DOR
¿Conoce su persona la normativa que regula lo correspondiente a la "retribución por peligrosidad"; así como los alcances de la misma?. De ser afirmativa su respuesta, citar esa normativa.	Se desconoce la normativa aplicable	Se conoce la normativa aplicable	Se conoce la normativa aplicable	Se conoce la normativa aplicable	Se conoce la normativa aplicable
Suministrar el nombre completo, ubicación y una breve descripción de las tareas que realiza el personal a su cargo; el cual percibe remuneración por concepto de "retribución por peligrosidad".	Se suministró la información requerida	Se suministró la información requerida	No conoce en detalle a quién se le está reconociendo la peligrosidad	Se suministró la información requerida	No conoce en detalle a quién se le está reconociendo la peligrosidad
¿Se informa oportunamente a la Unidad de Recursos Humanos del SFE y/o al Departamento de Recursos Humanos del MAG, sobre cambios en la ubicación y/o tareas del personal que está siendo remunerado por concepto de "retribución por peligrosidad"?	Si se informa pero no en forma frecuente	No se han generado cambios bajo su ejercicio	Los cambios generados se han informado	No se están comunicando los cambios que se originan	No se han generado cambios bajo su ejercicio
Considera que el SFE (además de lo establecido en el marco normativo que regula el reconocimiento y pago por concepto de "retribución por peligrosidad") debe establecer criterios técnicos que le permitan definir con mayor precisión, ¿cuáles serían los funcionarios que conforme las tareas que realizan, se les debe reconocer la citada "retribución por peligrosidad"?. De ser afirmativa su respuesta, se deberá justificar dicha posición.	Se requieren criterios más precisos que soporten la toma de decisiones	Los criterios establecidos están bien definidos	Los criterios establecidos son subjetivos; situación que no está permitiendo ajustar el reconocimiento de peligrosidad a lo establecido en la Resolución DG-330-2005	Los criterios establecidos están claramente definidos en la normativa aplicable	Se requieren criterios más precisos y puntuales (objetivos); mediante los cuales se pueda medir la frecuencia respecto a la exposición del efecto de la peligrosidad
Considera que existen funciones que han sido calificadas de "alto riesgo", situación que a la fecha ha originado que algunos funcionarios se les reconozca la "retribución por peligrosidad"; pero que desde su punto de vista dicha situación debería ser revisada para determinar su pertinencia. De ser afirmativa su respuesta, se deberá justificar dicha posición.	No tiene conocimiento sobre este aspecto	De acuerdo con las funciones establecidas se ha reconocido la peligrosidad	Se desconoce cuáles funciones han sido calificadas de "alto riesgo"	Se desconoce la situación actual sobre este aspecto	Existen funciones calificadas de alto riesgo, que requieren de criterios objetivos para su efectiva valoración
En caso de haberse presentado dudas con respecto al reconocimiento y pago por concepto de "retribución por peligrosidad"; se requiere conocer: ¿En qué han consistido esas dudas? ¿Con cuál instancia se han tratado esos temas? ¿Qué tipo de información recibió al respecto?	Sobre los formularios para la solicitud de peligrosidad	No han existido dudas con respecto al reconocimiento y pago de la peligrosidad	Las preocupaciones se han comentado con la Dirección del SFE y personal del Depto. Recursos Humanos del MAG	No han existido dudas con respecto al reconocimiento y pago de la peligrosidad	Existen dudas, por cuanto la Resolución DG-330-2005 no es tan clara para que su aplicación genere certeza respecto a si aplica o no el pago por peligrosidad

(*) DB = Departamento de Biotecnología; DAE = Departamento Agroquímicos y Equipos; DCF = Departamento Control Fitosanitario; DL = Departamento de Laboratorios; DOR = Departamento Operaciones Regionales.