



Miércoles 12 de junio de 2013
AI SFE 105-2013

Licenciado

Henry Vega Vega, Jefe
Depto. Administrativo y Financiero
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)

Estimado señor:

Conforme con nuestro Plan Anual de Labores, esta Auditoría Interna realizó un estudio especial relativo a la gestión llevada a cabo por la administración activa para cumplir con lo dispuesto en los artículos 29 del *"Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública"* (Decreto N° 32333) y 39 del *"Reglamento al Estatuto del Servicio Civil"* (Decreto 21); ambos referidos al ejercicio de la docencia por parte de los servidores públicos durante el horario de trabajo establecido por la institución.

Considerando los resultados obtenidos en la ejecución de dicho estudio y como complemento al informe de advertencia AI-SFE-SP-INF-004-2013 (comunicado con oficio AI SFE 077-2013 del 17/05/2013), se remite para su conocimiento y atención el presente informe de auditoría N° AI-SFE-SA-INF-001-2013, el cual describe debilidades de control que no han permitido a la administración activa del SFE, cumplir a cabalidad con lo dispuesto en la normativa citada en el párrafo anterior y se emite recomendación para que adopte las medidas necesarias, que le permitan fortalecer su sistema de control interno en materia de recursos humanos.

A fin de asesorarle, se le informa que los artículos 12 y 17 de la Ley General de Control Interno N° 8292, establecen los deberes del jerarca y titulares subordinados respecto a la obligación de analizar y aplicar de forma inmediata las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



AI SFE 105-2013

Lic. Henry Vega Vega, Jefe

Depto. Administrativo y Financiero SFE

instituciones de control y fiscalización que correspondan; así como de implementar los resultados de las evaluaciones periódicas dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.

Para cumplir con lo que establece la Ley N° 8292 y dar seguimiento a la implantación de la recomendación contenida en el presente informe, 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. Magda González Arroyo, Directora SFE
 Ing. Carlos Padilla Bonilla, Subdirector SFE
 Licda. Lorena Campos Rodríguez, Encargada Sección de Recursos Humanos SFE
 MBA. Rolando Sánchez Corrales, Jefe Dirección Gestión Institucional Recursos Humanos MAG
 Archivo/Legajo



Nº AI-SFE-SA-INF -001-2013
28 DE MAYO DE 2013

INFORME DE CONTROL INTERNO

DEBILIDADES EN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA POR PARTE DE SERVIDORES DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO DURANTE EL HORARIO DE TRABAJO ESTABLECIDO POR LA INSTITUCIÓN

Hecho por: **Lic. Ronald Canales Jiménez**
Auditor Encargado

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	1
1.6 NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA	2
1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS	2
2. RESULTADOS	3
2.1 CRITERIO	3
2.2 CONDICIÓN	3
2.3 CAUSA	7
2.4 EFECTO	8
2.5 CONCLUSIÓN	8
2.6 RECOMENDACIÓN	8

RESUMEN EJECUTIVO

En atención al Plan Anual de Labores del 2013 de la Auditoría Interna (código 1.9), se programó un estudio especial relacionado con la gestión llevada a cabo por la administración activa, para cumplir con la normativa que regula el ejercicio de la docencia de los servidores del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) durante el horario de trabajo de la institución, específicamente lo dispuesto en los artículos 29 del "Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública" (Decreto N° 32333) y 39 del "Reglamento al Estatuto del Servicio Civil" (Decreto 21).

Reconoce este órgano de fiscalización, que la administración activa del SFE ha venido adoptando una serie de medidas administrativas y técnicas para implementar su modelo de control interno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N° 8292 y normativa técnica emitida por la Contraloría General de la República, lo que le ha permitido mejorar el grado de madurez de su SCI; no obstante, existen aspectos particulares que deben ser atendidos por la administración activa como parte de la mejora continua.

Es nuestro criterio que existe inseguridad jurídica hasta tanto la administración activa no regule debidamente lo dispuesto en el artículo 29 contenido en el Reglamento a la Ley de contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (Decreto N° 32333); razón por la cual, debería abstenerse de otorgar autorizaciones para que sus funcionarios ejerzan la docencia en centros de enseñanza superior durante la jornada ordinaria de trabajo.

Es importante señalar, que lo descrito en el párrafo anterior es compartido por la Directora del SFE según las instrucciones giradas por medio de los oficios DSFE.369.2013 y DSFE.371.2013, ambos de fecha 27/05/2013.

Como complemento a lo anterior, debemos señalar que la administración activa no cuenta con mecanismos y prácticas de control cuya implementación operativice de la mejor manera lo establecido en el artículo 39 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil (Decreto 21).



1. INTRODUCCIÓN

1.1 ORIGEN

El estudio especial de auditoría se realizó conforme al numeral 1.9 del Plan Anual de Labores del año 2013; y el presente informe se comunica como complemento al informe de advertencia N° AI-SFE-SP-INF 004-2013 (oficio AI SFE 077-2013 del 17/05/2013).

1.2 OBJETIVO

Determinar si el sistema de control interno implementado por el SFE en materia de recursos humanos, cumple con la normativa que regula el ejercicio de la docencia por parte de sus servidores durante el horario de trabajo establecido por la institución; específicamente lo que disponen los artículos 29 del "Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública" (Decreto N° 32333) y 39 del "Reglamento al Estatuto del Servicio Civil" (Decreto 21).

1.3 ALCANCE

Revisión y análisis de la información y documentación relacionada con la gestión llevada a cabo por la administración activa con respecto al cumplimiento de lo que disponen los artículos 29 del "Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública" (Decreto N° 32333) y 39 del "Reglamento al Estatuto del Servicio Civil" (Decreto 21); incluyendo la que soporta el informe de advertencia N° AI-SFE-SP-INF 004-2013 (oficio AI SFE 077-2013 del 17/05/2013) y los oficios DSFE.369.2013 y DSFE.370.2013 ambos de fecha 27/05/2013 emitidos por la Directora del SFE.

1.4 PERÍODO REVISADO

Del 7 al 27 de mayo de 2013.

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 especial 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 (Decreto Ejecutivo N° 36356-MAG).

1.7 COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS

Los resultados del presente estudio fueron comentados el 12/06/2013, con la administración del SFE. En la denominada "Conferencia Final de Resultados", participaron los funcionarios, Lic. Henry Vega Vega, Jefe del Departamento de Administrativo y Financiero y la Licda. Lorena Campos Rodríguez, Jefa de la Unidad de Recursos Humanos del SFE.

2. RESULTADOS

DEBILIDADES EN EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA POR PARTE DE SERVIDORES DEL SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO DURANTE EL HORARIO DE TRABAJO ESTABLECIDO POR LA INSTITUCIÓN

2.1 CRITERIO

- 2.1.1** Constitución Política, artículo 11.
- 2.1.2** Ley General de la Administración Pública (N° 6227), artículo 11.
- 2.1.3** Ley General de Control Interno (N° 8292), artículos 7, 8, 10 y 39.
- 2.1.4** Ley de contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (N° 8422), artículo 17.
- 2.1.5** Ley de salarios de la administración pública (N° 2166), artículo 15.
- 2.1.6** Reglamento a la Ley de contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (Decreto N° 32333), artículos 28 y 29.
- 2.1.7** Reglamento al Estatuto del Servicio Civil (Decreto 21), artículo 39.
- 2.1.8** Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus órganos adscritos de desconcentración máxima y mínima (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG), artículo 11.
- 2.1.9** Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado (Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG), artículo 17 incisos b, j, k.

2.2 CONDICIÓN

2.2.1 Responsabilidad sobre la administración del recurso humano

2.2.1.1 Órgano a cargo de la administración del recurso humano en el MAG

De acuerdo con el Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Departamento de Recursos Humanos (actualmente denominado Dirección de



Gestión Institucional de Recursos Humanos) tiene asignadas las funciones relativas a la administración del recurso humano del Ministerio y sus órganos adscritos.

2.2.1.2 Órgano a cargo de la administración del recurso humano en el SFE

Actualmente la Unidad de Recursos Humanos (que forma parte del Departamento Administrativo y Financiero del SFE¹), apoya como instancia auxiliar a la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG (DGIRH).

Al efecto, el SFE en coordinación con la DGIRH, actualmente se encuentra en proceso de asumir la responsabilidad de cada una de las actividades vinculadas con la administración del potencial humano (algunas de ellas ya han sido asumidas por el SFE).

2.2.2 Estado del sistema de control interno del SFE en materia de recursos humanos

Según la información obtenida, la Unidad de Recursos Humanos del SFE viene realizando esfuerzos para ajustar su gestión al modelo de control interno establecido por la organización; a efecto de cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno N° 8292 y la normativa técnica emitida por la Contraloría General de la República.

Aun cuando esta Auditoría Interna ha recomendado de que es necesario que el SFE, en coordinación con la DGIRH cuente con un cronograma de actividades (o documento similar), cuya implementación guíe el traslado de actividades en materia de recursos humanos realizadas actualmente por el aparato central administrativo del MAG; dicha acción no se ha concretado.

2.2.3 Ejercer la docencia como excepción a la superposición horaria

Considerando lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (N° 8422) y los artículos 28 y 29 contenidos en el Reglamento a la mencionada Ley; los funcionarios públicos estarían habilitados para ejercer la docencia durante su jornada ordinaria de trabajo sin que se configure la contraposición horaria.

Otra norma que posibilita que servidores públicos puedan ejercer la docencia en los términos descritos en el párrafo anterior, es el artículo 39 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil

¹ *Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado (artículo 17); Decreto Ejecutivo N° 36801-MAG.*



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



(Decreto 21). No obstante, no se determinó la existencia de regulaciones internas al respecto.

Sobre lo establecido en el artículo 17 de la Ley 8422 y el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 32333 con relación al tema de la docencia, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado en varias ocasiones; como referencia de ello se encuentra el Dictamen C-217-2010 del 3/11/2010, en el cual señala lo siguiente:

(...)

III. CONCLUSION

(...)

2. *La docencia en centros de educación superior constituye una excepción a la prohibición anterior, siendo que es posible la superposición horaria en estos, siempre y cuando el funcionario público labore en forma completa la jornada de trabajo en la Administración Pública, es decir, siempre que reponga el tiempo que destina a dar clases dentro del horario de trabajo.*

(...)

En fecha 23/01/2013 la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE indicó lo siguiente:

(...)

*Es importante aclarar que en la aplicación del artículo 29 decreto ejecutivo N° 32333, el **jerarca institucional deberá (imperativo) establecer los mecanismos idóneos para determinar que el funcionario al cual se le da la autorización de ejercer la docencia pueda ser supervisado y fiscalizado en el cumplimiento de la jornada y horario que le corresponde cumplir con la institución para la cual labora.***

Por control interno debe la administración está en la obligación de contar con un procedimiento administrativo aprobado para estos casos.

El destacado no es del documento original.

Sobre este mismo tema, el Departamento de Asesoría Jurídica del MAG, manifestó lo siguiente:

a) Oficio MAG-A.J. 100-2013 del 28/02/2013

(...)

Ahora bien, la posibilidad de que los funcionarios no citados en el artículo 14 de la ley n.º 8422 se dediquen a labores docentes dentro del horario de trabajo dependerá de las normas y políticas que rigen en cada institución, en el entendido de que de aceptarse esa posibilidad, el funcionario interesado debe cumplir con la jornada ordinaria. (...)

Por lo tanto, considera esta Asesoría que quedará bajo responsabilidad directa del Jefe de la Unidad o Dependencia correspondiente, el otorgar el permiso solicitado a un funcionario que desee impartir lecciones en un Centro de Enseñanza Superior dentro de su horario de trabajo, en cuanto, se establezcan los mecanismos de control suficientes y necesarios que logren comprobar que el funcionario interesado ha cumplido la jornada ordinaria laboral correspondiente y que además de ello, no se afectará en manera alguna el servicio público que se brinda.

b) Oficio MAG-A.J. 130-2013 del 14/03/2013

(...)

Conforme esa normativa se concluye con meridiana claridad que existe una norma habilitante para autorizar a los funcionarios a ejercer la docencia en centros de enseñanza superior en horas que coinciden con el horario de trabajo, siempre y cuando a lo interno se regule, que en nuestro criterio debe establecerse la obligación de cumplir con la jornada ordinaria estableciendo los mecanismos de control interno que constaten el cumplimiento del horario, que no se perjudique el servicio público y que sea autorizado por el jefe inmediato que es quien sabe las necesidades de la dependencia correspondiente.

(...)

No obstante lo anterior esta Asesoría considera que una debida motivación del acto que otorga el permiso avalado por el Jerarca Institucional, siempre y cuando no afecte el servicio público y se cumpla la jornada ordinaria conforme al horario que se establezca, existe norma legal habilitante para otorgar esos permisos.

c) Oficio MAG-A.J. 220-2013 del 29/04/2013

(...)

1- El oficio MAG-A.J. 346-2012 de 14 de junio de 2012 mantiene vigencia total ...

El último párrafo del oficio MAG-A.J. 130-2013 se analiza en el marco de la Ley 8422 y su Reglamento y el oficio MAG-AJ-346-2012 y MAG-AJ-423-2012 de frente al Decreto Ejecutivo No. 36765-MAG ...

(...)

3- ... esta Asesoría considera que el artículo 29 del RLCCEI habilita a la Administración Pública a autorizar a los funcionarios públicos a ejercer la docencia en centros de enseñanza superior en horas que coinciden con el horario de trabajo, siempre que se cumpla el tiempo correspondiente a la jornada ordinaria, para lo cual la norma habilitante es el artículo 17 de la Ley 8422 ...

(...)

2.2.4 Debilidades normativas y de control evidenciadas

De acuerdo con la Jefatura de la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG, actualmente no es posible otorgar permisos para que funcionarios ejerzan la docencia en centros de enseñanza superior a la luz del artículo 29 de la Ley 8422; lo anterior por

6



cuanto el Ministerio no ha establecido la reglamentación interna y los controles respectivos. Por tal razón, la norma que debería aplicarse en estos casos, está relacionada con lo establecido en el artículo 39 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil (Decreto 21). En ese sentido, agregó dicha Jefatura que cuando un funcionario desea dedicarse a la docencia, solicita permiso sin goce de salario.

Mediante oficio MAG-DGIRH-513-2013 del 13/03/2013, la citada Jefatura le manifestó a la señora Viceministra de Agricultura y Ganadería, que se debería plantear consulta escrita a la Procuraduría General de la República, considerando que a lo interno del Ministerio existen diferentes criterios con respecto a cómo tratar el tema relativo al otorgamiento de autorizaciones, para que los funcionarios puedan ejercer la docencia durante el horario de trabajo establecido.

No obstante lo anterior, se determinó que el MAG está gestionando la incorporación de regulaciones en el Decreto Ejecutivo 36765-MAG; con respecto a lo que dispone el 29 Decreto Ejecutivo N° 32333 sobre el ejercicio de la docencia por parte de los funcionarios públicos. Al respecto, el día 14/05/2013 se consultó a la jefatura del Departamento de Asesoría Legal del MAG sobre los avances alcanzados por ese Ministerio con respecto a dicho tema, indicándonos que el decreto que incluye dicha regulación ya fue firmado y analizado por Leyes y Decretos; sin embargo, previo a su publicación el mismo requiere del análisis y criterio de la Dirección General de Servicio Civil, aspecto que está siendo gestionado.

Recientemente esta Auditoría Interna analizó un caso relativo a una autorización que le permitió a un funcionario del SFE ejercer la docencia en un centro de enseñanza superior durante su horario de trabajo; aspecto que únicamente fue tratado entre el servidor respectivo y su jefe inmediato. En dicha gestión no participó la Unidad de Recursos Humanos del SFE ni la DGIRH del MAG. Al respecto, dicha situación originó el informe de advertencia AI-SFE-SP-INF-004-2013; el cual fue comunicado con oficio AI SFE 077-2013 del 17/05/2013.

2.3 CAUSA

No se consideró como parte de los temas a incorporar en el Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus órganos adscritos de desconcentración máxima y mínima (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG); regulaciones sobre lo que dispone el artículo 29 del Reglamento a la Ley de contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (N° 8422), en cuanto al ejercicio de la docencia por parte de los funcionarios del MAG y sus órganos adscritos.

2.4 EFECTO

Carencia de reglamentación interna que regule el ejercicio de la docencia por parte de funcionarios del MAG y sus órganos adscritos, durante el horario de trabajo establecido por la institución; lo cual debilita el sistema de control interno.

2.5 CONCLUSIÓN

Es nuestro criterio que existe inseguridad jurídica hasta tanto la administración activa no regule debidamente lo dispuesto en el artículo 29 contenido en el Reglamento a la Ley de contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (Decreto N° 32333); razón por la cual, debería abstenerse de otorgar autorizaciones para que sus funcionarios ejerzan la docencia en centros de enseñanza superior durante la jornada ordinaria de trabajo.

Es importante señalar, que lo antes descrito es compartido por la señora Directora del SFE según las instrucciones giradas por medio de los oficios DSFE.369.2013 y DSFE.371.2013, ambos de fecha 27/05/2013.

Como complemento a lo antes señalado, debemos indicar que la administración activa no cuenta con mecanismos y prácticas de control cuya implementación operativice de la mejor manera lo establecido en el artículo 39 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil (Decreto 21).

2.6 RECOMENDACIÓN

Al Licenciado Henry Vega Vega, Jefe del Departamento Administrativo y Financiero del Servicio Fitosanitario del Estado, con el fin de que se giren las instrucciones correspondientes a la Licda. Lorena Campos Rodríguez, Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del SFE, para que se implemente el contenido de la siguiente recomendación:

2.6.1 Elaborar, aprobar y divulgar el cronograma de actividades cuya implementación permita adoptar medidas para el establecimiento de mecanismos y prácticas de control que regulen las autorizaciones otorgadas a los funcionarios para el ejercicio de la docencia durante el horario de trabajo establecido por la institución. Dicha gestión deberá estar alineada al cumplimiento de lo instruido por la señora Directora del SFE, mediante los oficios DSFE.369.2013 y DSFE.371.2013, ambos de fecha 27/05/2013. En la emisión del citado cronograma se debería valorar, entre otros aspectos, lo siguiente:



Servicio Fitosanitario del Estado

Auditoría Interna



- 2.6.1.1** Dar seguimiento a la gestión que está realizando la administración del MAG, con relación a la modificación o adición del Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus órganos adscritos de desconcentración máxima y mínima (Decreto Ejecutivo N° 36765-MAG), en lo que corresponde al artículo 29 del Reglamento a la Ley de Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N° 8422), respecto al ejercicio de la docencia por parte de los funcionarios del Ministerio y sus órganos adscritos.
- 2.6.1.2** Establecer los procedimientos y formularios necesarios para regular lo que dispone tanto el artículo 29 del Decreto Ejecutivo 32333 y el artículo 39 del Decreto 21. En lo que corresponda, se deberá coordinar con la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno del SFE y con la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG.
- 2.6.1.3** Establecer los registros necesarios (físicos, automatizados o una mezcla de ambos) relativos al personal que le ha sido otorgada la autorización para que pueda ejercer la docencia en el horario de trabajo establecido por la institución; a efecto de que exista información suficiente y pertinente que facilite la rendición de cuentas. En lo que corresponda, se deberá coordinar con la Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno del SFE y con la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG; e inclusive con la Unidad de Tecnologías de la Información del SFE, de ser necesario.
- 2.6.1.4** Divulgar a lo interno de la institución la normativa técnica y legal que regula lo que disponen los artículos 29 del Decreto Ejecutivo 32333 y 39 del Decreto 21.