

MS-AI-085-2021

18 de febrero de 2021

Dra. Priscilla Herrera García
Directora General de Salud
Dirección General de Salud

ASUNTO:	REMISIÓN INFORME MS-AI-084-2021
----------------	--

Estimado (a) señor (a):

Me permito remitirle el informe MS-AI-084-2021, preparado por la Unidad de Auditoría de la Rectoría de la Salud, el cual contiene los resultados de la Auditoría sobre el reconocimiento de la jornada extraordinaria.

Con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, considera esta Auditoría Interna que la Institución debe evaluar el proceso de reconocimiento de jornada extraordinaria en la atención a COVID-19 y las condiciones que justifican, autorizan y respaldan los reportes de dichas jornadas, dadas las debilidades detectadas para garantizar que la jornada extraordinaria en el marco de la atención de la COVID-19 se realiza de acuerdo al ordenamiento jurídico y minimizar riesgos de usos inadecuados o desproporcionados y pagos indebidos en la ejecución de tiempo extraordinario; siendo necesario implementar aquellas medidas que contribuyan a una redición de cuentas más efectiva y el logro de los objetivos institucionales.

Sobre el seguimiento de recomendaciones se debe tener presente lo señalado en la Ley N° 8292, denominada Ley General de Control Interno, específicamente en los artículos 36, 38 y 39, así como en la resolución del Ente Contralor R-DC-64-2014 "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" que señala en la norma 206. Seguimiento lo siguiente:

"02. La Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional."

Por lo anterior, se le recuerda que cuenta con **10 días hábiles** a partir del recibido de este informe, para elaborar el "Plan de Acción" sobre la implementación de las recomendaciones y remitirlo a través del Sistema a esta Dirección para su aprobación.

De usted con atentos saludos.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Licda. Bernardita Irola Bonilla, MSc
AUDITORA INTERNA

cc. Dr. Oscar Bermúdez García, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este
Dr. Alexander Salas López, Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este
MRH. Miriam Valerio Bolaños, Dirección Desarrollo Humano
Dra. Andrea Garita Castro, Directora de Planificación

INFORME MS-AI-084-2021 **AUDITORÍA SOBRE EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA JORNADA** **EXTRAORDINARIA POR COVID-19.**

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Origen de la auditoría	5
1.2. Objetivo general	5
1.3. Alcance de la auditoría	5
1.4. Antecedentes de la auditoría.....	5
1.5. Normas Técnicas de la Auditoría Interna	6
1.6. Ley de Control Interno	6
1.7. Comunicación de resultados.....	6
2. RESULTADOS.....	8
2.1. Justificación del requerimiento de la jornada extraordinaria, autorización y acreditación de las labores desarrolladas	8
2.1.1. Justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria.	8
2.1.2. Autorización para laborar jornada extraordinaria.	9
2.1.3 Acreditación de las labores desarrolladas en jornada extraordinaria	10
2.2. Jornada Extraordinaria de los Directores Regionales.....	22
2.3. Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19	26
2.4. Control de la ejecución del presupuesto aprobado para la atención de COVID-19.....	32
3. CONCLUSIONES	38
4. RECOMENDACIONES	39
ANEXO 1	43
CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION GENERAL DE SALUD, OFICIO MS-DGS-505-2021	43
CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION DESARROLLO HUMANO, OFICIO MS-DDH-130-2021	50
CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION REGIONAL CENTRAL ESTE, OFICIO MS-DRRSCE-0081-2021.....	56
CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION REGIONAL HUETAR CARIBE, OFICIO MS-DRRSHC-0151-2021	70

INFORME MS-AI-084-2021 AUDITORÍA SOBRE EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA JORNADA EXTRAORDINARIA POR COVID-19

RESUMEN EJECUTIVO

La presente auditoría se realizó en cumplimiento al Plan Anual de Trabajo de Auditoría para el año 2020, y su objetivo consistió en verificar si el Ministerio de Salud realiza el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria en apego a los procedimientos establecidos y a la normativa aplicable, se desarrolló en los tres niveles de gestión, esto dado la importancia determinar si el reconocimiento de la jornada extraordinaria en el marco de la atención de la pandemia por COVID-19, y por ende la utilización de fondos públicos utilizados para dicho reconocimiento, se realiza de acuerdo con el marco normativo aplicable, que permita garantizar una seguridad razonable del uso de los recursos de forma eficiente y eficaz en sus operaciones, conforme a las buenas prácticas, registrando todas las acciones para facilitar un mecanismo integral de seguimiento e información en general, que permita establecer acciones sólidas de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión de las finanzas públicas.

Para lo anterior se revisó los formularios de: Informe de Tiempo Extraordinario, Informe de Asistencia, Justificación de requerimiento de ejecución de tiempo extraordinario, oficios de autorización, la documentación de respaldo para la ejecución de la jornada extraordinaria reportada por los funcionarios, y el control que se realiza del monto ejecutado y disponible en relación al presupuesto aprobado, de los funcionarios seleccionados en la muestra, de las Direcciones de Áreas Rectoras de Salud (DARS): DARS de Cartago, Turrialba, Oreamuno y Dirección Regional Central Este, así como las DARS de Pococí, Talamanca, Guácimo, Limón y Dirección Regional Huetar Caribe, y una muestra de funcionarios del Nivel Central.

Si bien, esta auditoría reconoce que a nivel institucional la atención y trabajo desarrollado por los diferentes funcionarios de la institución es de gran importancia, y se ha realizado de la mejor manera posible, desarrollando un trabajo esmerado y comprometido que ha logrado disminuir el impacto en nuestra sociedad de la COVID-19, también debe señalar que existen debilidades que no permiten garantizar en un 100% un adecuado uso de los recursos económicos destinados a cubrir la Pandemia en la ejecución de la jornada extraordinaria.

Lo anterior, dado que se determinaron elementos que debilitan el sistema de control interno en relación a ambiente de control y actividades de control, que no permitan garantizar a la ciudadanía una gestión transparente y oportuna, respecto a la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los objetivos y cometidos institucionales, relacionados con la ejecución de dicha jornada, pues se determinó que las justificaciones realizadas, no cumplen con los requisitos mínimos de identificar detalladamente las actividades a desarrollar por día para cada funcionario, sino que se hace de forma genérica o posterior a la ejecución, segundo no existe una autorización previa que permita garantizar el tiempo a ejecutarse en jornada extraordinaria no existiendo por ende un parámetro que permita controlar las acciones desarrolladas en relación al tiempo empleado, así como la intangibilidad de algunas actividades desarrolladas que no son documentadas, ausencia de

certificaciones de tiempo reportado, debilidades en la acreditación de las acciones desarrolladas en jornada extraordinaria entre otros elementos que se detallan en el presente informe como lo es también el reconocimiento de la jornada extraordinaria de los Directores Regionales y el control del presupuesto.

De ahí la importancia que la institución considere los aspectos señalados e implemente las acciones recomendadas para garantizar que la jornada extraordinaria en el marco de la atención de la COVID-19 cumple con el ordenamiento jurídico y así administrar los riesgos por usos inadecuados o desproporcionados y pagos indebidos en la ejecución de tiempo extraordinario, lo cual podría repercutir en la atención oportuna de la pandemia por falta de disponibilidad de Recursos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la auditoría

Este informe se origina en cumplimiento al Plan Anual del Trabajo para el periodo 2020, el cual corresponde a la determinación del universo auditable y valoración de los riesgos institucionales.

1.2. Objetivo general

Verificar si el Ministerio de Salud realiza el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria en apego a los procedimientos establecidos y a la normativa aplicable.

1.3. Alcance de la auditoría

El alcance del estudio corresponde al periodo comprendido de marzo a mayo del 2020, presupuesto utilizado para la atención de la emergencia del COVID-19, en las regiones Huetar Caribe, Central Este y el Nivel Central

Para ello se solicitó los formularios de Informe de Tiempo Extraordinario, Informe de Asistencia, Justificación de requerimiento de ejecución de tiempo extraordinario y oficio de autorización de ese requerimiento correspondiente a los meses de marzo, abril y mayo de los funcionarios seleccionados de las Áreas Rectoras de Salud de la Dirección Regional Central Este y la Dirección Regional Huetar Caribe, así como una muestra pequeña de funcionarios del Nivel Central; revisando así que existieran las debidas justificaciones del requerimiento de laborar jornada extraordinaria, las autorizaciones respectivas, que la cantidad de horas ejecutadas correspondiera al máximo establecido por la normativa, y además posteriormente se realizó visitas a las DARS y Regiones para verificar las fuentes documentales de respaldo para la ejecución jornada extraordinaria reportada.

En el caso de los Directores Regionales se verificó la información antes indicada, y que se hubiese emitido la certificación de supervisión ejercida para el correspondiente pago de tiempo extraordinario, y que está, de igual forma se encontrara respaldada con fuentes documentales en las que se visualice las actividades realizadas por los funcionarios.

De la observación integral de los resultados de las pruebas aplicadas y cuestionarios aplicados a los Directores Regionales se analizó el sistema de control interno, además se aplicó cuestionario y entrevistas a diferentes funcionarios para determinar elementos relacionados con el control del presupuesto.

1.4. Antecedentes de la auditoría

Se recibió solicitud por parte de la Dirección General de Salud (DGS) según oficio MS-DGS-1777-2020, y se realizó la asesoría MS-AI-242-2020 relacionada con el reconocimiento de la jornada extraordinaria a los funcionarios de la institución que laboran en la atención de la pandemia por COVID-19, en la cual se brindó observaciones en el tema como insumo para la administración activa, que le permitieran tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, con el propósito de fortalecer el componente de

actividades de control, sin que se menoscabara o comprometiera la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna.

1.5. Normas Técnicas de la Auditoría Interna

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos internos de esta Dirección.

1.6. Ley de Control Interno

Las recomendaciones contenidas en este informe están sujetas a las disposiciones del artículo 36 de la Ley General de Control Interno (Ley Nro. 8292), que establece un plazo improrrogable de **10 días hábiles**, contados a partir de la fecha de recibo el informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones, si discrepa de ellas, elevar la objeción y soluciones alternas al Despacho Ministerial en el plazo establecido en el artículo 38 de la Ley en cita, con copia a la Auditoría Interna, para la respectiva valoración.

De ordenar el jerarca soluciones distintas de las recomendadas, esta Auditoría Interna tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponer por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicar que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

Por lo anterior, le agradecemos comunicar a esta Auditoría Interna, dentro del plazo señalado, la decisión que se tome con respecto a las recomendaciones que se plantean, así como que se formalice en un plazo razonable el plan de acción, con el respectivo cronograma de cumplimiento.

Es importante resaltar que la atención oportuna de las recomendaciones emitidas en este informe fortalece el sistema de control interno, por lo que el incumplimiento injustificado de estas acciones de mejora va en detrimento de los deberes asignados en la Ley Nro. 8292; por ende, son causales de responsabilidad administrativa y civil.

1.7. Comunicación de resultados

El Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, Nro. R-DC-64-2014 publicado en La Gaceta Nro.184 del 25 de setiembre de 2014, establece en su norma 205.03 lo que a continuación se transcribe:

“Las instancias correspondientes de la administración auditada deben ser informadas, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones según corresponda, producto de la auditoría que se lleve a cabo, lo que constituirá la base para el mejoramiento de los asuntos examinados”

Por lo tanto, en cumplimiento de la supracitada norma, el día 27 de enero de 2021, se procedió a realizar la exposición del presente informe, con la presencia de los siguientes funcionarios:

Por parte de la Administración:

Dra. Priscilla Herrera García	Directora General de Salud
Dr. Juan Carlos Valverde Muñoz	Dirección General de Salud
Dr. Henry Gutiérrez Fariña	Dirección General de Salud
MRH. Miriam Valerio Bolaños	Dirección Desarrollo Humano
Dr. Oscar Bermúdez García	Dirección Regional de Rectoría de la Salud Central Este
Dr. Alexander Salas López	Dirección Regional de Rectoría de la Salud Caribe

Por la Auditoría Interna:

Johana Leandro Fonseca	Profesional Auditor
Olga Marta Alvarado Mora	Jefe Unidad Auditoría de Rectoría de la Salud
Msc. Bernardita Irola Bonilla	Auditora Interna

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio MS-AI-047-2021 de 27 de enero de 2021, dirigido a la Dra. Priscilla Herrera García Directora General de Salud, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados. Se otorgó un plazo de cinco días hábiles para que formularan y remitieran a esta Dirección, las observaciones que tuviesen sobre el particular.

Al término del plazo se recibieron las observaciones según oficios MS-DGS-505-2021, MS-DDH-130-2021, MS-DRRSCE-0081-2021 y MS-DRRSHC-151-2021. Todas las observaciones presentadas, se analizaron con el propósito de valorar lo indicado por la administración y la evidencia que respalda lo manifestado, según se observa en el anexo 1 que se ubica al final de este informe. Del análisis realizado se modificaron algunos apartados en forma parcial, en otros caso no se realizaron modificaciones.

2. RESULTADOS

De las pruebas realizadas se obtuvieron los siguientes resultados, según los objetivos de la auditoría:

2.1. Justificación del requerimiento de la jornada extraordinaria, autorización y acreditación de las labores desarrolladas

2.1.1. Justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria.

Al realizar la revisión de la información remitida por las DARS, Direcciones Regionales y División Administrativa de los funcionarios seleccionados en la muestra, se determinó que la ejecución de la jornada extraordinaria para la atención de COVID-19 en el periodo en estudio se desarrolló sin realizar la justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria, antes de efectuar la ejecución de dicha jornada.

En el caso de la Región Central Este, la justificación fue elaborada hasta cuatro días posteriores a la ejecución del tiempo extraordinario, ya que en todos los casos fue remitida posterior a la ejecución, al respecto se determinó que el motivo de la presentación posterior se debe a indicación efectuada por el Nivel Regional:

“deben de realizar la justificación de tiempo extraordinario como siempre, para evitar gasto de papel realicen 01 justificación el viernes en la que se incluirán de lunes a jueves el tiempo reportado; el lunes siguiente deben realizar la justificación correspondiente de viernes a domingo”.

En la Región Huetar Caribe, dichas justificaciones son elaboradas pero no existe uniformidad en la fecha de presentación, se determinó casos en que las mismas si fueron realizadas con fecha anterior a la ejecución, sin embargo, no se visualiza que se haya tramitado con anterioridad, ya que la justificación del Nivel Regional correspondientes a marzo y mayo tienen fecha de solicitud previa, pero el sello de recibido para el trámite es hasta del mes siguiente, en las DARS de Talamanca para marzo pese a que el formulario remitido por la DARS tiene sello de 6 de marzo la facilitada por la región visualiza que se tramitó hasta el 1 de abril, mientras que las DARS de Pococí y Guácimo, en el 100% de los casos fue realizada posteriores a la ejecución del tiempo extraordinario.

Según manifestó el Jefe de la Unidad de Apoyo Logístico y Administrativo (UALA) de la Región Huetar Caribe, tal y como lo señala el manual de procedimientos sobre tiempo extraordinario la indicación es que se debe realizar previamente, se desconoce por qué algunas Áreas lo han presentado posterior, se indica como causas posibles errores u omisiones, pero que es de conocimiento de todos que se debe presentar previamente y de existir algún cambio se debe realizar una nueva.

Con respecto a los funcionarios del Nivel Central, pese a que dichos formularios fueron solicitados a la División Administrativa, los mismos no fueron remitidos, se les consultó a los funcionarios sobre la emisión del documento e indicaron que desconocían la existencia del mismo, se consultó a funcionarios de la DGS, sobre dichos formularios indicando que

los mismos se deben encontrar en cada Dirección, ya que la DGS, lo que recibe es el oficio del Director de las diferentes unidades organizativas y con este se realizan las autorizaciones, solo en el caso de los colaboradores directos de dicha Dirección si se cuentan con el formulario de justificación, y se remiten oficios en los que se observa información sobre la solicitud del requerimiento de jornada extraordinaria por parte de algunas Direcciones a la DGS, determinándose sin embargo, en el Nivel Central la ausencia del formulario de justificación del requerimiento de jornada extraordinaria.

2.1.2. Autorización para laborar jornada extraordinaria.

El desarrollo de las actividades relacionadas con la jornada extraordinaria se ha realizado sin que previamente haya sido autorizado por parte de la autoridad superior competente, como a continuación se detalla.

En el caso de la Región Central Este en la información proporcionada no consta que existiera una autorización expresa previa, sino que la autorización se da posterior con la incorporación del visto bueno del Director Regional en el formulario de justificación.

Esto último, al mencionar la DARS de Oreamuno que la autorización corresponde al visto bueno dado por el Director Regional con su firma, sin embargo, en el mismo no consta la fecha en que fue otorgado y al tener el documento de justificación del requerimiento fecha posterior a la ejecución no puede considerarse como una autorización para la ejecución del tiempo extraordinario, según indicó el Jefe de la UALA la autorización se emite en marzo cuando se les indicó a los Directores de las DARS la cantidad de horas autorizadas, y los equipos de trabajo que se definieron, sin embargo, esta auditoría no pudo constar que se emitirá la directriz, que fue dada en reunión del Equipo Regional, pues, no se contaba con documentación al respecto, solo se observó posterior al 8 de mayo de 2020, cuando a través de un correo se les oficializó un marco de referencia relacionado con la ejecución de tiempo extraordinario, con lo cual dicho visto bueno durante los meses de marzo y abril fungió como una autorización del pago, mas no de desarrollar jornada extraordinaria según lo concibe el ordenamiento jurídico.

Por su parte en la Región Huetar Caribe tampoco consta dicha emisión de la autorización, por el contrario se asume que con la presentación del formulario de justificación del requerimiento se tienen como aprobadas las extras, lo anterior dado que se pudo observar en el formulario de "INFORME TIEMPO EXTRAORDINARIO" que en la casilla "EXTRAS AUTORIZADAS SEGÚN OFICIO" se señala en la mayoría de los casos oficios correspondientes al trámite de requerimiento, suscritos por la Directora de Área, cuando dicha autorización corresponde al Ministro según lo emanado en nuestro ordenamiento jurídico, quien a su vez se delega en el Director Regional, según nuestra estructura orgánica, con lo cual se debe concluir que dicha ejecución se realizó sin contar con la autorización previa.

Al consultar a la Región Huetar Caribe por las mismas se indicó que no existe una emisión formal de algún documento de aprobación, sino como ya se indicó con la presentación del requerimiento se tiene como aprobada la ejecución de tiempo extraordinario, se mencionó que en ocasiones con el presupuesto ordinario en años anteriores se ha emitido un correo de aprobación, esto ocurre cuando el contenido presupuestario es relativamente bajo, actualmente con COVID-19 no se realiza la emisión de un documento de autorización.

En los casos revisados en el Nivel Central se observó que, aunque de forma genérica y general, sin indicar días y horas, si existe el oficio de autorización.

Es importante mencionar que el manual de procedimientos y protocolos sobre tiempo extraordinario establece en las actividades 8.5 y 8.6 la elaboración del informe justificación del tiempo extraordinario y la ejecución del mismo respectivamente, sin embargo, es omiso al establecer que debe contarse con la autorización para su ejecución.

2.1.3 Acreditación de las labores desarrolladas en jornada extraordinaria

Con respecto a la acreditación de las labores desarrolladas en el tiempo reportado como jornada extraordinaria se determinó que las fuentes documentales que respaldan la ejecución no permiten garantizar en un 100% la utilización del tiempo reportado, debido a: no existe una visualización directa o tangible que permita establecer el tiempo real utilizado en su ejecución o elaboración, no se puede establecer la vinculación en algunos casos con el funcionario, o bien no se cuenta con documentación que le permita evidenciar el trabajo desarrollado; aspectos que no permiten garantizar una eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y por ende, una adecuada rendición de cuentas.

2.1.3.1 Región Central Este

En el caso de las DARS, y Dirección Regional de la Central Este se observan situaciones como las siguientes:

2.1.3.1.1 DARS de Turrialba

En la DARS de Turrialba, la Directora de Área y el encargado del proceso de Vigilancia de la Salud reportan jornadas extraordinarias en marzo y mayo, donde no se encontró evidencia de los productos realizados, según se mencionó mucho del trabajo consiste en el seguimiento de casos, investigación epidemiológica, atención de llamadas y consultas telefónicas, así como coordinación con diferentes instituciones de las cuales no se deja evidencia, razón por la cual no se puede obtener documentación que permita observar una tangibilidad de las acciones desarrolladas y su oportuna correspondencia con los reportes de tiempo extraordinario reportado.

Se presenta documentación pero que no permiten establecer su relación con el tiempo laborado dado que no muestran la hora en que fue notificada, no pudiéndose determinar si se realizó dentro de la jornada ordinaria o extraordinaria, o bien si se muestra, pero no coincide con el reporte:

Cuadro N° 1
Documentación de respaldo de las jornadas extraordinarias reportadas

Fecha	Jornada Extraordinaria	Evidencia
13 de marzo	4 p.m. a 7 p.m.	Órdenes sanitarias notificadas 17:25 y 18:00 horas
20 de marzo	4 p.m. a 6 p.m.	Órdenes sanitarias sin hora de notificación
16 de mayo	9 a.m. a 4 p.m.	Fuentes documentales mostradas cubre de 10:00 a.m. 3:00 p.m.
9 y 10 de abril	8 a.m. a 4 p.m.	Informes de seguimiento de órdenes sanitarias remitido 11:00 a.m. e Informe Diario COVID-19 a las 11:59 horas y el día 10 se remitieron informes, según correos a las 11:59 a.m. y 12 m.d.

Fuente: Información suministrada por la DARS

Existen momentos en los que se ejecuta mayor tiempo, evidenciando autorizaciones informales vía WhatsApp o llamada telefónica, que si bien podrían justificarse debido a la imperiosa necesidad de atender la pandemia, la evidencia documental no muestra que sea una situación de último momento, que ameritara una excepción, lo cual no es saludable para un adecuado control.

Se determinó también que dentro del tiempo extraordinario reportado se incluyen actividades no necesariamente de atención a COVID-19, ya que en el caso del 10 de marzo se indicó que se laboró hasta las 18:30, pero no existe evidencia, indicando que en ocasiones se realiza una compensación de tiempo pues puede ser que otros días se laborará más tiempo del reportado y/o autorizado y no se cobró; en el tiempo reportado ese día se atendió un brote de diarrea cuyo correo señala como hora de remisión de la información a la región a las 17:47 horas, el reporte de tiempo extraordinario fue de 4 p.m. a 7 p.m. Es importante mencionar que se indica que paralelo a la atención de COVID-19 se debe seguir atendiendo con normalidad el proceso de Vigilancia de la Salud, motivo por el cual se presenten situaciones como la descrita.

Mediante oficios MS-DRRSCE-769-2020 y MS-DRRSCE-1157-2020 el Director Regional certificó que se supervisó las actividades realizadas por la Directora del Área y uno de los mecanismos empleados consistió en la presentación de actividades realizadas; sin embargo, se determinó días de marzo y mayo donde no se existen fuentes documentales que evidencien la ejecución de ese tiempo extraordinario reportado.

2.1.3.1.2 DARS de Cartago

La DARS de Cartago fue la única donde mejor se encontraba documentaba la información relacionada con el tiempo extraordinario, sin embargo, pese a ello, de igual forma se observaron debilidades que no permite establecer una adecuada rendición de cuentas ya que:

Existen reportes de tiempo extraordinario en el cual se indicó como actividad desarrollada la atención de llamadas y consultas a viajeros, al revisar el registro el mismo no indica las horas de llamadas y son pocas llamadas que se observan, lo cual no permite identificar si perteneció a jornada ordinaria o extraordinaria o bien en el caso de otro funcionario que también colaboró en el desarrollo de esas actividades a pesar de que reportó ejecución de

tiempo extraordinario de 8am a 4pm se muestra únicamente un acta de llamada realizada por el funcionario en todo el día.

En el caso de la encargada de Vigilancia de la Salud reportó jornada extraordinaria el 19 y 25 de marzo de 2020, se determinó que sí se ejecutó dicha jornada, sin embargo, la misma fue empleada para desarrollar actividades normales del proceso de Vigilancia de la Salud, dado que se trabajó en la revisión de los reportes epidemiológicos semanales que se deben presentar habitualmente, los cuales fueron remitidos a la región según correo a las 16:20 horas, se mencionó que por la demanda que ha generado la atención de COVID-19 hubo un rezago en el resto de las actividades normales de vigilancia de la salud, las cuales se deben seguir atendiendo, provocando que en algunos momentos también se deban atender en tiempo extraordinario, otro factor que influye en la actividades desarrolladas en jornada extraordinaria y la relación con COVID-19 es que en ocasiones debido a la peligrosidad que algunos lugares representan a los que se deben desplazarse a realizar notificaciones es mejor realizarlo en horas de la mañana dentro de jornada ordinaria, lo cual implica un reacomodo y distribución de los tiempos y actividades a desarrollar, por lo que se deba atender en jornada ordinaria lo de COVID-19 y en la extraordinaria lo habitual de Vigilancia.

2.1.3.1.3 DARS de Oreamuno

En relación con el respaldo documental hubo una imposibilidad en verificar lo correspondiente a la notificación de ordenes sanitarias en jornada extraordinaria, debido a que en la DARS de Oreamuno se consideran estos documentos como infecto-contagiosos y están acumulados en una bolsa especial por lo que no se tuvo acceso.

De la documentación que justifica la ejecución del tiempo extraordinario se encontraron como evidencia, listas de asistencia, correos electrónicos, actas de reunión, ordenes sanitarias en su versión digital, autorizaciones de transporte fuera de jornada ordinaria, de dicha información se determina que:

- Los funcionarios que realizan labores en tiempo extraordinario no realizan un recuento de estas labores, lo cual dificulta la visualización de los productos obtenidos durante ese lapso.
- La evidencia que comprueba de forma clara la ejecución de labores atendiendo la emergencia en tiempo extraordinario, cubre solo una parcialidad del tiempo ejecutado.
- En ocasiones no es posible identificar evidencia tangible alguna para evidenciar las labores y productos de los funcionarios en tiempo extraordinario, siendo las listas de asistencias el único documento que corrobora el cumplimiento del horario.
- Las funciones realizadas en tiempo extraordinario, así como la evidencia que las documenta no siempre coinciden con las que en la justificación se detallan, esto debido a que se describen en la justificación todas las labores que el funcionario podría realizar en este tiempo, no siempre correspondiendo a la situación específica de cada caso.

En el caso de la funcionaria de Regulación de la Salud que realiza un reporte de tiempo extraordinario el día 15 de marzo de las 9 a.m. a las 11:00 a.m., sin embargo, la única fuente documental corresponde a la hoja de asistencia señalando el ingreso a las instalaciones en

un horario de 9:30 a.m. a 10:18 a.m., según indica el manual de procedimientos el pago de tiempo efectivo laborado se reconocerá hasta después de haberse cumplido la primera hora laborada y en fracciones no menores a media hora, además, ese día no cuenta con la justificación del requerimiento para laborar jornada extraordinaria ni la autorización a pesar de ello se le reconocieron dos horas. El día 20 de marzo y 25 de abril reporta dos horas también de las cuales no existe ningún respaldo documental.

Así mismo para los días 23 y 26 de marzo, 11,12,18 y 19 de abril y 5 y 26 de mayo existe constancia de su presencia en la DARS en las horas reportadas, sin embargo, no existe fuente documental que indique o evidencie el trabajo desarrollado.

En el caso del Director del Área se determina en los reportes de tiempo extraordinario la revisión de protocolos y lineamientos, no constando evidencia alguna, es importante mencionar que la necesidad de laborar el tiempo extraordinario no es una actividad que se pueda catalogar como impostergable que la haga excepcional. Además, se reporta la elaboración de ordenes sanitarias, sin embargo, la hora de modificación en la computadora corresponde a la jornada ordinaria y no se logra observar las originales para determinar si el mismo se realizó en el tiempo reportado la notificación debido a que se encuentran en la bolsa de documentos infecto-contagiosos.

Finalmente, en el caso de la funcionaria profesional en veterinaria se indica que el reporte de los dos últimos días del mes de abril corresponde a haber laborado para que se le capacitara por parte de la encargada del proceso de Vigilancia de la Salud, dado que se le cubrían los días siguientes que no laboraría en acatamiento a la Directriz Ministerial sobre cambios de horarios a los funcionarios de Vigilancia de la Salud.

2.1.3.1.4 Dirección Regional

En el caso del funcionario de la Unidad de Rectoría encargado del flujo de la información hacia las DARS sobre notificaciones de casos, fichas de investigación, al realizar la prueba de verificación de fuentes documentales se muestran correos de remisión de notificaciones VE-01 y fichas de investigación, sin embargo, las horas no concuerdan con el tiempo reportado en jornada extraordinaria, indicándose que no corresponden a las horas ya que lo que se hace es un consolidado y aproximado del tiempo laborado en el día, debido a que su función principal consiste en el flujo de la información hacia las Áreas Rectoras dicha actividad se desarrolló durante todo el día, pues se está en constante revisión y remisión. Tal es el caso del día 14 de marzo se mostraron algunos correos en el periodo de las 9:36 a.m. a las 18:40 y el tiempo reportado como tiempo extraordinario fue de las 5 p.m. a las 11 p.m. En ese mes, el funcionario ejecuta sus labores desde su casa de habitación bajo la modalidad de teletrabajo, el contrato de teletrabajo tiene fecha de emisión 13 de Julio de 2020.

Para el funcionario hay una resolución de cambio de horario del 17 de abril al 17 de mayo, aplicando cambio horario de miércoles a viernes de 1 p.m. a 8 p.m. y, sábados y domingo de 8 a.m. a 16 p.m., con días de descanso lunes martes, en aplicación de la resolución DM-RM-O864-2020 misma que quedó sin efecto por la resolución DM-RM-2867-2020 del 22 de abril del 2020, indicando en la UALA que no se aplicó dicho cambio de horario, sin embargo, al revisar el control de asistencia se determina que el día 20 y 21 de abril tuvo libre según se indica por el cambio de horario, 22 de abril labora de 1 p.m. a 8 p.m., 23 y 24 vuelve a

horario normal, pese a ello el sábado 25 y domingo 26 que fueron sustituidos por el 20 y 21 se le reconoce tiempo extraordinario.

Con relación al Jefe de Apoyo Logístico se ejecuta tiempo extraordinario los días 9 y 10 de abril, sin embargo, el mismo corresponde a un reconocimiento de la disponibilidad por estar presente para atender cualquier incidente que se presentara, pero a falta de éste, se ejecutan funciones propias del puesto, ya que no se determinó evidencia relacionada con COVID-19, según se indicó su asistencia correspondió a la directriz del Despacho Ministerial en la que se ordenaba mantener el personal necesario para atender la emergencia, a la que el Director Regional procede a elegir los funcionarios que debían trabajar estos días en el Nivel Regional.

En el caso del conductor destacado en la DARS de Cartago trasladado a la Región, aunque dicho traslado según se comentó no fue formalizado, se determinó que existen inconsistencias en relación con el tiempo reportado para la jornada extraordinaria y los documentos relacionados con la labor realizada, lo anterior por cuanto el apoyo de traslado de funcionarios lo realizó con diferentes vehículos, lo que no puede distinguirse la finalización de la jornada, o bien se evidencia que el traslado del vehículo de la DARS de Cartago a la Sede reporta un tiempo excesivo, a pesar de ser una distancia no superior al kilómetro y medio. Tampoco se encontró Resolución de cambio de horario para los reportes de extras a partir de las 3:00 p.m. Se muestran unos ejemplos de lo manifestado:

Cuadro N° 2
Documentación de respaldo de las jornadas extraordinarias reportadas

Fecha	Jornada Extraordinaria	Evidencia
23 de marzo	8:30 a.m. a 6:00 p.m.	Informe AT-2 indica que vehículo asignado en la Región no rodo, orden de ruedo de vehículo de la DARS de Oreamuno reporta traslado de funcionarios de la DARS, con un horario de 9 a.m. a las 17:05
27 de marzo	4 p.m. a las 9 p.m.	Informe AT-2 vehículo asignado en la Región indica "NO RODO", orden de ruedo de las DARS de Oreamuno reporta salida con funcionaria de las 10:00 a.m. a 8:30 p.m., no se muestra secuencia cronológica de las salidas de los usuarios en la orden, y la funcionaria con el mismo horario de salida no reportó cobro de jornada extraordinaria.
7 y 10 de abril	3 p.m. a las 5 p.m.	Traslado de una funcionaria de la DARS de Cartago en el periodo de las 2 p.m. a 4 p.m.
9 de abril	6:30 a.m. a 5 p.m.	Orden de ruedo indica lavado y desinfección del vehículo de 6:50 a.m. a 9 a.m., también traslado de funcionario de la DARS de La Unión de 9 a.m. a 3 p.m.
17 y 26 de mayo	10:00 a.m. a 2:00 p.m. 4:00 p.m. a 5:00 p.m.	Informe AT-2 del Vehículo indica "NO RODO"

Fuente: Información suministrada por la Región Central Este

2.1.3.2 Región Huetar Caribe

En relación a la Dirección Regional Huetar Caribe y las DARS auditadas se observan de igual forma la imposibilidad de establecer las fuentes documentales que permita establecer el tiempo real utilizado, esta condición se observa con una mayor incidencia y representatividad, con respecto a las DARS revisadas en la Región Central Este, ya que incluso existen una mayor cantidad de tiempo que no queda evidencia alguna, quedando mayor cantidad de horas descubiertas.

2.1.3.2.1 DARS Pococí

Es importante mencionar que según se indicó las funciones en tiempo extraordinario para la atención de COVID-19 en gran parte consistían en la elaboración y notificación de órdenes sanitarias, ingreso de información a las bases de datos, entregar diarios de alimentos con la Comisión Nacional de Emergencias, resolver incidentes reportados por el 911, para lo cual los funcionarios de regulación se presentaban a las instalaciones de la DARS con el objetivo de estar disponibles para las funciones que los médicos encargados de Vigilancia de la Salud les asignaran la actividad a desarrollar, por lo que el volumen de trabajo y productos varíen o resulten imposible determinar pues estaba sujeto a lo que día a día se presentará. Sin embargo, los funcionarios debían estar presentes por cualquier eventualidad razón por la cual se realiza el reporte de tiempo extraordinario.

Otro aspecto que se indicó que influyó en el tiempo reportado y que no se observa dentro del producto final son tiempos de traslados de un lugar a otro o las reuniones internas que se realizan para elaborar la ruta de acción de ese día de la cual no se deja constancia.

En el caso de una persona colaboradora del equipo de Regulación de la Salud de la Directora se presenta las siguientes inconsistencias:

Cuadro N° 3
Documentación de respaldo de las jornadas extraordinarias reportadas

Fecha	Jornada extraordinaria	Evidencia
15 de marzo	9 a.m. a 4:00 p.m.	Correo de remisión del informe de incidentes atendidos por COVID-19 a las 12:27 horas, quedando de las 12:30 p.m. a las 4pm sin documentación que respalde o evidencie la ejecución del tiempo extraordinario.
25 de marzo	4:00 p.m. a 8.00 p.m.	Solo se aporta un correo sobre un incidente.
9 de abril	8:00 a.m. a 4.00 p.m.	No se aporta evidencia alguna de las actividades desarrolladas
12, 13 y 18 de abril	9:30 a.m. a 8:10p.m	Órdenes Sanitarias notificadas antes de las 15:30 p.m. y 16:30 p.m.

Fuente: Información suministrada por la DARS

En el caso de los Inspectores que según se indicó daban apoyo en el traslado de funcionarios, existen reportes de tiempo extraordinario sin respaldo documental, dado que las órdenes de ruedo se emiten mensuales, además no se pudo comprobar con cuál funcionario desarrolló actividades para poder determinar la correspondencia con el tiempo extraordinario, al revisar el control de asistencia y el registro de control de entrada y salida

de vehículos que realiza el oficial de seguridad, se determinan inconsistencias entre los reportes de tiempo extraordinario y las horas de ingreso y salida de los vehículos y asistencia. Algunas de las situaciones que ejemplifican esta condición son:

Cuadro N° 4
Documentación de respaldo de las jornadas extraordinarias reportadas

Fecha	Jornada extraordinaria	Evidencia
14 de marzo, 12,16 y 24 de mayo	8 a.m. a 8 p.m.	No existe registro de salida e ingreso del vehículo utilizado, si hay reporte de asistencia.
5 de abril	8 a.m. a 8 p.m.	No existe registro de salida e ingreso del vehículo utilizado, ni reporte de asistencia
19 de marzo 8 de mayo	4 p.m. a 8 p.m.	Regreso del vehículo es a rededor de las 4:00 p.m.
21 de marzo	8 a.m. a 8 p.m.	La salida del vehículo se reportó a partir de las 16:00 y regresó 20:25

Fuente: Información suministrada por la DARS

Además, en días señalados con actividades de fumigación se reportan en el control de asistencia hasta 16 horas laboradas, de las cuales se desarrollaba acciones de fumigación, pero además se colaboraba con el traslado de funcionarios para la atención de la pandemia.

Para uno de funcionarios de los 21 días revisados el funcionario presentó inconsistencia en el 50% de los casos, mientras que para el otro colaborador de los 14 días revisados se determinó 4 inconsistencias, similares a las observadas en relación con la no congruencia de las horas reportadas y las registradas para el vehículo asignado.

2.1.3.2.2 DARS Limón

Existe una escasa documentación de las labores en jornada extraordinaria, evitando así la comprobación clara de las acciones realizadas por cada uno de los funcionarios durante este tiempo, debido a que los colaboradores que realizan labores en tiempo extraordinario no efectúan un recuento de estas labores.

En ocasiones no es posible identificar evidencia tangible y comprobable para evidenciar las labores y productos de los funcionarios en tiempo extraordinario, siendo las listas de asistencias el único documento que corrobora el cumplimiento del horario.

Algunas de las situaciones en las que se aprecia lo anterior corresponde a correos remitidos el día 30 de marzo entre las 09:58 a.m. y 19:58, sin embargo, la correspondiente jornada extraordinaria no corresponde a Covid-19. Mientras que, para una de las funcionarias profesionales en salud, los días 16 y 19 de marzo, 16 de abril no se pudo determinar alguna documentación que respaldara las actividades desarrolladas en tiempo extraordinario.

Así mismo para los días 10,11,12 de abril se observan autorizaciones para circular fuera de jornada ordinaria que no cubren la totalidad de las horas, es decir de las 8:00 a.m. hasta las 16:00 p.m., además no se refleja cambio en kilometraje del informe mensual de vehículo, situación similar se observa los días 25 y 26 de abril con la variante en el tiempo reportado en tiempo extraordinario de 4:00 p.m. a 8:00 p.m.

2.1.3.2.3 Dirección Regional

Con respecto a las fuentes documentales que evidenciaran las actividades desarrolladas se recibió de la Unidad de Rectoría, carpetas con información que respaldan el tiempo extraordinario ejecutado, sin embargo, se determinó que no existen elementos suficientes respecto a las fuentes documentales que permitan una visualización directa o tangible para establecer el tiempo real que se empleó, su vinculación con cada funcionario y su correlación con el reporte de tiempo extraordinario. A continuación, algunos ejemplos:

Cuadro N° 5
Documentación de respaldo de las jornadas extraordinarias reportadas

Carpeta o archivo	Comentario
<p>Archivo "evidencia correo"</p>	<p>Para la oficinista de la Unidad de Rectoría se determinó evidencia de 4 días de los 51 días reportados, de los cuales no existe congruencia entre la evidencia encontrada y las horas reportadas. Para el Profesional de la Salud de los 36 días reportados en 5 se determinó evidencia en los cuales se observa la misma condición de la oficinista. Para la Jefatura de Unidad de los 39 días reportados en solo 2 tienen evidencia, un día si concuerda y el otro no con las horas reportadas.</p>
<p>Carpeta "Levantamiento OS transportistas"</p>	<p>Existe 43 subcarpetas con información de las personas a las que se le realizó el levantamiento de orden sanitarias, sin embargo, de la documentación que consta en la subcarpeta no hay información que permita evidenciar las actividades desarrolladas por los funcionarios en el periodo en estudio, ya que la misma contiene información correspondiente a los meses de junio y julio.</p>
<p>Archivo "Chat de WhatsApp"</p>	<p>Se logra determinar la participación de los funcionarios, sin embargo, no garantiza que se estuviera directamente ejecutado el tiempo extraordinario, ya que por ejemplo los días 10 y 11 de marzo se observa la interacción que se tiene y el constante flujo de información hasta las 10:00 p.m. y 11:00 p.m. pero no de todos los funcionarios en estudio, pese a ello, los que si se observaron hasta esa hora no reportan tiempo extraordinario, de igual forma los días 1 y 2 de abril.</p> <p>El archivo "Chat de WhatsApp" muestra la comunicación entre los participantes y la evolución del abordaje de la pandemia inclusive hasta altas horas de la noche; de la información en dicho Chat llama la atención incluso los horarios que se mencionan pues no concuerdan con los oficializados por la institución y tampoco con el horario reportado por los funcionarios en los informes de tiempo extraordinarios.</p>
<p>Carpeta "Evidencia"</p>	<p>Se logró determinar oficios, sin embargo, los mismos fueron trabajados según se pudo observar en la firma del documento en jornada ordinaria. Mientras que de los archivos "Seguimientos OS COVID-19 Región Huetar" y "Plantilla Control COVID-19" corresponden a archivos donde se consolida toda la información relacionada con casos y se encuentran en línea compartidos por medio de la plataforma del OneDrive con todos los funcionarios asignados para la atención de la emergencia y cuentan con el ingreso de la misma y eran alimentadas en los tiempos extraordinario" sin embargo estas no permiten identificar cuáles son los datos trabajos por cada funcionario, o bien si es algún otro funcionario.</p>

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Rectoría de la Región Huetar Caribe

Según lo manifestó la Jefatura de la Unidad de Rectoría, debido a la poca información en relación con lineamientos y herramientas a utilizar para el manejo de la información que se generaba, pero con la indicación de que se debía atender las actividades de contención y mitigación de la pandemia así como las actividades normales que se desarrolla en el quehacer institucional, se vio en la necesidad de establecer roles y funciones a los compañeros del equipo de la Unidad de Rectoría, en donde el profesional en salud se encarga de todo lo relacionado con la investigación y vigilancia epidemiológica, y la oficinista a lo relacionado aspectos administrativos tales como archivo de la información que se genera, elaboración de oficios, y alimentar las bases de datos.

Se mencionó como una limitación el tiempo que se requerían en depurar información ya que al no existir una unificación de la herramienta, en ocasiones esto generaba conflictos a la hora de establecer por ejemplo la ubicación geográfica de la persona confirmada o sospechas que suministra el Expediente Digital Único en Salud (EDUS), y por ende la DARS que debía atender el caso o incluso si correspondía a otra región, aspecto que no se logra visualizar o evidenciar como un producto pero que ha demandado emplear tiempo tanto en jornada ordinaria como extraordinaria para lograr realizar un mejor abordaje.

Otro aspecto que se mencionó es en el caso de las órdenes sanitarias a los transportistas y el cierre de fronteras que generó mucho problema, ya que no solo era girar una orden sanitaria, sino, había que establecer una estrategia en la que se analizara todo el proceso, sin embargo, de Nivel Central no se tenía definido claramente cómo atenderlo, lo cual requirió de mucho tiempo en reuniones con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) u otras instituciones en jornada ordinaria para lograr definir la estrategia, lo cual implicaba que en jornada extraordinaria se tuviera que atender todo aquello que se había dejado de hacer, por lo que el profesional en salud después de las 4 se tenía que dedicar a realizar la investigación epidemiológica para remitir la información a las DARS según correspondiera de todo el “Paquete”, es decir, laboratorios del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), correos de la (CCSS), ficha de investigación y documento en prosa que eran remitidos a la Unidad y esta debía canalizar a las DARS.

Además, se comentó que existen diferentes bases de datos solicitadas por los niveles superiores a las proporcionadas previamente que de igual forma son revisadas y manejadas por el equipo de la Unidad de Rectoría, que se concentraron en dicha unidad para evitar generar un volumen de trabajo mayor al que tenía ya las DARS, dentro de estas se mencionan y se facilitan por OneDrive las plantillas de indicadores de vulnerabilidad que realiza una clasificación de casos según poblaciones vulnerables, planillas sobre ordenes sanitarias emitidas por las instituciones a las que se les invistió de autoridad sanitaria o bien la de inspecciones de albergues de lluvias y el plan de contingencia para la atención de la emergencia por lluvias que va de mayo a diciembre, sin embargo, estas aunque si se evidencia el trabajo desarrollado por la unidad e inclusive por la DARS (en el caso de la evaluación de albergues) no existe forma de determinar o vincular dichos productos con un funcionario, día y hora específico. También se mencionó otras bases de datos solicitadas por ejemplo por la Dirección de Servicios de Salud y la Dirección de Vigilancia de la Salud.

En cuanto a la discusión que se realizaba en tiempo extraordinario de los diferentes lineamientos que se remitían para el abordaje de la Pandemia y que se debían divulgar a

las DARS y a actores sociales, se realizaban vía teams, o algún otro medio y debido a la urgencia no se generaba bitácora de esas reuniones.

2.1.3.3 Nivel Central

Se determinó que la funcionaria que realiza labores de asistencia directa al señor Ministro de Salud, para los días 14 y 22 de marzo, con funciones principalmente de disponer todo lo necesario para la atención de reuniones y conferencias de prensa, razón por la cual no se encuentra un producto tangible de esos dos días, existiendo un oficio mediante el cual el certifica que la funcionaria trabajó los dos días, sin embargo, para el día 14 existe lista de asistencia, más no así con la correspondiente al domingo 22 de marzo.

Con respecto a la funcionaria que colabora en el Centro de Información y Análisis de los informes que se compartieron se determinó que los mismos contiene una amplitud de información detallada que para su elaboración y producto final requiere de una inversión considerable de tiempo en la recepción, consolidación y análisis de la información remitida por las diferentes instancias que suministran y manejan la información de primera mano, sin embargo, se determinó que con dichos informes revisados no se puede garantizar la ejecución en un 100% del tiempo reportado ya que dichas fuentes no muestran el tiempo total reportado en la ejecución de jornada extraordinaria, y tampoco se aportó otra fuente documental.

Lo anterior porque de los días que se reportó en marzo, abril y mayo ejecución de tiempo extraordinario y que se revisaron las fuentes documentales, la hora que señala el Informe de Situación COVID-19 es menor a la reportada por la funcionaria en el informe de tiempo extraordinario, y dado que no se aporta ninguna otra fuente documental no se puede constar la actividad desarrolla posterior a la emisión de ese informe, quedando al descubierto por ejemplo en el caso de 15 de marzo 1,5 horas, o bien el día de 16 que de acuerdo a la hora de emisión del informe el mismo se realiza en jornada ordinaria, sin embargo, no consta producto para la jornada extraordinaria ejecutada, situación que se observa en los tres meses a excepción del día 23 de mayo.

De acuerdo con el Manual de Procedimientos de Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04 en caso de una emergencia o situación imprevista puede presentarse el formulario de justificación un día después de haberse ejecutado las labores en tiempo extraordinario, sin excepciones. Si bien al inicio de la atención de emergencia se dificultaba establecer con exactitud y predecir el requerimiento a desarrollar, conforme se avanzó en la evolución permite ir estableciendo cuales son las acciones que requieren ejecutarse fuera de jornada ordinaria, además es importante mencionar que al ser tiempo extraordinario, en su mayoría reportado para sábado y domingo, es evidente que se tuvo que coordinar previamente el día viernes que los funcionarios se presentaran a laborar, conociendo las actividades que se requeriría desarrollar por los diferentes funcionarios, no se observa que alguna sea impredecible, es decir que surja de último momento, sino, que permiten una coordinación mínima de horas anticipadas (un día antes), e incluso las horas laboradas para los días feriados, si bien es cierto quizás lo que no se puede establecer es la exactitud de horas requeridas, si la necesidad y una estimación de horas. El procedimiento norma en la actividad 8.4:

“... el Director de la Unidad Organizativa debe definir el objetivo y la necesidad del trabajo para el cual se solicita laborar tiempo extraordinario, así como, calcular la cantidad de personas y la cantidad estimada de tiempo extraordinario por funcionario para ejecutar la actividad excepcional o eventual”

En relación con la justificación del requerimiento para la ejecución de tiempo extraordinario, tanto el Reglamento Autónomo de Servicios en su artículo 35 y el procedimiento en la actividad 8.5 establecen su obligatoriedad, normando el procedimiento su presentación un día antes o bien, como se indicó antes, un día después en caso de emergencia o situación y prevista. Además, se señala dicha actividad que esa justificación debe indicar las calidades de los funcionarios, la descripción de la actividad excepcional o eventual, acorde a principio de excepción y eventualidad, justificación detallada del requerimiento de tiempo extraordinario, cuantificación y detalle de horas extraordinarias estimadas para cada funcionario que se les debe pagar, fecha estimada de la actividad eventual o excepcional.

Señala el procedimiento que una vez elaborado el informe, para el caso del nivel Local y Regional, el Director de la Unidad Organizativa lo debe remitir mediante oficio y con mínimo un día antes de la ejecución de las labores extraordinarias a la UALA, o bien la Unidad de Recursos Humanos en el caso del Nivel Central.

En la Actividad 8.8 se señala que las diferentes unidades organizativas deben enviar las nóminas, y los informes originales asociados a la gestión de tiempo extraordinario a la División Administrativa en nivel central y a las UALAS en caso del nivel regional para el trámite de pago los primeros tres días del mes siguiente, y posteriormente estas enviarán esa documentación a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección de Desarrollo Humano para su trámite dentro de los primeros 7 días hábiles del mes.

En relación con la autorización para ejecutar tiempo extraordinario la misma emana en nuestro ordenamiento jurídico del artículo 17 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley N°.2166) y sus reformas, con lo cual dicha ejecución se realizó sin contar con la autorización previa.

Al respecto es importante mencionar que en oficio de MS-DGS-1117-2020 de fecha 7 de abril de 2020 dirigido a los Directores de Nivel Central y Regional, la Dra. Priscilla Herrera García, Directora General de Salud les indicó:

“Se deberá hacer uso de forma eficiente de los recursos, es decir en los términos del artículo 139 del Código de Trabajo, es claro que, tratándose del sector público, debe no solo mediar la justificación respectiva, sino también la aprobación del jerarca respectivo para laborar en horas extras (art. 17 de la Ley General de Salarios de la Administración Pública), por lo que se deberá acatar sin excepción alguna esta indicación, siguiendo los plazos contenidos en el procedimiento interno”

Así mismo debe de recordarse que en la Norma de Control Interno para el Sector Público N° 2.5.2 establece que la ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales que, a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales sea necesario deben contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas.

Sobre la gestión documental se debe tener presente que es obligación de todo funcionario documentar las gestiones que se desarrollan como parte del puesto desempeñado, esto según las normas de control interno 4.4.1, 5.1 y 5.4 que señalan el deber del jerarca y titulares subordinados de establecer las medidas y controles que garanticen una adecuada gestión documental de las actividades relacionadas con el desempeño institucional, registrando y documentando para ello en un el lapso adecuado, conveniente, y que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, con apego al bloque de legalidad dicha información, asegurando así que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

Otro elemento más que se debe indicar es la supervisión constante que de acuerdo a las normas de control interno 4.5.1 deben ejercer tanto el jerarca como los titulares subordinados sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia a las regulaciones de control interno.

La inobservancia por parte de los Directores Regionales, Directores del Nivel Central, Unidad de Recursos Humanos y Unidades de Apoyo Logístico en relación con su obligación con el sistema de control interno y ordenamiento jurídico ha provocado que se ejecute jornada extraordinaria sin contar previamente con la justificación del requerimiento de la necesidad de laborar dichas jornadas, y sin que posteriormente se emitiera la respectiva aprobación, si bien es cierto en esto momentos la atención de la pandemia está más que motivada y es de conocimiento general, el desarrollo de las acciones que la institución realiza, a lo individual por cada funcionario, deben estar definidas previamente con el propósito suplir la justificación de la necesidad de laborar jornada extraordinaria la visualización a lo individual de las acciones específicas y tiempo estimado requerido por cada funcionario, permitiendo así un adecuado control y uso de los recursos públicos empleados en contraposición a lo autorizado.

Por otro lado, la falta de definición de acciones y condiciones necesarias por parte de las jefaturas para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se establecen las medidas pertinentes para que los actos realizados se registren y documenten en el lapso adecuado.

Finalmente se debe indicar que no existe una adecuada supervisión de las jefaturas en relación con las acciones que desarrollan los colaboradores, el tiempo empleado y el tiempo reportado, dado que se han presentado inconsistencias como las señaladas donde lo indicado por el funcionario no cubre la totalidad del tiempo reportado, pese a ello se realizan los trámites correspondientes para el pago de esa jornada.

Al no existir las justificaciones del requerimiento para ejecutar la jornada extraordinaria que permita establecer con exactitud cuáles son las actividades que desarrollarían, y la imprecisión o ausencia de la autorización en relación a la cantidad de horas a ejecutar, no existen forma de determinar el producto esperado por el funcionario al momento de realizar jornada extraordinaria, el tiempo estimado para su ejecución y el realmente empleado, que permitiría establecer parámetros de eficiencia y eficacia, y la rendición de cuentas.

Aunado a esto, la insuficiencia de elementos respecto a las fuentes documentales que permitan una visualización directa o tangible de las acciones desarrolladas estableciendo la correlación del tiempo empleado por el funcionario y el reportado, garantizando así, esa eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos empleados al ejecutarse en jornada extraordinaria, y la urgencia de invertir recursos con el objetivo de contener, controlar y disminuir los efectos de las situaciones presentadas en la atención de la emergencia, la discrecionalidad en las decisiones de gasto y reducción de controles, afectan la rendición de cuentas y el control sobre el uso correcto de fondos públicos aumentando así el riesgo de un uso inadecuado o desproporcionado o pagos indebidos en la ejecución de tiempo extraordinario, debido pagos mayores a funcionarios a lo que correspondía según las fuentes documentales, lo cual podría repercutir en la atención oportuna de la pandemia por falta de disponibilidad de recursos económicos.

2.2. Jornada Extraordinaria de los Directores Regionales

Al igual que con el resto de funcionarios que fueron seleccionados para verificar el reconocimiento de la jornada extraordinaria en apego a los procedimientos establecidos, la normativa aplicable y su correlación con las fuentes documentales que acreditaran la ejecución de la jornada extraordinaria, se solicitó a los Directores Regionales Central Este y Huetar Caribe la información que evidenciara el trabajo efectuado en las horas reportadas en jornada extraordinaria durante los meses de marzo, abril, mayo.

Al respecto ambos Directores Regionales manifestaron que, por las labores desarrolladas propias a sus cargos, existía una imposibilidad material de establecer productos visibles en los que se lograra evidenciar todo el trabajo desarrollado en la atención de COVID-19 en jornada extraordinaria, debido a que parte de estas acciones son de gestión de tiempo que se consumen al leer y analizar diferentes documentos, directrices, lineamientos, protocolos, correos, entre otros, para la toma de decisiones, así como actividades desarrolladas en la supervisión del personal, control de calidad de los informes técnicos, dirección y orientación de los equipos locales y regionales, coordinación interinstitucional, resultando complicado documentar en su totalidad estas actividades.

Suministrando carpetas con información en las que se consideró se visualizaba el trabajo desarrollado en la atención de la pandemia por COVID-19, al realizar la revisión y correlación de cada documento aportado con el tiempo extraordinario, no se logra establecer una vinculación directa o tangible con el tiempo total reportado, la jornada a la que pertenece, es decir, ordinaria o extraordinaria, la vinculación directa en su desarrollo con el funcionario, existen días sin documentación que acredite las labores desarrolladas, e información suministrada se relaciona con la jornada ordinaria.

Lo anterior dado que en la vinculación de las actividades señaladas que se ejecutan en dicha jornada con las fuentes documentales y el tiempo reportado se observó aspectos como:

- Indicación de reuniones de coordinación interinstitucional y local de las cuales no fue posible obtener bitácoras, o bien las suministradas corresponden a jornada ordinaria.
- Se indica que se revisan y supervisan los informes diarios remitidos a la Dirección General, sin embargo al revisar según las fechas reportadas en tiempo

extraordinario para establecer su correlación, de las carpeta informes marzo, abril y mayo se extraen los informes diarios de acciones COVID-19 en el caso de marzo la información del 14 y 15, según información del archivo suministrado fueron remitidos a la Dirección General a las 2:29 p.m. y 1:55 p.m. respectivamente por el funcionario colaborador del Equipo de Vigilancia de la Salud de la Región con autorización del Director Regional, sin embargo, en visita realizada, al entrevistar los funcionarios la persona encargada de ese informe indicó que el mismo lo consolida y completa ella con la información que cada DARS remiten a la Región mismo que ella remite a la DGS tal y como se observa en el correo facilitado como evidencia del Director Regional. Esta condición se repite para cada uno de los días reportados en jornada extraordinaria, pero no se logra evidenciar que la información fue revisada por el Director Regional para el control de calidad que se menciona en el oficio.

- Se suministran archivos donde se consolida toda la información relacionada con los casos atendidos, los cuales también fueron suministrados por la Jefe de la Unidad de Rectoría y según indicó *“En lo que respecta a las plantillas adjuntas son los controles utilizados para llevar la información, trabajada de la siguiente manera la plantilla de control COVID se registran los casos positivos, recuperados y fallecidos, y en la hoja de incidentes se registran todos los incidentes recibidos por el 911”* y las mismas *“se usan y están en línea compartidas por medio de la plataforma del OneDrive con todos los funcionarios asignados para la atención de la emergencia y cuentan con el ingreso de la misma y eran alimentadas en los tiempos extraordinario”*, estas no permiten identificar cuáles son los datos trabajados por cada funcionario, o bien si es algún otro funcionario de la Región o DARS y la jornada en la que se abordó, tampoco se visualiza el abordaje de la información por parte del Director Regional.
- Se indica revisión y análisis documentos como lineamientos, protocolos, directrices y otros documentos bibliográficos de actualización científica sobre el tema, en horarios fuera de la jornada ordinaria los cuales se requiere estudiar detenidamente antes de socializarlos, de los cuales posteriormente no se observa la remisión de un producto tangible.
- Se suministra archivo en el que se observa correos remitidos de los cuales si bien se evidencia que se le está dando un abordaje y atención de la Pandemia, puesto que se observa la trazabilidad de la información, no existe congruencia entre la evidencia encontrada y las horas reportadas, ya que no se contempla la totalidad de horas reportadas o bien las horas que se observan sobrepasan las horas reportadas e incluso se observan días en los que no existe reporte de jornada extraordinaria pero de igual forma se evidencia trazabilidad de la información.
- Algunos días se detalla revisión de órdenes sanitarias de forma genérica pero no se indica cuales, a pesar de que sus funciones como Director Regional son más de conducción, vigilancia y acompañamiento correspondiéndole al ámbito local en el cual se operativizan estas, sin embargo, dado que los mismos por diferentes razones como la ausencia de Directores de Área deben avocarse las competencias de estos últimos, se revisa la base de datos proporcionada por la región denominada *“Seguimiento OS COVID-19”* se observa que no existen órdenes sanitarias emitidas en las fechas indicadas o posteriores para la DARS que indicó se cubren por falta del Director de Área como un recargo.

De la documentación se observa la trazabilidad de la información con los diferentes colaboradores a su cargo, la coordinación interinstitucional y local para el abordaje de la pandemia por COVID-19, evidenciándose que se realiza una labor de “Conducción y Vigilancia” en las cuales no se observa elementos excepcionales y eventuales para el logro de los objetivos previstos, para el caso concreto la contención y mitigación del SARS-CoV-2, labores realizadas que no son fácilmente constatables en documentos, por lo que su labor es evaluada mediante el análisis de los informes que presenta, la eficiencia y eficacia de los métodos empleados y la calidad de los resultados obtenidos según lo señala el manual de clases institucional.

Por otro lado, los informes suministrados que se remiten a fin de mes por cada director a la DGS para comunicar las labores desarrolladas durante el mes en jornada extraordinaria presentan debilidades que no permiten una redición de cuentas adecuada ya que los mismos son muy generales y omisos en realizar una relación con el tiempo empleado y el detalle de las actividades desarrolladas, la identificación concreta de las actividades, presentan muy pocas variaciones en los detalles señalados para cada día entre los diferentes meses siendo imágenes o reflejos unos de otros con las variación únicamente en los días y horas empleadas, observándose una constante en las actividades desarrolladas en jornada extraordinaria con lo cual se pierde el elemento fundamental caracterizador de la jornada extraordinaria como lo es su eventualidad y excepcionalidad.

Al respecto es importante mencionar que los artículos 139 y 140 del Código de Trabajo establecen el carácter principal para que proceda el reconocimiento de la jornada extraordinaria es su temporalidad, el cual debe obedecer a los principios de excepción y eventualidad:

“Artículo 139:

El trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, constituye jornada extraordinaria y deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado.

No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe en subsanar los errores imputables sólo a él, cometidos durante la jornada ordinaria.

Artículo 140:

La jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, no podrá exceder de doce horas, salvo que por siniestro ocurrido o riesgo inminente peligren las personas, los establecimientos, las máquinas o instalaciones, los plantíos, los productos o cosechas y que, sin evidente perjuicio, no puedan sustituirse los trabajadores o suspenderse las labores de los que están trabajando.”

Según se ha indicado por la Procuraduría General de la República¹ en concordancia con la jurisprudencia de los Tribunales de Trabajo, al señalar que, en virtud de los artículos 58 constitucional, 136 y 139 del Código de Trabajo, la jornada extraordinaria de trabajo es de carácter excepcional y temporal, en virtud de las tareas especiales e imprevistas que se pueden originar, las cuales son también de naturaleza ocasional.

¹ Dictamen C-150-2011 del 30 de junio del 2011.

Indicando mediante el Dictamen No. C-047 de 20 de febrero del 2003:

“... téngase presente que el reconocimiento de las denominadas "horas extra", nace cuando se supera la jornada laboral ordinaria y se trabaja en jornada extraordinaria. A este efecto, consideramos conveniente examinar lo establecido por nuestro Ordenamiento Jurídico en relación con la jornada laboral que se encuentra instaurada en nuestro medio. Establece el artículo 58 de nuestra Constitución Política, los períodos de tiempo máximo que deben comprender la jornada laboral ordinaria, tanto diurna como nocturna, así como el reconocimiento salarial que tiene que hacerse en el caso de la jornada extraordinaria, definiendo al respecto que:

"ARTICULO 58.-

*La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados. **Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.**" (el destacado no es del original)*

Así mismo es importante mencionar que en el caso de puestos de Dirección y Vigilancia el artículo 143 establece que los mismos no se encuentran sujetos a la jornada ordinaria de 8 horas al laborar sin fiscalización, estableciendo como limite a su jornada las 12 horas, según lo señalado por la Procuraduría General de la Republica² los funcionarios bajo los supuestos expresados en el artículo 143 del código de trabajo para determinar su sujeción debe existir una fiscalización inmediata por parte del superior la cual debe ser directa y efectiva:

"...la categoría de "empleados que trabajan sin fiscalización superior inmediata", no se circunscribe, dentro de la Administración Pública, a los jefes institucionales o "superiores jerárquicos supremos", pues existen otros cargos que, por su jerarquía, o por sus características particulares (directores y jefes, por ejemplo), se desempeñan sin fiscalización superior inmediata, que por ende, se encuentran dentro del supuesto de hecho que prevé el numeral 143 del Código de Trabajo, sin que necesariamente se trate de los jefes institucionales."

"...para determinar que un funcionario se encuentre o no excluido de la limitación de la jornada ordinaria, no es la denominación que tenga el puesto que ocupe, sino que la fiscalización de las labores cumplidas, por parte del superior inmediato, exista de manera directa y efectiva"

Al respecto es importante señalar lo indicado por la Contraloría General de la Republica en oficio CGR/DJ-2337 del 11 de diciembre del 2015

"Tema sobre el cual esta Contraloría General de la República ha indicado con respecto a funcionarios que no están sujetos a fiscalización superior inmediata que: "(...) no están obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esa jornada, a hora y media de descanso. De lo anterior se desprende que la

² Dictámenes C-125, de 18 de marzo del 2008 y C-325 del 06 de noviembre de 2019

tendencia es la de eliminar el pago de horas extra a aquellos funcionarios que no están sujetos a fiscalización superior inmediata, **o sobre los que no es posible verificar documentalmente el trabajo**. Esta situación, nacida del Código de Trabajo, es aplicable a los jefes de departamento, de allí que se les pueda exigir hasta una jornada de doce horas diarias. Pero es de advertir que no se trata de que en virtud de esa disposición se pueda obligar a un jefe a trabajar permanentemente doce horas, sino que tratándose de jefaturas se le puede obligar ocasionalmente a trabajar hasta ese máximo, sin necesidad de pago extraordinario. (...) Si se llegara a exceder ese límite tendrían derecho, de acuerdo con la jurisprudencia de nuestros Tribunales de la materia, a una remuneración adicional sencilla calculada con base en su salario ordinario (Oficio 8961 de 25 de setiembre de 1984).” El subrayado no pertenece al original.

La urgencia de contener, controlar y disminuir los efectos de las situaciones presentadas en la atención de la emergencia, conlleva a considerar que al ser un evento sin antecedentes lo constituye como algo no apegado al procedimiento establecido provocando la reducción de controles de supervisión de parte de los superiores, y que los existentes no fueran efectivos según las debilidades antes señaladas.

El que se reconozca jornada extraordinaria a los Directores Regionales sin evidenciar la fiscalización inmediata de forma directa y efectiva, y sin que las labores que estén desarrollando se encuentren dentro del marco de excepción y eventualidad establecido en el ordenamiento, incrementa el riesgo de uso indebido de los recursos públicos, producto de pagos que no corresponden.

2.3. Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19

Como parte del análisis del sistema de control interno en el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria para los componentes funcionales de ambiente de control, actividades de control y sistemas de información, la observación integral de las pruebas realizadas y la aplicación del cuestionario en el Nivel Regional, se determinó que existen aspectos que debilitan el sistema de control interno relacionado con la jornada extraordinaria en la atención a COVID-19.

Los aspectos clasificados por componente funcional corresponden:

A. Ambiente de Control:

- Ausencia de autorizaciones para ejecutar el tiempo extraordinario, o bien tan generales que no establecen un marco de ejecución o límite; y Justificaciones del requerimiento genéricas y ambiguas o elaboradas posterior a la jornada extraordinaria.

Como se indicó en el Hallazgo N°1, íntimamente vinculado con ambiente de control es lo observado en relación a la ejecución de las actividades relacionadas en jornada extraordinaria se encuentra la ejecución de esas jornadas sin justificaciones del requerimiento previas sino presentadas posterior a la ejecución, y autorizaciones inexistentes o muy generales.

Así mismo dichas justificaciones presentadas posteriormente o en los casos en que se presentaron previamente se observa que a pesar de que en el formulario de justificación se solicita la descripción detallada, el 100 % de las justificaciones revisadas no permiten identificar las actividades a desarrollar cada día por el funcionario, ya que las mismas se realizan para dos o más funcionarios y se detallan actividades que pueden ser realizadas solo por uno o más funcionarios en conjunto; así mismo el requerimiento de horas se expresa globalmente para todo el mes, y no por día, con lo cual no puede existir un adecuado control de horas ejecutadas por día, aspecto que no permite garantizar una transparencia y efectividad en el uso de los recursos.

Al no existir autorizaciones que indiquen los días y horas a ejecutar jornada extraordinaria, justificaciones genéricas, ambiguas o muy generales realizadas posteriormente en la mayoría de casos, donde a pesar que se identifica al funcionario y se indica la cantidad de horas ejecutadas, no se puede logra establecer un marco de referencia en el cual se logró establecer que es lo que el funcionario va realizar y que es lo que realizó, cuanto fue el tiempo autorizado y cuanto el empleado y reportado.

- Definición, planificación y organización estructurada por parte de los niveles superiores de las acciones a desarrollar en jornada extraordinaria.

Es importante mencionar también que un aspecto señalado por las Jefaturas entrevistadas de los Niveles Regionales, específicamente Jefe de la Unidad de Rectoría y Directores Regionales, y observado por esta Auditoría en la ejecución de la actividades de examen, es que para la atención de la pandemia se presentaron debilidades en la organización estructurada por parte de los niveles superiores, en la que se unificaran procesos, priorizaban actividades a atender y a suspender, definición de actividades desarrollar y cuales no mientras se estuviera en la atención a COVID-19, uniformidad de instrumentos a utilizar, lo cual afectó el trabajo desarrollado, ya que se tenía que atender todo lo que normalmente se realiza más lo relacionado a COVID-19, por lo cual el tiempo extraordinario era utilizado para realizar lo que no se pudo hacer en jornada ordinaria indistintamente si era COVID-19 o algún otro aspecto de la Rectoría que efectúa el Ministerio, lo cual genera a su vez un desgaste físico de los funcionarios.

Al respecto se extraen las afirmaciones realizadas por los Directores de las Regiones Central Este y Huetar Caribe respectivamente.

“... en los primeros meses de la Epidemia se usaron cualesquiera medios de comunicación, bajo la presión de la necesidad y en ausencia de sistemas institucionales mejor estructurados y competentes, especialmente en términos de conectividad...”

No es exagerado decir que los actuales sistemas de información aún resultan deficientes frente a esa extraordinaria necesidad.”

“Con relación a la revisión de las diferentes fuentes documentales (productos) que evidencien mi trabajo efectuado en las horas reportadas en jornada extraordinaria durante los meses de marzo, abril y mayo del 2020 he de comunicarle que gran parte de estas acciones fueron y son de gestión de tiempo que se consumen al leer y analizar diferentes documentos, directrices, lineamientos, protocolos, correos, entre otros, para la toma de decisiones en mi cargo como Director Regional de Rectoría de la Salud

Huetar Caribe y en otras en recargo de funciones como Director de Área Rectora de Pococí y de Siquirres, ante la ausencia de los titulares, así como las consultas y atenciones telefónicas que se brindan a los diferentes actores sociales claves, internos y externos, que favorecen una articulación efectiva del ejercicio de la Rectoría en esta emergencia.”

B. Actividades de control

- Formularios que no cuentan en su totalidad con la cantidad de firmas que hacen constar la revisión y supervisión.

Con respecto a actividades de control, se determina que existen formularios que no cuentan en su totalidad con la cantidad de firmas que deben contener, aspecto que no es meramente de formalidad del documento, sino que con el estampado de la firma se está haciendo constar que las personas que han firmado el documento han realizado una actividad de control y garantizan que la información contenida en el mismo es cierta y veraz.

Al respecto, en el caso de la Región Central Este al 100% de los informes de tiempo extraordinarios presentados por los funcionarios les hace falta las firmas que hacen constar que el Nivel Regional (Director Regional y Recursos Humanos) ha revisado y aprobado la información que los mismos contienen, situación que se observa de igual forma en la Región Huetar Caribe con la variable que en su mayoría la firma que hace falta es la del Director Regional y en muy pocos casos la de Recursos Humanos, a saber le hace falta la del Director Regional a los funcionarios de las DARS de Pococí, Talamanca, Limón Guácimo.

Para los funcionarios del Nivel Central no se observó la firma de Recursos Humanos en los formularios; en el caso de los Directores Regionales se observó que los mismos no se encuentran firmados por la Directora General de Salud, e inclusive en el caso del Director Regional Huetar Caribe estos cuentan con el sello de la Dirección General, sin embargo, no cuentan con la Firma de la Directora General, siendo aportados posteriormente por la DGS, señalando que los mismos, con sus respectivas firmas se encontraban en la Dirección de Recursos Humanos.

Por otro lado, se determinó que en el formulario de control de asistencia que se remite, para las Directoras Guácimo y Talamanca de la Región Huetar Caribe el mismo no contiene la firma del Director Regional en el espacio de “V°B° de Superior Inmediato”.

- Ausencia de las certificaciones sobre la supervisión realizada por superior inmediato.

En el caso de las certificaciones que se deben realizar para determinar que el superior inmediato realizó la supervisión misma que garantiza que el funcionario realmente ejecutó la jornada extraordinaria según lo pactado, se determinó en el caso de la Región Huetar Caribe para el mes de marzo la misma fue emitida hasta el mes de mayo e inclusive en el caso de la Directora de DARS de Guácimo la certificación correspondiente al mes de mayo N° MS-DRRSHC-1447-2020 tiene fecha del 22 de setiembre de 2020, es decir, la misma se emite 4 meses después, a pesar de que la supervisión se debe realizar de forma inmediata y directa, y remitir dicho documento con el resto de documentación para el cobró los primeros 7 días del mes siguiente a la ejecución, aspecto que deja en duda si realmente dicha supervisiones se están realizado, o solamente se emite el documento por ser un

requisito para el pago, que al no emitirse en su momento se realiza a petición de Recursos Humanos.

De igual forma en el caso de la Jefe de la Unidad de Rectoría de la Salud y la Directora de la DARS de Talamanca para el mes de mayo no se tuvo acceso a dicha certificación y cuando esta Auditoría en visita efectuada solicitó a la Región se remitieron las de los meses de marzo y abril mas no mayo.

En el caso del Director Regional Central Este no consta dentro de la información que se remitió, las certificaciones de marzo y abril solamente consta la del mes de mayo.

- Ejecución de la jornada extraordinaria sin justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria.

En los apartados anteriores se señaló la emisión de justificaciones generales, ambiguas y elaboradas posterior a la ejecución, sin embargo también, se observa reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria en algunos días sin que esa justificación elaborada posterior a la ejecución incluyera el día o la cantidad de horas a laborar, es decir, se realiza la justificación pero se deja algunas horas o días por fuera, esto a pesar de que el manual de procedimientos se indica *“En caso de que se excedan los tiempos estimados o bien se incluyan otros funcionarios en la actividad, el Director de la Unidad Organizativa debe proceder a elaborar una nueva justificación de tiempo extraordinario que especifique el tiempo extraordinario total requerido y el nombre detallado de los funcionarios que participaron, comprendiéndose que este último documento descarta el anterior informe de justificación de tiempo extraordinario elaborado ...”* o también del todo no se realizó la justificación del requerimiento; lo anterior se observa en los casos de:

1. En el caso del Director Regional Huetar Caribe para el mes de marzo no existe justificación y en el mes de mayo se justificó previamente 50 horas, pero se ejecutaron 52.
2. Para la Directora de Guácimo según justificación de fecha 27 de marzo de 2020 se indicó en el formulario de Justificación el requerimiento de 80 horas de jornada extraordinaria, sin embargo, se ejecutaron 93 horas y no se aportó una justificación del requerimiento adicional.
3. En el caso del Director Regional Central Este para el mes de abril según justificación del requerimiento remitido a la Dirección General se señalaron 4 horas para los días 25 y 26 mismos que según comunicación en oficio MS-DGS-1558 de fecha 4 de mayo le fueron autorizadas solo esas 4 horas, se ejecutaron y reportaron 16 horas distribuidas en los días 9 y 10 de abril.
4. A la funcionaria Profesional de la Salud de la Unidad de Rectoría de la Región Central Este se le justificó el requerimiento para los días 11,12,18 y 19 de abril de 1 hora por día, pese a ello se ejecutó y reconoció jornada extraordinaria por 3 horas cada día, para un acumulado de 8 horas sin haber justificado y autorizado.
5. En el caso del encargado de Vigilancia de la Salud y la Directora de la DARS de Turrialba ejecutan tiempo extraordinario sin contar con la justificación del requerimiento para los días 4,11 y 18 de mayo, situación similar para el mes de marzo para la Jefe de la Unidad de Rectoría Huetar Caribe.

- Procedimiento ejecutado para el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria de los Directores Regionales.

Se visualizó que a pesar de que las justificaciones del requerimiento de laborar jornada extraordinaria, autorizaciones y certificaciones son emitidas por la DGS, a la hora de preparar la nómina para el pago con los montos correspondientes está se realiza en el mismo Nivel Regional y son firmadas por el propio Director Regional, lo cual no es una sana práctica, dado que la información queda separada debilitando el control, sino que además él mismo se encuentra certificando su propio tiempo extraordinario, siendo juez y parte, vulnerándose el sistema de control interno.

C. Sistema de Información

- Implementación de canales de comunicación no oficializados por la institución que no garantizan la gestión documental de la información.

Tanto en la Región Huetar Caribe y Central Este se visualizó el uso de Chats de Whats App por medio de los cuales se utilizan para facilitar la comunicación de lineamientos, resolver dudas sobre interpretación de los mismos, solicitud de recursos de apoyo regional, autorizaciones, justificaciones, entre otros asuntos relacionados con el abordaje de la atención de la pandemia.

La implementación de esos medios no formalizados por la institución para la comunicación con los diferentes colaboradores del Nivel Regional a las DARS y viceversa, si bien permiten una atención más expedita, para coordinar acciones, informar algunos aspectos, y solicitar autorizaciones sobre la ejecución de tiempo extraordinario, lo cierto es que debilita los medios para evidenciar la ejecución de la jornada, así como para un adecuado control del tiempo autorizado.

- Documentación de respaldo en la cual no existen elementos suficientes que permitan una visualización directa o tangible para establecer el tiempo real empleado por el funcionario y el autorizado

Finalmente como se indicó en el apartado anterior se observaron las debilidades en relación a la gestión documental que debe respaldar la ejecución del tiempo extraordinario, y por ende que afectan el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria, en la cual no existen elementos suficientes que permitan una visualización directa o tangible para establecer el tiempo real empleado por el funcionario y el autorizado, garantizando así, la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos empleados al ejecutarse dicha jornada, eso dado que dichas fuentes no muestran el tiempo total reportado, o bien no existen elementos que permitan una visualización directa o tangible para establecer la vinculación en algunos casos con el funcionario y el tiempo empleado, aspecto que podría en determinado momento aumentar el riesgo de un uso inadecuado o desproporcionado de los recursos en la ejecución de tiempo extraordinario, repercutiendo en la atención oportuna de la Pandemia por falta de disponibilidad de dichos recursos, esto en el caso de requerirse una mayor ejecución de jornadas extraordinarias.

Las normas de control interno para el Sector Público constituyen un marco general que guía el actuar de las instituciones en la transparencia y rendición de la gestión pública, de ahí que sea importante una consideración integral de las mismas por parte de la administración en el desarrollo de los actos, procesos, actividades que se ejecutan, es de suma importancia que el ambiente de control, el cual constituye el fundamento para la operación del sistema mismo en la búsqueda de la satisfacción de los objetivos institucionales según lo señala la norma 2.1. contemple:

*“... el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una **gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva**”*

Para ello debe contar como lo mencionan las normas 2.5. y 2.5.2 en la ejecución de los procesos, operaciones institucionales con la definición de la estructura organizativa, líneas de dependencia y coordinación, ajustada según se requiera en la dinámica institucional y del entorno, las autorizaciones y aprobaciones respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, necesarias ante los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.

A su vez en concordancia con la norma 4.1 tanto el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, acoger, evaluar y perfeccionar, aquellas actividades necesarias para el control en los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales, y que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garantice el uso correcto de los formularios según lo establecen las normas 4.4.1 y 4.4.2.

Así mismos, asegurar que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, que permita ejercer el control, se almacene y se recupere la información de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales; que la información posea las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, encontrándose libre de errores, defectos u omisiones, de acuerdo con lo establecido en las normas 5.4 y 5.6.1.

Finalmente, los medios de comunicación que se implemente debe no solo asegurar la comunicación de la información en el tiempo propicio, de manera ágil, segura, correcta, sino garantizar la disponibilidad y acceso por parte de distintos usuarios a la información de acuerdo con lo establecido en las normas 5.7, 5.7.1 y 5.7.4.

Tal y como ya se mencionó el incumplimiento por parte de la Jefaturas y la Unidad de Recursos Humanos y las unidades de Apoyo Logístico en relación al procedimiento institucional, así como la falta de supervisión ha provocado que los mecanismos de control previamente establecidos no sean lo suficientemente eficientes y se observen las inconsistencias indicadas, las cuales no permiten brindar a la ciudadanía una seguridad razonable de que los recursos destinados a cubrir la jornada extraordinaria en la atención de la pandemia por COVID-19 son utilizados de manera óptima.

Así mismo la falta de implementación de controles por parte de las jefaturas y unidades de Apoyo Logístico que determinen el momento en que se da una ejecución sin contar con justificaciones o que sobrepasa el tiempo autorizado, y controles que documenten y garanticen la ejecución real del tiempo empleado, provoca que la Unidad de Recursos Humanos realice los pagos sin que exista documentación que respalde y acredite la ejecución de tiempo extraordinario.

Al existir un debilitamiento del sistema de control interno la institución no está en capacidad de garantizar un uso adecuado de los recursos y la transparencia en sus actuaciones, por ello en ambientes de tanta incertidumbre como los que genera la atención de una pandemia es importante no desatender los controles, sino, por el contrario es necesario reforzarlos y de ser necesario adaptarlos de manera que se acojan las medidas que garanticen el efectivo funcionamiento del sistema de control interno y permitan a la institución disminuir riesgos ante usos no autorizados, desproporcionados, que podrían surgir ante la falta de certeza de la ejecución real de la jornada extraordinaria por parte de los funcionarios.

2.4. Control de la ejecución del presupuesto aprobado para la atención de COVID-19

De la auditoría efectuada se determinó que a pesar que se llevan registros sobre la ejecución en algunas regiones según lo establecido en el procedimiento, otras no lo llevan y en el caso de las direcciones de Nivel Central mencionadas las mismas llevan los registros de lo pagado informando a la Dirección General, sin embargo, no existe una unidad o proceso que esté encargado de llevar el control globalmente identificando y midiendo desviaciones en la ejecución del presupuesto, y tomando las medidas oportunas para garantizar la disponibilidad según lo establecido para la atención de COVID-19.

Lo anterior dado que, con el propósito de conocer el control del monto ejecutado y disponible del presupuesto extraordinario aprobado para la ejecución de la jornada extraordinaria en la atención de COVID-19 por parte de la Unidad de Recursos Humanos, se consultó al Jefe de dicha unidad quién y cómo se realiza el control de presupuesto ejecutado por las diferentes unidades organizativas de la institución, a lo que se indicó:

“En la Unidad de Recursos Humanos se realiza un proceso de seguimiento a la ejecución presupuestaria de todas las subpartidas y coletillas presupuestarias de la Partida de remuneraciones y adicionalmente la de Tiempo Extraordinario. Sobre este último se lleva un seguimiento interno de los montos asignados por este concepto a diversas unidades organizativas, a las cuales así se les ha autorizado, el mismo consiste en ser vigilante de los montos asignados (cuando se cuenta con dicha información), montos ejecutados y saldos”

Aclarando que en relación al control del presupuesto dicha unidad no realiza las acciones correspondientes debido a que le concierne ejecutarlas al responsable del programa presupuestario quien conoce a quienes les fue autorizado la ejecución de jornada extraordinaria, no correspondiéndole a la Unidad de Recursos Humanos el control del presupuesto, desarrollando sin embargo dicha unidad, el registro sobre la aplicación de las nóminas y saldos disponibles.

Según consulta efectuada a la División Administrativa, en el momento que se comunica a los Directores Regionales la asignación del presupuesto para la atención de COVID-19 se inicia con el control de la ejecución de dicho presupuesto, mismo que se lleva todos los años para lo que es Rectoría, Tabaco y ahora para COVID-19, este control se hace con la información que Recursos Humanos suministra de los montos que se han reportado en tiempo extraordinario, dicha ejecución se comunica a la DGS todos los meses para que esta realice lo que se considere oportuno.

En reunión efectuada el día 10 de setiembre con los funcionarios de la Dirección General de Salud se indicó que se realizó una distribución para el Nivel Regional y en el caso de Nivel Central se manejó un monto centralizado, pues históricamente se ha realizado así por el comportamiento observado, el cual se va descontando conforme se va ejecutando por cada unidad Organizativa del Nivel Central, de ahí la División Administrativa va llevando el registro de la ejecución y el saldo disponible del presupuesto.

Sin embargo en relación con el Control de Presupuesto se indica que en el caso de Nivel Regional le corresponde a cada Director Regional llevar ese control, ya que el mismo manual de procedimientos sobre el pago de tiempo extraordinario señala que el director debe determinar, al conocer el presupuesto, las actividades que requieren desarrollarse catalogándolas como actividades excepcionales o eventuales, así como valorar cualquier otra circunstancia eventual y de ahí emitir las diferentes pautas, no emitiéndose por parte de la Dirección General algún otro lineamiento más que el señalado en los oficios de asignación del presupuesto en el que se indica a cada Director Regional el monto asignado para cubrir la atención de COVID-19 y que el mismo es para cubrir el periodo de marzo a diciembre 2020.

Con respecto al control presupuestario en las regiones, se observó que en el caso de la Región Central Este a través de la UALA se realiza un control de la ejecución del presupuesto el Jefe de la UALA lleva en un archivo de Excel un auxiliar contable en el que se ingresa lo reportado por cada DARS con el objetivo de visualizar y controlar el gasto, emitiendo informes a la Dirección Regional para que se tomen las acciones correspondientes que se consideren oportunas y se emitan lineamientos hacia las DARS, observándose así oficios como el MS-DRRSCE-UALA-0329-2020 y el MS-DRRSCE-UALA-0856-2020 en el que se le indica al Director Regional el comportamiento visualizado en la ejecución de la jornada extraordinaria de COVID-19.

Por el contrario, en la Región Huetar Caribe según indicó el Jefe de la Unidad de Apoyo Logístico y Administrativo, se empezó a ejecutar según lo demandaba la situación, sin ninguna limitación para realizar todos los esfuerzos necesarios para contener la situación.

Una vez que se les informó sobre los ciento veinte millones asignados para COVID-19 a finales de abril, se procedió a realizar la distribución del saldo para cada unidad organizativa, monto que le fue comunicado en mayo a cada Director de Área, indicándoles el monto asignado por mes para ejecutar de mayo a diciembre, con lo cual cada director debe llevar el control y realizar la planificación correspondiente; al respecto se menciona que la UALA lleva también un auxiliar el control de la ejecución, sin embargo, no se generan informes hacia la Dirección Regional, ya que como cada director conoce el monto asignado y disponible debe ir realizando los ajustes necesarios para contar con recursos disponibles hasta finalizar el año, y en el caso de aquellas DARS que ya han ejecutado gran parte del

presupuesto y antes de diciembre se queden sin recursos de igual forma implementar las medidas para atender los requerimientos.

Aunado a lo anterior, según indicó el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos al mes de junio se había ejecutado por nivel de gestión: Nivel Central ₡58.741.007,92 y Nivel Regional a junio del 2020 se había pagado ₡377.984,310,35, sin embargo, según los registros realizados por esta auditoría con la información proporcionada por esa misma Unidad a junio el monto corresponde a total de ₡446 950 061,62 de los cuales ₡386 351 349,68 corresponden al Nivel Regional y ₡60 598 711,94 a Nivel Central según se muestra en la Cuadro N° 6, existiendo una diferencia de ₡10 224 744,1 que tiene como origen el hecho que dicha unidad registra el monto pagado, y no registra la información que fue reportada en las nóminas de Nivel Regional o informes de Nivel Central que por alguna razón o inconsistencia en la información presentada fue devuelta para su corrección o pospuesto su pago, esto a pesar de ser ya una obligación contraída por la institución con los funcionarios, así como errores en las fórmulas que se utiliza en el archivo de Excel para realizar el registro en los que no se suman la totalidad de los funcionarios.

Cuadro N° 6
Montos reportados por las Direcciones Regionales y
el Nivel Central, en las nóminas para pago de tiempo extraordinario.

Región/Cantidad DARS	Gasto Marzo	Gasto Abril	Gasto Mayo	Gasto Junio	Total Ejecutado
Central Sur (19)	₡22 875 533,93	₡32 072 794,12	₡20 070 926,65	₡23 014 835,02	₡98 034 089,72
Central Norte (12)	₡4 680 833,60	₡6 344 252,05	₡9 676 063,08	₡12 753 525,64	₡33 454 674,37
Central Este (7)	₡5 136 468,49	₡7 508 660,67	₡6 671 903,38	₡5 816 340,18	₡25 133 372,72
Huetar Norte (6)	₡5 923 331,89	₡4 410 543,62	₡9 844 281,51	₡18 034 491,60	₡38 212 648,62
Huetar Caribe (6)	₡21 483 521,50	₡24 593 364,84	₡17 692 781,19	₡18 655 496,52	₡82 425 164,05
Brunca (6)	₡9 303 833,75	₡9 162 298,64	₡8 788 615,02	₡10 080 626,90	₡37 335 374,31
Chorotega (12)	₡2 559 616,32	₡1 743 230,52	₡9 577 938,49	₡7 946 747,89	₡21 827 533,22
Pacífico Central (9)	₡4 680 561,71	₡6 647 343,39	₡6 609 315,65	₡8 971 560,32	₡26 908 781,07
Occidente (6)	₡6 624 152,24	₡6 364 760,70	₡4 746 075,08	₡5 284 723,58	₡23 019 711,60
Nivel Central	₡13 114 374,70	₡19 542 338,43	₡13 271 728,11	₡14 670 270,70	₡60 598 711,94
Total	₡96 382 228,13	₡118 389 586,98	₡106 949 628,16	₡125 228 618,35	₡446 950 061,62

Fuente Elaboración propia con las Nóminas de tiempo extraordinario suministradas por Recursos Humanos

Es importante mencionar que la norma de control interno 4.4.1 sobre la documentación y registro de la gestión institucional establece que, es obligación del jerarca y titulares subordinados, según sus competencias, establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, así mismo la norma 4.4.3 señala que se deben establecer las medidas pertinentes que permitan establecer y mantener actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados, señala la norma:

4.4.3 Registros contables y presupuestarios

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.

En relación a la confiabilidad de la información la norma de control interno 5.6.1 establece que:

"la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente"

Así mismo las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, 4.4.2 y 4.4.3 establecen en relación a la fase de control presupuestario que se deber realizarse el control para identificar y medir las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional y se realicen oportunamente las correcciones que correspondan, a fin de lograr concordancia entre esa ejecución y los límites previstos, siendo responsabilidad de los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios de la institución el establecimiento de esos controles, los cuales permitan la ejecución del presupuesto con apego estricto al bloque de legalidad y de manera transparente, eficaz, eficiente, económica y de calidad.

Dicho control según lo establece la norma 4.4.4 y 4.4.5 del cuerpo normativo antes citado, debe ser previo, concomitante y posterior del presupuesto de acuerdo con la naturaleza de las transacciones y de conformidad con las directrices establecidas por los niveles jerárquicos superiores y las instancias externas competentes, para lo cual los jefes y titulares subordinados, deberán designar los funcionarios responsables de velar por el cumplimiento de los mecanismos de control establecidos y la normativa emitida por las instancias internas y externas, dichos funcionarios deberán realizar las gestiones ante las instancias que procedan en los casos que los mecanismos de control alerten o identifiquen irregularidades o desviaciones importantes con respecto a los procedimientos establecidos para las fases del proceso presupuestario o con el contenido de la planificación y el presupuesto institucional.

Así mismo el Procedimientos y Protocolos sobre Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04 establece en la actividad 8.1 que al recibir el monto del presupuesto asignado el Director de nivel central y regional debe revisar y administrar racionalmente para cubrir las acciones y actividades asociadas a sucesos eventuales o excepcionales que implican que los funcionarios realicen labores fuera de la jornada ordinaria; para lo cual según se establece en el actividad 8.9 para el caso del Nivel Local y Regional la Unidad de Apoyo Logístico y Administrativo debe verificar y constatar la congruencia de los datos reportados en las nóminas de tiempo extraordinario por parte de las Unidades Organizativas del nivel local y regional, de forma que se ejecute el debido control del presupuesto asignado.

De igual forma, la actividad 8.10 establece la obligación de los directores de llevar el control de los montos reportados en las nóminas con el fin de estimar el gasto total, sin embargo, le corresponde a las Unidades de Apoyo Logístico llevar los gastos totales, para emitir los informes al Director Regional para lo que corresponda, indica la actividad 8.10:

8.10. Registrar la información para control de gasto en tiempo extraordinario

"(...)Así mismo, el Director a nivel central y local, y la Unidad de Apoyo Logístico Administrativo a nivel regional, nivel regional, debe llevar un control de las nóminas de pago de tiempo extraordinario con el fin de estimar el gasto total (tiempo extraordinario pagado) asociado a las labores en tiempo extraordinario de su Unidad Organizativa, o Unidades Organizativas en caso específico de la Unidades de Apoyo Logístico y Administrativo, que lleva el registro de las Áreas Rectoras de Salud y Unidades Organizativas de la Dirección Regional de Rectoría de la Salud...

La finalidad del control es disponer de datos históricos que permitan una mejor estimación del presupuesto requerido, así como para controlar y evitar que un funcionario trabaje de forma permanente la jornada ordinaria y una extraordinaria, ya que por el principio de excepción y eventualidad esto es improcedente.

Las Unidades de Apoyo Logístico y Administrativo, al controlar los gastos totales reflejados por las Áreas Rectoras de Salud y Unidades Organizativas del nivel Regional deben generar un informe global mensual del gasto percibido en este rubro y del presupuesto disponible estimado para pago de tiempo extraordinario. Este informe debe ser trasladado por la Unidad de Apoyo Logístico y Administrativo a la Dirección Regional de Rectoría de la Salud para su análisis y consideración, siendo indispensable se envíe mediante oficio mes a mes, con copia a la División Administrativa, sin excepción."

Así mismo señala actividad 8.15. que le corresponde a la División Administrativa verificar y controlar la justificación y desarrollo del tiempo extraordinario, así como la gestión de la ejecución del presupuesto destinado para el pago de tiempo extraordinario.

Además, es importante mencionar que de acuerdo al Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Salud oficializado en el MS-DM-2468-2020 del 24 de marzo de 2020, le corresponde a la División Administrativa a través de la Dirección Financiera, Bienes y Servicio "Velar por el correcto y efectivo manejo, de los recursos financieros de la Institución, en los tres niveles de gestión y de las transferencias realizadas a las entidades beneficiarias incluidas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios" sin embargo, lo debe hacer siguiendo los lineamientos estratégicos establecidos por el Director General de Salud, según se indica en el objetivo establecido para la División Administrativa en el manual:

"Garantizar que los procesos relacionados con la gestión de los recursos humanos, financieros, de infraestructura física y bienes y servicios y la gestión archivística se ejecuten de manera articulada, eficaz, con la calidad requerida, respetando el marco legal vigente, acorde con las políticas de gestión institucional emitidas por el Ministro de Salud y apegados a los lineamientos estratégicos establecidos por el Director General de Salud. Brinda además el apoyo técnico necesario para que estas condiciones se den en el Despacho del Ministro de Salud y en todas las Unidades organizativas."

Sin embargo, se debe indicar que el Instructivo para la operativización del proceso de visado sobre aspectos mínimos a considerar en el análisis de los documentos de ejecución presupuestaria, emitido según Circular DGPN-0063-2020 y que rige a partir del 17 de febrero del 2020, en su apartado 3.8 relacionado con "Planillas por concepto de salarios y horas extras" establece que le corresponde a las Unidades de Recursos Humanos de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 26402-H la responsabilidad de procesar las planillas de gastos correspondientes a la partida de servicios personales, es

decir, remuneraciones, correspondiéndoles así a los titulares de esas Unidades de la Administración Activa, verificar entre otros aspectos:

1. Ejercer un adecuado seguimiento y control de la partida de servicios personales de forma que se garantice la ejecución de estos gastos en estricto apego al bloque de legalidad.
2. Establecer los mecanismos y procedimientos de control interno que les permitan garantizar la adecuada ejecución y seguimiento de la partida de servicios personales y gastos asociados.
3. Que exista contenido presupuestario suficiente para el pago de las respectivas planillas.
4. En el caso particular de horas extras deben existir las autorizaciones correspondientes.

La omisión por parte de los titulares subordinados en relación a las obligaciones frente al sistema de control Interno y observancia de las Normas Técnicas sobre Presupuesto, genera que no se realice un control global adecuado en relación a la asignación y ejecución de presupuesto de cada unidad organizativa a la que se le asignó contenido presupuestario, identificando y midiendo las desviaciones que se pueden presentar en la ejecución del presupuesto institucional para que se realicen oportunamente las correcciones que correspondan; dejando en a la autonomía de cada Director el uso de los recursos y la decisión de implementar o no mecanismos de control que garanticen una ejecución eficiente y eficaz de los recursos.

Si bien es cierto, la Unidad de Recursos Humanos reporta el monto registrado y reportado por los funcionarios, el cual fue aplicado para pago en el sistema respectivo, se observa como existen debilidades en la información que no permiten que esta sea precisa, además el hecho que la División Administrativa solo incluya el monto ejecutado y algunos montos queden en tránsito, no permite reflejar el monto real que se ha ejecutado, incrementando el riesgo de una sobre ejecución producto de no contar con el monto real que se encuentra comprometido y reportes posteriores de ejecución de tiempo extraordinario, que al haberse ya ejecutado la jornada extraordinaria la institución deba cancelar al funcionario.

De igual forma el que no exista un control de presupuesto en el que se identifiquen y midan las desviaciones que se presentan en la ejecución del presupuesto provoca que algunas regiones que no implementaron individualmente un control y definición de lineamientos para la ejecución del presupuesto para garantizar su disponibilidad hasta diciembre, al mes de junio ya habían ejecutado un amplio porcentaje del presupuesto restándoles muy poco disponible para los meses restantes, situación que se debe valorar para los meses siguientes puesto que se desconoce la disponibilidad de recursos con que se disponga en el próximo presupuesto y la evolución de la pandemia, lo cual se constituye en recursos limitados que al momento de asignarse se deben maximizar, distribuir y controlar de forma que se garantice la disponibilidad para aquellas actividades impostergables que requieran de jornada extraordinaria.

3. CONCLUSIONES

3.1 Sobre justificación y autorización de la jornada extraordinaria y acreditación de las labores

Si bien se ha ejecutado el tiempo extraordinario según lo correspondiente en la normativa en cuanto a los límites establecidos para la suma de la jornada ordinaria y extraordinaria, en relación a los procedimientos establecidos y el sistema de control interno en el que se debe desarrollar la ejecución de la jornada extraordinaria existen debilidades que no permiten garantizar una adecuada rendición de cuentas, así como una eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

Lo anterior dado que, en primer lugar las justificaciones realizadas pese a que se encuentran e indican la información que de acuerdo al manual se establecen, no cumplen con los requisitos mínimos de identificar detalladamente las actividades a desarrollar por día para cada funcionario, sino que se hace de forma genérica y posterior a la ejecución de la jornada extraordinaria en la mayoría de los casos, segundo no existe una autorización previa que permita garantizar el tiempo a ejecutarse en jornada extraordinaria, con lo cual no existe un parámetro que permita controlar las acciones desarrolladas en relación al tiempo empleado, así como la intangibilidad de algunas actividades desarrolladas que no son documentadas, falta de mecanismos ágiles que permitan documentar el trabajo desarrollado por ejemplo atención de llamadas.

3.2 Sobre la jornada extraordinaria de los Directores Regionales

Con respecto al reconocimiento de la jornada extraordinaria de los Directores Regionales se determinó que al igual que el resto de los funcionarios de la institución no existen elementos suficientes respecto a las fuentes documentales que permitan una visualización directa o tangible y su correlación con el tiempo reportado en jornada extraordinaria.

Así mismo los informes que se remiten a fin de mes a la DGS para comunicar las labores desarrolladas en jornada extraordinaria durante el mes presentan no permiten una rendición de cuentas adecuada ya que los mismos son muy generales y omisos en realizar una relación con el tiempo empleado y el detalle de las actividades desarrolladas, la identificación concreta de las actividades, además presentan muy pocas variaciones en los detalles señalados para cada día y entre los diferentes meses observándose una constante en las actividades desarrolladas en jornada extraordinaria con lo cual se pierde el elemento fundamental caracterizador de la jornada extraordinaria como lo es su eventualidad y excepcionalidad, además no se logra identificar los mecanismos de fiscalización directa y efectiva empleados por la jefatura superior inmediata.

3.3 Sobre los aspectos de control interno

Si bien, la atención y trabajo desarrollado por la institución en la atención de COVID-19 ha sido de gran importancia en el impacto logrado por el país, debe señalarse que en la ejecución de las acciones desarrolladas en jornada extraordinaria se determinaron elementos que debilitan el sistema de control interno, la importancia del mismo radica en *“diseñar, aplicar y mantener controles internos razonables que les permitan garantizar a la ciudadanía una gestión transparente y oportuna, respecto de la protección del patrimonio*

público y el cumplimiento de los objetivos y cometidos institucionales” sin embargo, en relación a ambiente de control y actividades de control, relacionadas con la ejecución de dicha jornada se determinó ausencias de autorizaciones que deben existir, formularios incompletos, ausencia de certificaciones, debilidades en la acreditación de las acciones desarrolladas en jornada extraordinaria entre otros elementos como el uso de canales de comunicación que no permiten una adecuada documentación de la gestión institucional, que no permiten garantizar un adecuado uso de los recursos económicos destinados a cubrir la Pandemia a través de la jornada extraordinaria, y por ende la eficiencia y eficacia de las operaciones.

3.4. Sobre el control de la ejecución del presupuesto

Al indagar sobre la forma en que la Unidad de Recursos Humanos realiza el control del monto ejecutado y disponible del presupuesto extraordinario aprobado para la atención de COVID-19, se determinó que en dicha unidad no existe el control de presupuesto, pese a ello se lleva un auxiliar a lo interno en el que se registra los montos pagados, tanto para Rectoría, Tabaco y COVID-19, que les permite conocer la disponibilidad de presupuesto, sin embargo el mismo no permite conocer las obligaciones totales existentes en determinado momento, dado que no se incluyen los montos reportados por los funcionarios que fueron devueltos por alguna situación particular, que aunque no han sido pagados ya se encuentran comprometidos.

Por otro lado la División Administrativa lleva la ejecución presupuestaria con la información que le suministra Recursos Humanos, la cual facilita a la División Administrativa conocer el monto pagado por región, sin embargo, como se indicó supra presenta la debilidad que no refleja el monto real comprometido, el cual es informado a la DGS que es a la que le corresponde tomar las acciones pertinentes, según las funciones de la División Administrativa le corresponde a través de la Dirección Financiera, Bienes y Servicio *“Velar por el correcto y efectivo manejo, de los recursos financieros de la Institución, en los tres niveles de gestión y de las transferencias realizadas a las entidades beneficiarias incluidas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios”* pero la emisión de los lineamientos requeridos en caso de ajustes sobre ejecución le corresponde a la DGS. No existiendo un ente que se esté encargando de llevar el control globalmente identificando y midiendo desviaciones en la ejecución del presupuesto y tomando las medidas oportunas para garantizar la disponibilidad según lo previamente establecido para la atención de COVID-19.

4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en el inciso b) del artículo 22 de la Ley de Control Interno, en razón de las debilidades encontradas en el desarrollo del estudio expuestas en el presente informe y con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, en las labores relacionadas con el manejo de los bienes del estado, se considera oportuno enunciar las siguientes recomendaciones:

A la Directora General de Salud

4.1. Establecer e implementar los mecanismos de control en el que se evidencie las actividades desarrolladas cada vez que se ejecute jornada extraordinaria, de forma tal que se documente los actos de la gestión institucional. **Resultado 2.1**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021 copia de la instrucción emitida con el mecanismo a implementar, y para el 14 de mayo, 2021 certificación que haga constar el nivel de implementación de los mecanismos establecidos en los tres niveles de gestión.

4.2. Establecer e implementar los ajustes necesarios al procedimiento seguido para el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria en el caso de los Directores Regionales, **Resultado 2.3**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021, certificación que haga constar la socialización de los lineamientos y/o mecanismos señalados.

4.3. Establecer que la utilización de canales de comunicación de soporte a la gestión institucional permita la comunicación ágil y oportuna, la trazabilidad de la información al facilitar su traslado de forma segura, correcta, confiable, y oportuna según las necesidades de la atención a la pandemia, permitiendo su disponibilidad y acceso por parte de los distintos usuarios en el momento requerido. **Resultado 2.3**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 26 de marzo, 2021 copia de la instrucción emitida a las jefaturas señalando los canales de comunicación a utilizar según las necesidades de la información institucional.

4.4. Implementar las medidas necesarias para que se ejecute en la institución el control de presupuesto asignado para el reconocimiento y pago de jornada extraordinaria según lo establecido en la normativa señalada. **Resultado 2.4**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021, certificación que haga constar socialización de las medidas implementadas, que como mínimo contenga la definición del responsable ejecutar el control del presupuesto de tiempo extraordinario y los lineamientos bases sobre acciones a seguir en los diferentes escenarios que se presenten en la evolución de la pandemia y los recursos disponibles.

4.5. Establecer mecanismos de control que evidencien que la jornada extraordinaria reconocida a los Directores Regionales se encuentra sujeta a una fiscalización directa y efectiva de parte de la DGS, y que las actividades que se desarrollan se encuentren dentro lo establecido por el ordenamiento jurídico en relación a excepcional y eventual. **Resultado 2.2**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021, certificación que haga constar la socialización de las medidas implementadas, y los lineamientos base sobre las actividades que podrían ser sujetas a reconocimiento de jornada extraordinaria en el caso de los Directores Regionales.

4.6. Ordenar a la Dirección de Desarrollo Humano y Unidades de Apoyo Logístico realizar de forma bimestral el control y seguimiento de la implementación del manual de procedimientos de formar tal que se verifique el cumplimiento por parte de las jefaturas de la normativa relacionada con jornadas extraordinarias y la implementación de los instrumentos oficializados por la institución. **Resultado 2.1 y 2.3**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 31 de mayo, 2021 el primer informe de supervisión realizado.

A la Directora de Desarrollo Humano

4.7. Revisar la correspondencia de los pagos realizados en los casos mencionados en el presente informe sobre funcionarios que reportaron tiempo extraordinario y que la gestión documental mostró pagos que no correspondían, presentando a la Dirección General de Salud de ser necesario para que se tomen las medidas que correspondan según la fundamentación de la justificación de ese tiempo extraordinario que se haya determinado. **Resultado 2.1**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 30 de julio, 2021 copia de del informe que haga constar que se corroboró por parte de la unidad de Recursos Humanos y las medidas tomadas.

4.8. Elaborar y presentar a la DGS para su oficialización e implementación un mecanismo de control que garantice que previo a la ejecución de jornada extraordinaria se cuenta con la autorización según lo establecido en la normativa, además se deberá realizar las gestiones para incorporar al Manual de Procedimientos de Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, los ajustes necesarios para que se visualice que previo a la ejecución de la jornada extraordinaria el funcionario deberá contar el documento de autorización. **Resultado 2.1 y 2.3**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021 el mecanismo a implementar, y para el 14 de mayo, 2021 certificación que haga constar la implementación de los lineamientos y/o mecanismos señalados. En relación a las gestiones para incorporar al Manual de Procedimientos de Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, de los ajustes necesarios se deberá presentar 15 de julio, 2021 informe del estado de la actualización de dicho procedimiento.

4.9. Implementar las acciones necesarias para que los formularios de justificación del requerimiento de jornada extraordinaria presentados por las Unidades Organizativas permitan establecer un marco de referencia para verificar posteriormente la correlación entre tiempo autorizado-tiempo reportado, y las acciones a desarrollar por día. **Resultado 2.1**

Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021 copia de la instrucción emitida, y para el 14 de mayo, 2021 certificación que haga constar la socialización e implementación de las acciones señaladas.

AUDITORÍA INTERNA

Licda. Johana Leandro Fonseca
Auditora Encargada

Licda. Olga Alvarado Mora
Jefe Unidad de Auditoría de Rectoría de la Salud

Msc. Bernardita Irola Bonilla
Auditora Interna
Aprobado por

ANEXO 1

CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION GENERAL DE SALUD, OFICIO MS-DGS-505-2021

N°	Posición inicial del Informe de Auditoría	Observaciones de la Administración	Se acoge			Valoración de la Dirección General de Auditoría
			Si	No	Parcial	
1	<p>2.3 Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19.</p> <p>Apartado A. Ambiente de Control.</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de definición, planificación u organización estructurada por parte de los niveles superiores de las acciones a desarrollar en jornada extraordinaria <p>Es importante mencionar también que un aspecto señalado por las Jefaturas entrevistadas de los Niveles Regionales, específicamente Jefe de la Unidad de Rectoría y Directores Regionales, es que para la atención de la pandemia no se dio una organización estructurada por parte de los niveles superiores, en la que se unificaran procesos, priorizaban actividades a atender y a suspender, definiendo que no mientras se estuviera en la atención a COVID-19 pues eso afectó el trabajo desarrollado, ya que actualmente se tiene que atender todo lo que normalmente se realiza más lo relacionado a COVID-19, por lo cual el tiempo extraordinario es utilizado para realizar lo que no se pudo hacer en jornada ordinaria indistintamente si era COVID-19 o algún otro aspecto de la Rectoría que efectúa el Ministerio, lo cual genera a su</p>	<p>Desde el antes del inicio de la Pandemia y durante la declaratoria de emergencia nacional por COVID-19, el Equipo Técnico de Gestión de Riesgo, inicio con la etapa de preparación para la atención de la emergencia.</p> <p>La Directora General de Salud, presenta vídeo explicativo con la definición, planificación, organización y de la organización previa para la atención de la emergencia entre la Dirección de Vigilancia de la Salud, Equipo Técnico de gestión de riesgo y la Dirección General de Salud. Se activó el equipo técnico COVID-19 de las diferentes instituciones, epidemiólogos, laboratorios, etc, y así preparar los lineamientos para la atención de la emergencia. Se copia enlace para su consideración.</p> <p>https://web.microsoftstream.com/video/a80b06e6-c6a4-4839-af99-10c120e1b84c</p> <p>En materia de la atención de las acciones en la jornada extraordinaria, desde el inicio de la atención de la pandemia, la excepcionalidad y eventualidad como definición no ha cambiado, y ha sido claramente evidenciado por la Dirección General de Salud en los oficios remitidos a los directores de los diferentes niveles de gestión.</p> <p>Conforme se fue aprendiendo sobre el comportamiento del virus, se emitieron lineamientos para facilitar la gestión en las</p>			X	<p>Si bien la Dirección General realizó la implementación de acciones en aras de definir, planificar y organizar de las labores desarrolladas por los diferentes niveles de la institución, también es cierto tal y como lo señala la misma DGS <i>“Conforme se fue aprendiendo sobre el comportamiento del virus, se emitieron lineamientos para facilitar la gestión en las Direcciones Regionales y Direcciones de Área Rectora, como por ejemplo la directriz de moratoria para trámite de permisos sanitarios de funcionamiento,...”</i> lo cual provocó que se presentaran debilidades en este sentido, situación que no solo fue manifestado por los Directores, sino, evidenciado por esta auditoría, en razón de por citar un ejemplo las diferencias entre los instrumentos utilizados para la recolección de la información entre las regiones (ejemplo archivo para seguimiento de OS), así como la segregación de información en otros archivos a completar a partir de los datos de esos casos confirmados, por ejemplo el archivo sobre indicadores de población vulnerables, generando duplicidad de trabajo en los funcionarios, en el cual de existir una base de datos o archivo que sin requerir una gran extensión puede incluir categorías o filtros que desde una sola se pudiera obtener dicha información).</p> <p>Por lo anterior, se realiza la modificación de la siguiente forma:</p>

<p>vez un desgaste físico de los funcionarios.</p> <p>Al respecto se extraen las afirmaciones realizadas por los Directores de las Regiones Central Este y Huetar Caribe respectivamente.</p> <p><i>“... en los primeros meses de la Epidemia se usaron cualesquiera medios de comunicación, bajo la presión de la necesidad y en ausencia de sistemas institucionales mejor estructurados y competentes, especialmente en términos de conectividad...”</i></p> <p><i>No es exagerado decir que los actuales sistemas de información aún resultan deficientes frente a esa extraordinaria necesidad.”</i></p> <p><i>“Con relación a la revisión de las diferentes fuentes documentales (productos) que evidencien mi trabajo efectuado en las horas reportadas en jornada extraordinaria durante los meses de marzo, abril y mayo del 2020 he de comunicarle que gran parte de estas acciones fueron y son de gestión de tiempo que se consumen al leer y analizar diferentes documentos, directrices, lineamientos, protocolos, correos, entre otros, para la toma de decisiones en mi cargo como Director Regional de Rectoría de la Salud Huetar Caribe y en otras en recargo de funciones como Director de Área Rectora de Pococí y de Siquirres, ante la ausencia de los titulares, así como las consultas y atenciones telefónicas que se brindan a los diferentes actores</i></p>	<p>Direcciones Regionales y Direcciones de Área Rectora, como por ejemplo la directriz de moratoria para trámite de permisos sanitarios de funcionamiento, suspensión de los procedimientos interlocutorios sobre la ley 9028, el cierre de oficinas de atención al cliente en alertas naranja y la modalidad de teletrabajo.</p> <p>Se estableció el protocolo de continuidad de los servicios a lo interno del Ministerio de Salud.</p> <p>El procedimiento de Tiempo extraordinario ha sido claro en cuanto a la excepcionalidad y eventualidad, desde la DGS no ha existido indicación alguna para hacer una extensión de la jornada ordinaria en extraordinaria, así como la obligación de todos los funcionarios públicos de velar por el cumplimiento de la Ley de fortalecimiento de las Finanzas Públicas.</p> <p>Esta Dirección ha sido clara en materia de tiempo extraordinario, en los casos en que por situaciones eventuales o excepcionales se amerite laborar tiempo extraordinario (TE) por parte de los funcionarios, en observancia general de las disposiciones establecidas en el Código de Trabajo, en su Reglamento Autónomo de Servicios y demás normativa asociada con este tema, deberá ejecutar el trámite correspondiente para el reconocimiento de ese tiempo, según el procedimiento interno.</p> <p>Es importante resaltar que la pandemia de COVID-19 por si sola es ya un evento excepcional y eventual, dado por la declaratoria de emergencia nacional. La contención, la investigación de los contactos positivos y contactos de positivos, permiten detener la cadena de contagios de manera</p>		<p>2.3 Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19.</p> <p>Apartado A. Ambiente de Control.</p> <p>Definición, planificación y organización estructurada por parte de los niveles superiores de las acciones a desarrollar en jornada extraordinaria.</p> <p>Es importante mencionar también que un aspecto señalado por las Jefaturas entrevistadas de los Niveles Regionales, específicamente Jefe de la Unidad de Rectoría y Directores Regionales, y observado por esta Auditoría en la ejecución de la actividades de examen, es que para la atención de la pandemia se presentaron debilidades en la organización estructurada por parte de los niveles superiores, en la que se unificaran procesos, priorizaban actividades a atender y a suspender, definición de actividades desarrollar y cuales no mientras se estuviera en la atención a COVID-19, uniformidad de instrumentos a utilizar, lo cual afectó el trabajo desarrollado, ya que se tenía que atender todo lo que normalmente se realiza más lo relacionado a COVID-19, por lo cual el tiempo extraordinario era utilizado para realizar lo que no se pudo hacer en jornada ordinaria indistintamente si era COVID-19 o algún otro aspecto de la Rectoría que efectúa el Ministerio, lo cual genera a su vez un desgaste físico de los funcionarios.</p> <p>Al respecto se extraen las afirmaciones realizadas por los Directores de las Regiones Central Este y Huetar Caribe respectivamente.</p> <p>(...)</p>
--	--	--	---

<p><i>sociales claves, internos y externos, que favorecen una articulación efectiva del ejercicio de la Rectoría en esta emergencia.”</i></p>	<p>eficaz, al emitir las órdenes sanitarias de aislamiento domiciliar. El tema de la contención es medular, evitando el colapso de los servicios de salud.</p> <p>Se solicita replantear la redacción el apartado señalado, se considera que se está emitiendo un juicio de valor y sin mostrar evidencia objetiva de tal falta de organización en la atención de la emergencia, únicamente en la percepción de dos directores regionales.</p> <p>En el texto se debe consignar bien claro cuando se está ante una transcripción de una entrevista para que se comprenda en el texto que es una opinión dada en entrevista y el auditor que relata, para así mantener la objetividad en la redacción.</p>			
<p>2 Apartado B. Actividades de control.</p> <p>Punto sobre Formularios que no cuentan en su totalidad con la cantidad de firmas que hacen constar la revisión y supervisión en el párrafo:</p> <p>Para los funcionarios del Nivel Central no se observó la firma de Recursos Humanos en los formularios; en el caso de los formularios de los Directores Regionales se observa que los mismos no se encuentran firmados por la Directora General de Salud, e inclusive en el caso de los formularios presentados por el Director Regional Huetar Caribe se observa que estos cuentan con el sello de la Dirección General, sin embargo, no cuentan con la Firma de la Directora General</p>	<p>Los formularios para el trámite de tiempo extraordinario, con sus respectivas firmas se encuentran en la Dirección de Recursos Humanos y en el archivo de la Dirección General de Salud. Esto dado que no se procede con el pago de este si hace falta las firmas de la Dirección General de Salud.</p> <p>Se muestra evidencias de los oficios: MS-DGS-1831-2020 abril Dr. Salas López MS-DGS-1608-2020 abril Dr. Oscar Bermúdez MS-DGS-2021-2020 mayo Dr. Salas López MS-DGS-2055-2020 mayo Dr. Oscar Bermúdez</p>		<p>X</p>	<p>En la información que se compartió en ese momento por parte de la Dirección General de Salud no se encontraban dichos formularios, por lo que en las visitas realizadas a las Regiones fueron solicitados por esta auditoría, en los meses de julio y setiembre, con lo cual los expedientes a esa fecha debían encontrarse actualizados.</p> <p>Lo anterior dado que el manual de procedimientos se establece en la actividad 8.7 sobre gestión del pago que el director de la Unidad Organizativa debe velar por resguardar las fotocopias de las nóminas de tiempo extraordinario en una carpeta destinada para estos efectos, considerando que respaldan o avalan el pago de tiempo extraordinario.</p> <p>En ese mismo sentido la actividad 8.11 se establece que los expedientes de la deben encontrarse actualizados al <i>señalar “La Unidad Organizativa debe incluir las fotocopias de los formularios (control de asistencia e informe de tiempo extraordinario) dentro de la</i></p>

			<p>sección asociada a control de vacaciones y asistencia del expediente del funcionario al que corresponde el trámite. Esta acción tiene la finalidad de mantener la actualización del expediente que resguarda el Director en su Unidad Organizativa.”</p> <p>Sin embargo, dado que se aportan los oficios MS-DGS-1831-2020, MS-DGS-1608-2020, MS-DGS-2021-2020 MS-DGS-2055-2020 se realiza la siguiente modificación:</p> <p>... al momento de realizar la revisión de los formularios en el caso de los formularios de los Directores Regionales se observó que los mismos no se encuentran firmados por la Directora General de Salud, e inclusive en el caso de los formularios presentados por el Director Regional Huetar Caribe se observa que estos cuentan con el sello de la Dirección General, sin embargo, no cuentan con la Firma de la Directora General, siendo aportados posteriormente por la DGS señalando que los formularios para el trámite de tiempo extraordinario, con sus respectivas firmas se encontraban en la Dirección de Recursos Humanos.</p>
<p>3 2.4 Control de la ejecución del presupuesto aprobado para la atención de COVID-19</p> <p>De la auditoría efectuada se determinó que a pesar que se llevan registros sobre la ejecución en algunas regiones según lo establecido en el procedimiento, otras no lo llevan y en el caso de las direcciones de Nivel Central mencionadas las mismas llevan los registros de lo pagado informando a la Dirección General, sin embargo, no existe una unidad o proceso que esté encargado de llevar el control globalmente identificando y midiendo</p>	<p>Se solicita replantear, nuevamente ese texto, dado que, pareciera que no se cuenta con las evidencias necesarias para su verificación.</p> <p>Se sugiere redefinir la redacción de ese párrafo, esto dado que no es cierto que no existe una unidad o proceso que lleve los controles en materia presupuestaria. Las unidades o procesos que están a cargo de llevar el control, identificando y midiendo desviaciones en la ejecución del presupuesto está a cargo de la División Administrativa en conjunto con Dirección Financiera de Bienes y Servicios y la Dirección de Desarrollo humano. Se muestra evidencia de oficios que la División</p>	<p>X</p>	<p>En las indagaciones y revisiones realizadas por la auditoría, las Direcciones indicadas por la Dirección General que se encargan del “control” señalaron y mostraron registros sobre la ejecución presupuestaria, sin embargo indicaron que quien toma las decisiones es la Dirección General de Salud y al consultar a los funcionarios de esa Dirección se señaló que “se realizó una distribución para el Nivel Regional y en el caso de Nivel Central se manejó un monto centralizado, pues históricamente se ha realizado así por el comportamiento observado, el cual se va descontando conforme se va ejecutando por cada unidad Organizativa del Nivel Central, de</p>

<p>desviaciones en la ejecución del presupuesto, y tomando las medidas oportunas para garantizar la disponibilidad según lo establecido para la atención de COVID-19.</p>	<p>Administrativa envía a la DGS sobre el control de la ejecución presupuestaria de tiempo extraordinario, posterior al control que realizan de forma conjunta.</p> <p>Así mismo se señala en el procedimiento de pago de tiempo Extraordinario la actividad 8.15. que le corresponde a la División Administrativa verificar y controlar la justificación y desarrollo del tiempo extraordinario, así como la gestión de la ejecución del presupuesto destinado para el pago de tiempo extraordinario.</p>		<p><i>ahí la División Administrativa va llevando el registro de la ejecución y el saldo disponible del presupuesto.</i></p> <p><i>Sin embargo en relación con el Control de Presupuesto se indica que en el caso de Nivel Regional le corresponde a cada Director Regional llevar ese control, ya que el mismo manual de procedimientos sobre el pago de tiempo extraordinario señala que el director debe determinar, al conocer el presupuesto, las actividades que requieren desarrollarse...” razón por la cual se indica que no existe una unidad o proceso que esté encargado de llevar el control globalmente.</i></p> <p>En los oficios MS-DA-0281-2020, MS-DA-0311-2020, y MS-DA-0600-2020 aportados como evidencia muestran efectivamente como la División Administrativa lleva el control de la ejecución, y le informa a la Dirección General sin embargo, no se aportan, ni se aportó en ese momento evidencia sobre acciones a desarrollarse para garantizar la disponibilidad de recurso ante Direcciones por ejemplo que al 30 de junio había ejecutado más del 60% del presupuesto (como se muestra en el cuadro numero 6), y que no tenían un volumen considerable con respecto al evidenciado por otras regiones por el impacto que se tenía en ese momento, y como se indicó antes el control se dejaba en manos de cada Director Regional, y tal y como se pudo observar conforme esta auditoría consultó y revisó en las regiones se evidenció que una de las regiones no llevaba ningún control, razón por la que es importante que exista una persona, proceso o unidad que se encargue de ese control identificando y midiendo desviaciones en la ejecución del presupuesto, y tomando las medidas oportunas para garantizar la disponibilidad de recursos.</p>
--	--	--	--

				<p>En ese mismo sentido se señaló lo indicado en la Circular DGPN-0063-2020 y que rige a partir del 17 de febrero del 2020, en su apartado 3.8 relacionado con “Planillas por concepto de salarios y horas extras” establece que le corresponde a las Unidades de Recursos Humanos la responsabilidad de procesar las planillas de gastos correspondientes a la partida de servicios personales, es decir, remuneraciones, correspondiéndoles:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Ejercer un adecuado seguimiento y control de la partida de servicios personales de forma que se garantice la ejecución de estos gastos en estricto apego al bloque de legalidad. 6. Establecer los mecanismos y procedimientos de control interno que les permitan garantizar la adecuada ejecución y seguimiento de la partida de servicios personales y gastos asociados. 7. Que exista contenido presupuestario suficiente para el pago de las respectivas planillas. 8. En el caso particular de horas extras deben existir las autorizaciones correspondientes
<p>4 2.4 Control de la ejecución del presupuesto aprobado para la atención de COVID-19</p> <p>Sin embargo en relación con el Control de Presupuesto se indica que en el caso de Nivel Regional le corresponde a cada Director Regional llevar ese control, ya que el mismo manual de procedimientos sobre el pago de tiempo extraordinario señala que el director debe determinar, al conocer el presupuesto, las actividades que requieren desarrollarse catalogándolas como actividades excepcionales o eventuales, así como valorar cualquier otra circunstancia eventual y de ahí emitir las</p>	<p>Se solicita replantear, nuevamente se está ante un juicio de valor.</p> <p>Se sugiere la redacción de ese párrafo, esto dado que con los controles de ejecución del tiempo extraordinario la Dirección General de Salud, toma decisiones para el control del gasto, redistribución de presupuesto, búsqueda de nuevos recursos, información detallada al Ministro de Salud. Se definieron topes presupuestarios a los directores regionales, en materia del control de la ejecución. A raíz de estos controles, se solicitó mediante el MSDGS-1777-2020, solicitud de asesoría a la auditoría, con miras de mejorar el control interno en el tema de marras.</p>	<p>X</p>	<p>Ídem observación 3</p>	

<p>diferentes pautas, no emitiéndose por parte de la Dirección General algún otro lineamiento más que el señalado en los oficios de asignación del presupuesto en el que se indica a cada Director Regional el monto asignado para cubrir la atención de COVID-19 y que el mismo es para cubrir el periodo de marzo a diciembre 2020.</p>	<p>Mejoras que se implementaron posterior al informe de asesoría. Importante mencionar que esta Dirección General de Salud, ha actuado en apego con el procedimiento de pago de tiempo extraordinario. Además, se gestiona ante el despacho ministerial el aval para autorizar el pago de tiempo extraordinario por más de tres meses. Como responsable del programa, estas son actividades que velan por el buen cumplimiento de los recursos públicos.</p>			
--	--	--	--	--

CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION DESARROLLO HUMANO, OFICIO MS-DDH-130-2021

N°	Posición inicial del Informe de Auditoría	Observaciones de la Administración	Se acoge			Valoración de la Dirección General de Auditoría
			Si	No	Parcial	
1	<p>Punto 2.1.2. Autorización para laborar jornada extraordinaria.</p> <p>Es importante mencionar que el manual de procedimientos y protocolos sobre tiempo extraordinario establece en las actividades 8.5 y 8.6 la elaboración del informe justificación del tiempo extraordinario y la ejecución del mismo respectivamente, sin embargo, es omiso al establecer que debe contarse con la autorización para su ejecución.</p>	<p>Ya en la propuesta de procedimiento está incluido en un apartado específicamente para autorización, previa que avale la ejecución de las actividades extraordinarias.</p>		X		<p>Si bien, conforme se avanzó en la atención de la pandemia y se logró una mejor comprensión de las acciones a desarrollar por la institución, se incorporaron ajustes y mecanismos que fortalecen el control interno y por ende el cumplimiento del bloque de legalidad como los señalados y se tienen propuestas como la señalada, sin embargo, en el momento que se realizó el estudio al cual el párrafo hace alusión era la situación que se presentaba.</p>
2	<p>Punto 2.1.3 Acreditación de las labores desarrolladas en jornada extraordinaria</p> <p>Con respecto a la acreditación de las labores desarrolladas en el tiempo reportado como jornada extraordinaria se determinó que las fuentes documentales que respaldan la ejecución no permiten garantizar en un 100% la utilización del tiempo reportado, debido a: no existe una visualización directa o tangible que permita establecer el tiempo real utilizado en su ejecución o elaboración, no se puede establecer la vinculación en algunos casos con el funcionario, o bien no se cuenta con documentación que le permita evidenciar el trabajo desarrollado; aspectos que no permiten garantizar una eficacia y eficiencia en el uso de los recursos y por ende, una adecuada rendición de cuentas.</p>	<p>Ya hay un informe de actividades que obliga al funcionario a indicar qué fue lo que realizó cada día y cuánto tiempo le llevó realizarlo. Lo están aportando los funcionarios como requisito desde el mes de noviembre de 2020.</p>		X		<p>Ídem punto 1</p>

3	<p>Punto sobre el efecto señalado en la Página 20</p> <p>La inobservancia por parte de los Directores Regionales, Directores del Nivel Central, Unidad de Recursos Humanos y Unidades de Apoyo Logístico en relación con su obligación con el sistema de control interno y ordenamiento jurídico ha provocado que se ejecute jornada extraordinaria sin contar previamente con la justificación del requerimiento de la necesidad de laborar dichas jornadas, y sin que posteriormente se emitiera la respectiva aprobación, si bien es cierto en estos momentos la atención de la pandemia está más que motivada y es de conocimiento general, el desarrollo de las acciones que la institución realiza, a lo individual por cada funcionario, deben estar definidas previamente con el propósito de suplir la justificación de la necesidad de laborar jornada extraordinaria la visualización a lo individual de las acciones específicas y tiempo estimado requerido por cada funcionario, permitiendo así un adecuado control y uso de los recursos públicos empleados en contraposición a lo autorizado.</p>	<p>La Unidad de Recursos Humanos solo paga contra autorización avalada por las instancias correspondientes en los distintos niveles de gestión.</p>	X	<p>Tal y como se señala en las páginas 30, 35 y 36 del informe de acuerdo a la norma 4.1 tanto el jerarca y los titulares subordinados, deben implementar las acciones necesarias que aseguren la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales, y que los actos de la gestión institucional.</p> <p>Además, en la actividad 8.15. se indica que le corresponde a la División Administrativa verificar y controlar la justificación y desarrollo del tiempo extraordinario, así como la gestión de la ejecución del presupuesto destinado para el pago de tiempo extraordinario, señalando también que las Unidades de Apoyo Logístico y Administrativo y Recursos Humanos deben realizar las supervisiones técnicas verificando que la documentación que fue base para la nómina de tiempo extraordinario refleje los datos reportados, como también, revisar que los cálculos realizados estén conformes y no presenten tachones u otras irregularidades.</p> <p>Sin embargo, como una amplitud de la obligación de Recursos Humanos se encuentra lo señalado en el Instructivo para la operativización del proceso de visado sobre aspectos mínimos a considerar en el análisis de los documentos de ejecución presupuestaria, emitido según Circular DGPN-0063-2020 y que rige a partir del 17 de febrero del 2020, en su apartado 3.8 relacionado con <i>“Planillas por concepto de salarios y horas extras”</i> establece que le corresponde a las Unidades de Recursos Humanos la responsabilidad de procesar las planillas de gastos correspondientes a la partida de servicios personales, es decir, remuneraciones, correspondiéndoles:</p> <p>9. Ejercer un adecuado seguimiento y control de la partida de servicios personales de forma que se</p>
---	---	---	---	--

					<p>garantice la ejecución de estos gastos en estricto apego al bloque de legalidad.</p> <p>10. Establecer los mecanismos y procedimientos de control interno que les permitan garantizar la adecuada ejecución y seguimiento de la partida de servicios personales y gastos asociados.</p> <p>11. Que exista contenido presupuestario suficiente para el pago de las respectivas planillas.</p> <p>12. En el caso particular de horas extras deben existir las autorizaciones correspondientes.</p>
4	<p>Punto sobre el efecto señalado en la Página 20</p> <p>Finalmente se debe indicar que no existe una adecuada supervisión de las jefaturas en relación con las acciones que desarrollan los colaboradores, el tiempo empleado y el tiempo reportado, dado que se han presentado inconsistencias como las señaladas donde lo indicado por el funcionario no cubre la totalidad del tiempo reportado, pese a ello se realizan los trámites correspondientes para el pago de esa jornada.</p>	<p>Como se indicó con anterioridad, ya opera desde noviembre anterior un formulario de actividades que los funcionarios deben entregar con el reporte de tiempo extraordinario para ser reconocido.</p>		X	Idem punto 1
5	<p>Punto 3.4. Sobre el control de la ejecución del presupuesto</p> <p>Al indagar sobre la forma en que la Unidad de Recursos Humanos realiza el control del monto ejecutado y disponible del presupuesto extraordinario aprobado para la atención de COVID-19, se determinó que en dicha unidad no existe el control de presupuesto, pese a ello se lleva un auxiliar a lo interno en el que se registra los montos pagados, tanto para Rectoría, Tabaco y COVID-19, que les permite conocer la</p>	<p>No siempre los montos que reportan en primera instancia son los correctos, por eso es que el registro se realiza hasta que se cuenta con los documentos correctos. Y por otra parte, la Dirección Financiera solicita que se incluya en el reporte solo lo pagado.</p>		X	<p>Tal y como señala la norma de control interno 4.4.3 el jearca y los titulares subordinados, deben establecer las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, y de las obligaciones adquiridas por la institución, en este caso compromisos de pago con funcionarios que aunque si bien por algún error no se les ha cancelado, ya fue ejecutada la jornada extraordinaria, y por ende, se les deberá pagar, información que ya ha</p>

<p>disponibilidad de presupuesto, sin embargo el mismo no permite conocer las obligaciones totales existentes en determinado momento, dado que no se incluyen los montos reportados por las funcionarios que fueron devueltos por alguna situación particular, que aunque no han sido pagados ya se encuentran comprometidos.</p>				<p>sido de conocimiento de la Unidad de Recursos Humanos.</p> <p>Además, si bien la unidad financiera solicita el reporte únicamente del monto pagado en consonancia con el método de registro utilizado, para efectos de los registros de Recursos Humanos debe recordarse, que existe también el método contable de registro en el cual las transacciones y otros hechos son reconocidos cuando ocurren y no cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo, esto con el propósito de informar no solo de las transacciones pasadas que significaron cobros o pagos de dinero, sino también de las obligaciones de pago en el futuro y por ende de la disponibilidad de recursos, en ese sentido es importante que la unidad de Recursos Humanos mantenga la información de los compromisos que ya existen pero que por alguna razón se encuentran en tránsito.</p>
<p>6 Punto 3.4. Sobre el control de la ejecución del presupuesto página 38</p> <p>Por otro lado la División Administrativa lleva la ejecución presupuestaria con la información que le suministra Recursos Humanos que como se indicó supra presenta la debilidad que no refleja el monto real comprometido, la que le corresponde tomar las acciones pertinentes, según las funciones de la División Administrativa le corresponde a través de la Dirección Financiera, Bienes y Servicio “<i>Velar por el correcto y efectivo manejo, de los recursos financieros de la Institución, en los tres niveles de gestión y de las transferencias realizadas a las entidades beneficiarias incluidas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios</i>” pero la emisión de los</p>	<p>Se hace preciso indicar que el control que se ha venido llevando es con base en el insumo de la URH, facilita a la División Administrativa, la cual tiene el dato por región y lo informa a cada uno de los Jefes de UALA. En ese control la División Administrativa revisa las posibles diferencias entre los montos del Nivel Central y Regional. Adicionalmente es oportuno agregar que en la propuesta de procedimiento en la revisión se establecieron los plazos de entrega de nóminas e informes, lo cual podría ordenar los tiempos de entrega de esa información logrando que los datos no se modifiquen en meses posteriores como ocurrió en el 2020 con COVID</p>		<p>X</p>	<p>Se modifica a:</p> <p>Por otro lado la División Administrativa lleva la ejecución presupuestaria con la información que le suministra Recursos Humanos, la cual facilita a la División Administrativa conocer el monto pagado por región, sin embargo, como se indicó supra presenta la debilidad que no refleja el monto real comprometido, el cual es informado a la DGS que es a la que le corresponde tomar las acciones pertinentes, según las funciones de la División Administrativa le corresponde a través de la Dirección Financiera, Bienes y Servicio “<i>Velar por el correcto y efectivo manejo, de los recursos financieros de la Institución, en los tres niveles de gestión y de las transferencias realizadas a las entidades beneficiarias incluidas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios</i>” pero la emisión de los lineamientos requeridos en caso de ajustes sobre ejecución le</p>

<p>lineamientos requeridos en caso de ajustes sobre ejecución le corresponde a la DGS. No existiendo un ente que se esté encargando de llevar el control globalmente identificando y midiendo desviaciones en la ejecución del presupuesto y tomando las medidas oportunas para garantizar la disponibilidad según lo previamente establecido para la atención de COVID-19.</p>				<p>corresponde a la DGS. No existiendo un ente que se esté encargando de llevar el control globalmente identificando y midiendo desviaciones en la ejecución del presupuesto y tomando las medidas oportunas para garantizar la disponibilidad según lo previamente establecido para la atención de COVID-19.</p> <p>Con respecto a lo señalado de la propuesta no se incorpora dado que como señala en las observaciones 1,2, y 4 si bien, conforme se avanzó en la atención de la pandemia y se logró una mejor comprensión de las acciones a desarrollar por la institución se incorporaron ajustes y mecanismos que fortalecen el control interno como los señalados y se tienen propuestas como la indicada, sin embargo, en el momento que se realizó el estudio al cual el párrafo hace alusión era la situación que se presentaba.</p>
<p>7 Recomendación: 4.6. Realizar de forma bimestral el control y seguimiento de la implementación del manual de procedimientos de formar tal que se verifique verificación el cumplimiento por parte de las jefaturas de la normativa relacionada con jornadas extraordinarias y la implementación de los instrumentos oficializados por la institución. Resultado 2.1 y 2.3 Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 14 de mayo, 2021 el primer informe de supervisión realizado.</p>	<p>Consideramos que esta recomendación no es exclusiva para esta Dirección y debe ser extensiva a los Enlaces Regionales de Recursos Humanos</p>	<p>X</p>		<p>Se modifica a</p> <p>A la Dirección General de Salud</p> <p>4.6 Ordenar a la Dirección de Desarrollo Humano y Unidades de Apoyo Logístico realizar de forma bimestral el control y seguimiento de la implementación del manual de procedimientos de formar tal que se realice la verificación del cumplimiento por parte de las jefaturas de la normativa relacionada con jornadas extraordinarias y la implementación de los instrumentos oficializados por la institución. Resultado 2.1 y 2.3 Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 31 de mayo, 2021 el primer informe de supervisión realizado.</p>

8	<p>Recomendación: 4.8.</p> <p>Elaborar y presentar a la DGS para su oficialización e implementación un mecanismo de control que garantice que previo a la ejecución de jornada extraordinaria se cuenta con la autorización según lo establecido en la normativa, además se deberá realizar las gestiones para incorporar al Manual de Procedimientos de Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, los ajustes necesarios para que se visualice que previo a la ejecución de la jornada extraordinaria el funcionario deberá contar el documento de autorización. Resultado 2.1 y 2.3</p> <p>Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 26 de febrero, 2020 el mecanismo a implementar, y para el 30 de abril, 2021 certificación que haga constar la implementación de los lineamientos y/o mecanismos señalados.</p>	<p>El plazo detallado para el cumplimiento está mal consignado. Si bien en nuestra propuesta de ajuste del procedimiento ya se incluye lo señalado, esa propuesta aún carece del aval correspondiente por lo que se solicita se reconsidere el plazo que nos será otorgado.</p>		X	<p>El plazo señalado corresponde a mecanismo para garantizar que en la atención a COVID-19 se implemente dicho mecanismo, esta auditoría entiende que para la incorporación al manual de procedimientos se requiere un proceso y tiempo más prolongado, y no se pretende que la modificación al procedimiento en ese plazo este realizada.</p> <p>Por lo anterior y para una mejor comprensión se modifica lo relacionado al plazo de la siguiente manera,</p> <p>Remitir a la Auditoría Interna, a más tardar el 12 de marzo, 2021 el mecanismo a implementar, y para el 14 de mayo, 2021 certificación que haga constar la implementación de los lineamientos y/o mecanismos señalados. En relación a las gestiones para incorporar al Manual de Procedimientos de Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, de los ajustes necesarios se deberá presentar 15 de julio, 2021 informe del estado de la actualización de dicho procedimiento.</p>
---	---	---	--	---	---

CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION REGIONAL CENTRAL ESTE, OFICIO MS-DRRSCE-0081-2021

N. o	Posición inicial del Informe de Auditoría	Observaciones de la Administración	Se acoge			Valoración de la Dirección General de Auditoría
			Si	No	Parcial	
	Aspectos Generales					
1	El alcance del estudio corresponde al primer cuatrimestre del 2020, presupuesto asignado para la atención de la emergencia del COVID-19, en las regiones Huetar Caribe, Central Este y el Nivel Central	En el aparte 1.3 “Alcance de la Auditoría” se indica que “...el estudio corresponde al primer cuatrimestre del 2020, presupuesto asignado para la atención de la emergencia del COVID-19”. Aclaremos que, al momento de ejecutar el tiempo extra correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2020, no se había asignado contenido presupuestario para la atención de la emergencia por parte del Nivel Central. Se adjunta copia de las nóminas correspondientes al mes de marzo (Anexo 1) suscritas por este servidor donde claramente se indica que el presupuesto afectado es “Rectoría”. No contábamos con presupuesto específico para la atención de la emergencia, en consecuencia, tampoco directrices concretas en torno a las actividades que se podían atender en Tiempo Extra, relacionadas con la atención de la Pandemia. Las actividades en tiempo extra se han ido identificando y delimitando conforme la evolución de la emergencia, la actualización de los lineamientos regulatorios y de los diversos requerimientos de información de las autoridades superiores. Omite la Auditoría indicar que el Presupuesto para la atención de la Emergencia por Covid-19 fue asignado mediante el oficio MS-DGS-1527- 2020 hasta el 29 de abril de 2020 (Anexo 2). En el citado oficio se indica que “...es para abordar entre marzo y diciembre”, no obstante, a este servidor no se le consultó sobre la autorización			X	<p>Efectivamente se señala presupuesto asignado, sin embargo, de acuerdo al objetivo general propuesto en el estudio lo correcto es el presupuesto utilizado para la atención a COVID-19, si bien señala fue comunicado hasta finales del mes de abril, presupuesto específicamente para la atención a COVID-19 señalándose que los recursos son para el abordaje y contención la COVID-19 entre marzo y diciembre del presente año.</p> <p>Debe tenerse presente que presupuestariamente la institución cuenta con el programa de Tabaco y Rectoría (dentro de lo que se incluye COVID-19) y es a estos los que se les brinda recursos para ejecución de jornada extraordinaria por lo que indistintamente de que en la nómina se indicara Rectoría o COVID-19, se iba a incluir en el presupuesto institucional para las labores ordinarias de Rectoría, ya que no admitir que fueran a la Partida Presupuestaria de Tiempo extraordinario Rectoría, estaríamos en presencia de dos situaciones sumamente delicadas 1) ejecutar jornada extraordinaria sin contenido presupuestario y 2) ejecutar jornada ordinaria para funciones ordinales de la institución en presupuesto con destino específico, lo cual iría en contra del ordenamiento jurídico.</p> <p>Por lo que independientemente de si se contaba o no con un presupuesto específico para COVID-19 o se incluía a Rectoría, debe tenerse presente que la ejecución de jornada extraordinaria debe obedecer a una necesidad imperiosa de ejecutar acciones que no se pueden postergar para tutelar los bienes</p>

		para cambiar la reserva presupuestaria de Rectoría a Covid-19 a las nóminas del mes de marzo.			<p>jurídicos que en este caso se le ha asignado a la institución, en ese sentido debe cumplirse con el ordenamiento jurídico en los puntos revisados y manifestados en el informe propuesto.</p> <p>Sin embargo, para una mejor comprensión y lectura se modifica el párrafo a: El alcance del estudio corresponde al primer cuatrimestre del 2020, presupuesto utilizado para la atención de la emergencia del COVID-19, en las regiones Huetar Caribe, Central Este y el Nivel Central</p>
2	<p>2.1.2. Autorización para laborar jornada extraordinaria.</p> <p>El desarrollo de las actividades relacionadas con la jornada extraordinaria se ha realizado sin que previamente haya sido autorizado por parte de la autoridad superior competente, como a continuación se detalla.</p> <p>En el caso de la Región Central Este en la información proporcionada no consta que existiera una autorización expresa previa, sino que la autorización se da posterior con la incorporación del visto bueno del Director Regional en el formulario de justificación.</p> <p>Esto último, al mencionar la DARS de Oreamuno que la autorización corresponde al visto bueno dado por el Director Regional con su firma, sin embargo, en el mismo no consta la fecha en que fue otorgado y al tener el documento de justificación del requerimiento fecha posterior a la ejecución no puede considerarse como una autorización para la ejecución del tiempo extraordinario, según indicó el Jefe de la UALA la autorización se emite en marzo cuando se les indicó a los</p>	<p>Como se indicó anteriormente, durante el primer cuatrimestre no fue asignado presupuesto específico para la atención de la emergencia por Covid-19, el presupuesto disponible en ese periodo fueron C 5.5 millones para Rectoría para toda la Región, por lo que esta Dirección Regional definió la conformación de los equipos a nivel local y regional para la atención de la emergencia, así como el tiempo extra máximo que se reconocería a cada uno, dada la limitación presupuestaria en ese momento.</p> <p>Como evidencia de lo anterior se aporta correo electrónico emitido por esta Dirección Regional el 9 de marzo de 2020 (Anexo 3) mediante el cual se envía la estimación del presupuesto requerido para Tiempo extra y Viáticos para la atención de la Emergencia, lo anterior, atendiendo requerimiento de la Dirección General de Salud en oficio MS-DGS-0727-2020. En el citado correo se aclara que la estimación son dos horas extra como máximo para cada uno de los miembros de los equipos (3 por Área Rectora) definidos por esta Dirección Regional para la atención de la Emergencia.</p>	X	<p>No se aportan los audios indicados como evidencia,</p> <p>Como se indicó en la página 8, esta auditoría en la visita efectuada no pudo constar que se emitiera la directriz, dada en reunión del Equipo Regional, pues, no se contaba con documentación al respecto, solo se observó posterior al 8 de mayo de 2020, cuando a través de un correo se les oficializó un marco de referencia relacionado con la ejecución de tiempo extraordinario, en el cual claramente se indicaba el límite de horas autorizadas para ejecutar jornada extraordinaria a partir de ese momento, además, según correo electrónico suscrito por el jefe de apoyo logístico en esa misma fecha al que se tuvo acceso, se comunicaba la asignación de presupuesto a cada director de Área Rectora de Salud y se le señalaba que: <i>“también es necesario que previo a la ejecución envíen el formulario de justificación con el detalle de actividades por realizar, para la autorización por parte de la Dirección Regional, tal y como lo requiere la normativa vigente.”</i>, no aportándose posterior a esa fecha evidencia que muestre la autorización.</p> <p>Por otro lado, anexo 3 del oficio MS-DRRSCE-0081-2020, si bien muestran las cantidades de horas</p>	

<p>Directores de las DARS la cantidad de horas autorizadas, y los equipos de trabajo que se definieron, sin embargo, esta auditoría no pudo constar que se emitirá la directriz, que fue dada en reunión del Equipo Regional, pues, no se contaba con documentación al respecto, solo se observó posterior al 8 de mayo de 2020, cuando a través de un correo se les oficializó un marco de referencia relacionado con la ejecución de tiempo extraordinario, con lo cual dicho visto bueno durante los meses de marzo y abril fungió como una autorización del pago, mas no de desarrollar jornada extraordinaria según lo concibe el ordenamiento jurídico.</p>	<p>Se aporta Audio de Video Conferencia del Consejo Regional del 16 de marzo del 2020, en el cual se atienden varias consultas y dudas de los Directores de Área, sobre la aplicación de las directrices emitidas hasta el momento por el Ministerio de Salud, relacionadas con la regulación de los comercios para evitar eventos masivos y aglomeraciones. En dicha reunión se plantea por parte de los Directores de Área, la necesidad de trabajar tiempo extra dada la prioridad planteada por el Señor Ministro a la atención de la Pandemia. En esta reunión se instruye a los Directores de Área Rectora para que utilicen un máximo de dos horas extra diarias y se les define el equipo de trabajo asignado a la atención de la Emergencia.</p> <p>Se aporta Oficio MS-DRRSCE-0713-2020 del 27 de marzo de 2020 (Anexo 4) mediante el cual se informa a los Directores y Jefaturas que el presupuesto para tiempo extra se había agotado y que no habían noticias de recursos adicionales, entre otros aspectos.</p> <p>Se aporta copia del oficio MS-DRRSCE-775-2020 (Anexo 5) del 8 de abril de 2020, mediante el cual esta Dirección Regional atiende el oficio MS-DGS1117-2020 aportando cuadro con la información de los equipos de trabajo que estarían laborando los días Jueves y Viernes Santo en la atención de la emergencia por COVID-19. En el último párrafo del oficio claramente se indica que el costo total para cubrir ambos días es de C 5.3 millones por lo que se requiere presupuesto adicional ya que el disponible es de C 164.190.54.</p> <p>Se aporta como evidencia Audio del Consejo Regional del 24 de abril del 2020 donde este servidor</p>		<p>que se requerían laborar en la Región Central y se informaban a la Dirección General, no visualizan una autorización expresa de laborar jornada extraordinaria, sino por el contrario muestran es la estimación del requerimiento necesario, señalándose claramente en ser una "estimación".</p> <p>Anexo 4 al Oficio MS-DRRSCE-0081-2020 mediante el cual según se indica se informa a los Directores y Jefaturas que el presupuesto para tiempo extra se había agotado y que no habían noticias de recursos adicionales, el cual tiene fecha de 27 de marzo de 2020, efectivamente señala lo anterior, sin embargo, en dicho documento se señala "<i>En tales circunstancias es mi deber informar que este Director Regional no está indicando la realización de actividades por parte de los funcionarios de cualquier Unidad Organizativa de la Región Central Este, con cargo al presupuesto mencionado para el pago de tiempo extraordinario,...</i>" con lo cual claramente se evidencia que la Dirección Regional no autorizó pago de jornada extraordinaria en ese momento, lo cual viene a fortalecer la afirmación de que se ejecutó jornada extraordinaria sin contar con la autorización respectiva, como lo ha señalado esta auditoría.</p> <p>Anexo 5 al Oficio MS-DRRSCE-0081-2020, mediante el Dirección Regional señala que se atiende lo indicado en el oficio MS-DGS-1117-2020 aportando cuadro con la información de los equipos de trabajo que estarían laborando los días Jueves y Viernes Santo en la atención de la emergencia por COVID-19; señalando también que se les "autorizaría" toda vez que constituyen feriados de ley, además se menciona el presupuesto necesario para cubrir dichos días. Sin embargo, de dicho oficio queda claro que j) se está informando a la</p>
---	---	--	--

		informa a los Directores de Área que hasta la fecha no existe comunicación sobre la disponibilidad de presupuesto para la atención de la Emergencia, que el presupuesto para Rectoría se agotó desde el mes de marzo, entre otros asuntos			DGS el requerimiento necesario y las horas que se autorizarían, es decir, la estimación, ii) se circunscribe a 2 días específicos no a todo el periodo en estudio; iii) no se aporta comunicado hacia las DARS donde se evidencie efectivamente que se autorizaron esas horas previamente estimadas; iv) tal y como ya señaló en la observación 1 en oficio MS-DGS-1117-2020 (aportado como parte del anexo 5) la Directora General les instruye que no solo debe existir la justificación sino que también la autorización cuando señala que "... debe no solo mediar la justificación respectiva, sino también la aprobación del jerarca respectivo para laborar en horas extras (art. 17 de la Ley General de Salarios de la Administración Pública), por lo que se deberá acatar sin excepción alguna esta indicación, siguiendo los plazos contenidos en el procedimiento interno" el subrayado no pertenece al original
3	2.3 Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19 • Ausencia de autorizaciones para ejecutar el tiempo extraordinario, o bien tan generales que no establecen un marco de ejecución o límite; y Justificaciones del requerimiento genéricas y ambiguas o elaboradas posterior a la jornada extraordinaria. Así mismo dichas justificaciones presentadas posteriormente o en los casos en que se presentaron previamente se observa que a pesar de que en el formulario de justificación se solicita la descripción detallada, el 100 % de las justificaciones revisadas no permiten identificar las actividades a desarrollar cada	La Auditoría debe considerar que el punto 8.2 "Determinar cuáles actividades de la Unidad Organizativa son excepcionales o eventuales" del procedimiento No. MS.UO.LI.08.04 "Pago de Tiempo Extraordinario", en el último párrafo establece lo siguiente: "Cabe resaltar que las pandemias y desastres naturales al no ser predecibles, obviamente resultan no ser programables, de ahí que ante tales eventos las decisiones surgen del Nivel Estratégico institucional y por ende se ejecutarán las acciones que se dicten en aras de subsanar los riesgos inherentes, incluyan éstos tiempo extraordinario o no". La norma citada en el párrafo anterior claramente establece que la atención de la Pandemia, constituye una actividad excepcional o eventual y que las acciones se van definiendo en el	X		Esta auditoría no ha desconocido el elemento que caracteriza a la pandemia como actividad excepcional o eventual, sino que dentro de esta a excepcionalidad y eventualidad se deben establecer aquellas actividades que requieren la atención necesariamente dentro de jornada extraordinaria por ponerse en riesgo la salud de la población, aspecto se evidencia en lo señalado en la página 18 al indicar "Si bien al inicio de la atención de emergencia se dificultaba establecer con exactitud y predecir el requerimiento a desarrollar, conforme se avanzó en la evolución permite ir estableciendo cuales son las acciones que requieren ejecutarse fuera de jornada ordinaria, además es importante mencionar que al ser tiempo extraordinario, en su mayoría reportado para sábado y domingo, es evidente que se tuvo que coordinar previamente el día viernes

<p>día por el funcionario, ya que las mismas se realizan para dos o más funcionarios y se detallan actividades que pueden ser realizadas solo por uno o más funcionarios en conjunto; así mismo el requerimiento de horas se expresa globalmente para todo el mes, y no por día, con lo cual no puede existir un adecuado control de horas ejecutadas por día, aspecto que no permite garantizar una transparencia y efectividad en el uso de los recursos.</p>	<p>curso de la Emergencia, por lo que pretender que en el Nivel Regional y Local definiéramos en forma detallada y por funcionario las acciones a desarrollar en tiempo extraordinario nos parece que trasgrede la norma, máxime considerando que estábamos afrontando los primeros meses de pandemia, y que la misma ha ido evolucionando, no solo en cantidad de casos positivos, sino también en la emisión y actualización constante de directrices para regular las actividades económicas.</p>		<p>que los funcionarios se presentaran a laborar, conociendo las actividades que se requeriría desarrollar por los diferentes funcionarios...” además como ya se indicó en los apartados anteriores la Dirección General les indicó que para la ejecución de jornada debía existir tanto la justificación como la autorización.</p> <p>Además, en una observancia integral del procedimiento MS.UO.LI.08.04 “Pago de Tiempo Extraordinario” se puede visualizar que el mismo en la actividad 8.5 prevé la situación como una Pandemia, sin embargo, indica que la justificación se puede realizar un día después de ejecutada, en ese mismo apartado que contempla la situación como pandemia es precisamente en el que se indica los puntos que debe contener el informe de justificación, el cual dentro de los rubros a contener cita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>“Descripción de la actividad excepcional o eventual, acorde a principio de excepción y eventualidad.</i> • <i>Justificación detallada del requerimiento de tiempo extraordinario.</i> • <i>Cuantificación de tiempo extraordinario promedio estimado para cada funcionario, con el detalle de las horas extraordinarias que se les debe pagar”.</i> <p>Con lo cual se evidencia que es algo que en una revisión integral del procedimiento se establece la justificación detallada por funcionario, con lo cual no existe trasgresión por parte de la Auditoría.</p>
<p>4 Resumen Ejecutivo Si bien, esta auditoría reconoce que a nivel institucional la atención y trabajo desarrollado por los diferentes funcionarios de la institución es de gran importancia, y se ha realizado de la mejor manera posible, desarrollando un trabajo</p>	<p>Es conveniente, justo y prudente para no afectar la imagen de la Institución ante la opinión pública, así como el clima laboral y motivación de los funcionarios que con tanto esmero y dedicación han atendido la Emergencia, que la Auditoría incluya en el Resumen Ejecutivo,</p>	<p>X</p>	<p>En el resumen ejecutivo se señala y esta auditoría reconoce la labor desarrollada por la institución situación que se indica también en la página 37 al indicar “ Si bien, la atención y trabajo desarrollado por la institución en la atención de COVID-19 ha sido de gran importancia en el impacto logrado por el país, debe</p>

<p>esmerado y comprometido que ha logrado disminuir el impacto en nuestra sociedad de la COVID-19, también debe señalar que existen debilidades que no permiten garantizar en un 100% un adecuado uso de los recursos económicos destinados a cubrir la Pandemia en la ejecución de la jornada extraordinaria.</p>	<p>una consideración sobre el impacto que ha tenido, en la contención de la Epidemia, la gestión de la Región Central Este, toda vez que se ha logrado impedir la saturación los centros hospitalarios de la provincia, objetivo primordial del Ministerio de Salud; además, una consideración sobre el nivel de complejidad que la atención de la Pandemia significó para las diferentes unidades organizativas, principalmente los primeros meses de la emergencia; por último, una consideración sobre la efectividad de las medidas adoptadas para que el presupuesto asignado a finales del mes de abril para la atención de la Pandemia, rindiera todo el año a pesar del considerable incremento de casos positivos en prácticamente todas las áreas rectoras. Lo anterior, sin dejar de atender la demanda de los servicios tradicionales que brinda el Ministerio de Salud</p>			<p><i>señalarse que en la ejecución de las acciones desarrolladas en jornada extraordinaria se determinaron elementos que debilitan el sistema de control interno, la importancia del mismo radica en “diseñar, aplicar y mantener controles internos razonables que les permitan garantizar a la ciudadanía una gestión transparente y oportuna, respecto de la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los objetivos y cometidos institucionales”</i></p> <p>Con lo cual se indica y hace un reconocimiento del trabajo implementado por toda la institución, no limitándose a una en específico, sin embargo, como bien se indica el propósito es también garantizar a la población un adecuado uso de los recursos, de acuerdo al bloque de legalidad, por lo cual la auditoría debe informar en aras de la transparencia a la ciudadanía las debilidades detectas, sin que ello desmerite el arduo trabajo desarrollado por cada uno de los funcionarios del Ministerio de Salud en los diferentes niveles de gestión.</p>
<p>5</p>	<p>Una vez asignado el presupuesto para la atención de la emergencia a finales del mes de abril, mediante correo electrónico del 8 de mayo (Anexo 6) y siguiendo indicaciones de este servidor, el Lic. Randy Sánchez comunica a los Directores de Área el monto asignado para la atención de la Pandemia, les recuerda la conformación de los equipos básicos a nivel local, así como la indicación que el presupuesto asignado consideraba de ser necesario, 1 hora extra diaria para cada miembro del equipo y dos horas sábado y dos domingo. Lo anterior con el afán de hacer un uso racional de los recursos y que los mismos rindieran hasta octubre, lo cual se superó ya que alcanzó para cubrir hasta</p>	<p>X</p>		<p>No se indica un punto específico del informe</p>

		diciembre y más bien quedó un remanente.			
6		Mediante correo electrónico del 20 de mayo (Anexo No.7), siguiendo instrucciones de este servidor, la compañera Kimberly Delgado comunica a todos los Directores de Área y Jefaturas, el documento denominado "Programación de ejecución de presupuesto para tiempo extra para la atención de la emergencia por COVID 19"; documento elaborado por el Lic. Randy Sánchez F., Jefe de la Unidad de Apoyo Logístico, como guía para la ejecución del presupuesto asignado.		X	No se indica un punto específico del informe
7		A partir de la asignación del Presupuesto para la atención de la Emergencia por Covid en el mes de mayo 2020 hemos determinado con mayor precisión las acciones que requieren ineludiblemente efectuarse en Tiempo Extra, ya sea por su complejidad, plazos de entrega o por limitaciones de recursos en función de la demanda. Hemos procurado que se mantengan los equipos básicos y horas, como evidencia se adjunta oficio MS-DRRSCE-1379; (Anexo No. 8) también se han emitido lineamientos en torno a la necesidad de evidenciar el trabajo realizado en Tiempo Extra, como evidencia se adjunta el oficio MS-DRRSCE-1610-2020 (Anexo No.9).		X	No se indica un punto específico del informe
	Aspectos específicos				
8	2.1.1. Justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria. Al realizar la revisión de la información remitida por las DARS, Direcciones Regionales y División Administrativa de los funcionarios seleccionados en la muestra, se determinó que la ejecución de la jornada	Punto 2.1.1 Justificación del requerimiento No se especifica en el informe a cuál mes o semana corresponde la observación de la presentación de la justificación en forma posterior, no obstante, aclaramos que, durante los meses de marzo y abril, afrontamos incertidumbre en cuanto a la procedencia de reconocer el tiempo extra a los		X	En relación a la indicación de los meses o semana, la situación se presentó en los meses de marzo, abril y mayo, hasta la primera quincena en algunos casos ya que en otros abarcó todo el mes de mayo, razón por la cual no se puede especificar una semana o mes en específico al ser una constante observada en los tres meses en estudio.

<p>extraordinaria para la atención de COVID-19 en el periodo en estudio se desarrolló sin realizar la justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria, antes de efectuar la ejecución de dicha jornada.</p> <p>En el caso de la Región Central Este, la justificación fue elaborada hasta cuatro días posteriores a la ejecución del tiempo extraordinario, ya que en todos los casos fue remitida posterior a la ejecución, al respecto se determinó que el motivo de la presentación posterior se debe a indicación efectuada por el Nivel Regional:</p> <p><i>“deben de realizar la justificación de tiempo extraordinario como siempre, para evitar gasto de papel realicen 01 justificación el viernes en la que se incluirán de lunes a jueves el tiempo reportado; el lunes siguiente deben realizar la justificación correspondiente de viernes a domingo”.</i></p>	<p>funcionarios que reciben una remuneración superior a los 4 millones de colones, de esta situación aportamos como evidencia los oficios MS-DGS-0946-2020 y MS-DGS-1117-2020 (Anexo No. 10). Esta problemática obligó a la compañera de Recursos Humanos de la Unidad de Apoyo Logístico, solicitar con posterioridad las justificaciones para que se incluyeran los ajustes correspondientes. Lo anterior enmarcado en la situación que se mencionó en el punto No. 2 de este documento relacionado con las limitaciones de presupuesto en Rectoría. Como evidencia se aporta oficio MS-DRRSCE-UALA-0329-2020 (Anexo No. 11) mediante el cual el Jefe de la Unidad de Apoyo Logístico presenta a esta Dirección Regional, informe sobre ejecución presupuestaria del mes de marzo, presentando los escenarios de pago y saldos, considerando los funcionarios con salarios superiores a los C 4 millones. Omite la Auditoría referirse a la gravedad del impacto que tuvo la interpretación equivocada que hizo la Dirección de Desarrollo Humano, sobre la procedencia o no del pago de tiempo extra a los funcionarios cuyas remuneraciones superan los cuatro millones de colones.</p>			<p>Con respecto a que la situación obedeció a la incertidumbre que se afrontaba al reconocer tiempo extraordinario a los funcionarios que reciben una remuneración superior a los 4 millones de colones que obligó a Recursos Humanos de la Unidad de Apoyo Logístico, a solicitar con posterioridad las justificaciones, en el correo remito a las DARS por parte de la encargada de recursos humanos de fecha 17 de marzo al cual tuvo acceso esta auditoría, no se hace alusión a la situación específica señalada, por el contrario, se realiza de forma general como una instrucción para todos los funcionarios indistintamente del límite de remuneración percibido.</p> <p>Es importante mencionar que los oficios aportados con fechas de 25 de marzo y 7 de abril de 2020 como evidencia, efectivamente reflejan la situación presentada para funcionarios con remuneración superior a los cuatro millones, sin embargo, ninguno de los dos hace alusión a emitir justificaciones posterior a la ejecución del tiempo extraordinario, e inclusive el oficio MS-DGS-0946-2020 se retoma el elemento de la autorización para poder ejecutar jornada extraordinaria <i>“Así las cosas, y tomando en cuenta todo lo antes mencionado, reitero lo indicado en el oficio MS-DGS-0839-2020, sobre la imposibilidad de autorizar pagos de tiempo extraordinario a aquellos funcionarios que devengan salarios iguales o superiores a cuatro millones de colones”</i>, por su parte el oficio MS-DRRSCE-UALA-0329-2020 muestra los escenarios a efectuar en el correspondiente pago de tiempo extraordinario para los funcionarios con salarios superiores a cuatro millones.</p> <p>Además, como señaló en la página 19 del informe la Dirección General les recuerda que no solo debe existir la justificación sino la autorización al</p>
---	---	--	--	---

					<p>señalar en el oficio de MS-DGS-1117-2020 de fecha 7 de abril de 2020:</p> <p><i>“Se deberá hacer uso de forma eficiente de los recursos, es decir en los términos del artículo 139 del Código de Trabajo, es claro que, tratándose del sector público, debe no solo mediar la justificación respectiva, sino también la aprobación del jerarca respectivo para laborar en horas extras (art. 17 de la Ley General de Salarios de la Administración Pública), por lo que se deberá acatar sin excepción alguna esta indicación, siguiendo los plazos contenidos en el procedimiento interno”</i> el subrayado no pertenece al original.</p> <p>Así mismo, como se indicó en la página 18 de informe: <i>De acuerdo con el Manual de Procedimientos de Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04 en caso de una emergencia o situación imprevista puede presentarse el formulario de justificación un día después de haberse ejecutado las labores en tiempo extraordinario, sin excepciones. Si bien al inicio de la atención de emergencia se dificultaba establecer con exactitud y predecir el requerimiento a desarrollar, conforme se avanzó en la evolución permite ir estableciendo cuales son las acciones que requieren ejecutarse fuera de jornada ordinaria, además es importante mencionar que al ser tiempo extraordinario, en su mayoría reportado para sábado y domingo, es evidente que se tuvo que coordinar previamente el día viernes a laborar, conociendo las actividades que se requeriría desarrollar por los diferentes funcionarios, no se observa que alguna sea impredecible, es decir que surja de último momento, sino, que permiten una coordinación mínima de horas</i></p>
--	--	--	--	--	--

					<p><i>anticipadas (un día antes), e incluso las horas laboradas para los días feriados, si bien es cierto quizás lo que no se puede establecer es la exactitud de horas requeridas, si la necesidad y una estimación de horas.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>En relación con la justificación del requerimiento para la ejecución de tiempo extraordinario, tanto el Reglamento Autónomo de Servicios en su artículo 35 y el procedimiento en la actividad 8.5 establecen su obligatoriedad, normando el procedimiento su presentación un día antes o bien, un día después en caso de emergencia o situación y prevista.</i></p>
9	<p>2.1.2. Autorización para laborar jornada extraordinaria.</p> <p>El desarrollo de las actividades relacionadas con la jornada extraordinaria se ha realizado sin que previamente haya sido autorizado por parte de la autoridad superior competente, como a continuación se detalla.</p> <p>En el caso de la Región Central Este en la información proporcionada no consta que existiera una autorización expresa previa, sino que la autorización se da posterior con la incorporación del visto bueno del Director Regional en el formulario de justificación.</p> <p>(...)</p>	<p>Punto 2.1.2 Autorización para laborar tiempo extra Si existió autorización expresa para laborar jornada extraordinaria; como se indicó en el punto No. 2 de este informe, en el Consejo Regional del 16 de marzo que a su vez hace referencia al consejo del 13 de marzo, se autorizó por parte de esta Dirección Regional, trabajar tiempo extra, definiéndose en ese consejo, el tiempo máximo y equipo en el nivel local, para la atención de la emergencia. Esta autorización se confirma en el consejo Regional del 24 de mayo. Ambos audios se adjuntan como evidencia</p>		X	<p>Razones expuestas en el punto 2, debido a que se hace referencia la fundamentación expuesta en ese apartado.</p>
10	<p>2.1.3 Acreditación de las labores desarrolladas en jornada extraordinaria</p> <p>2.1.3.1.4 Dirección Regional</p> <p>Con relación al Jefe de Apoyo Logístico se ejecuta tiempo extraordinario los días 9 y 10 de abril, sin embargo, el mismo corresponde a un reconocimiento de la</p>	<p>Indica la Auditoría que en el caso del Jefe de la Unidad de Apoyo Logístico que laboró los días 9 y 10 de abril (Jueves y Viernes Santo), se indica que no se encontró evidencia relacionada con COVID-19; sobre el particular reiteramos que en esas fechas no se contaba con presupuesto específico para la atención de la emergencia, el funcionario fue incluido por esta Dirección</p>		X	<p>Independientemente de si se contaba o no con un presupuesto específico para COVID-19, debe tenerse presente que la ejecución de jornada extraordinaria debe obedecer a una necesidad imperiosa de ejecutar acciones que no se pueden postergar para tutelar los bienes jurídicos que en este caso se le ha asignado a la institución, en ese sentido debe existir una justificación del requerimiento y su</p>

<p>disponibilidad por estar presente para atender cualquier incidente que se presentara, pero a falta de éste, se ejecutan funciones propias del puesto, ya que no se determinó la evidencia relacionada con COVID-19, según se indicó su asistencia correspondió a la directriz del Despacho Ministerial en la que se ordenaba mantener el personal necesario para atender la emergencia, a la que el Director Regional procede a elegir los funcionarios que debían trabajar estos días en el Nivel Regional.</p>	<p>Regional en los equipos de trabajo para esas fechas requeridos por el Señor Ministro mediante el oficio MS-DM-RM-0853-2020, es decir, trabajó normal en feriado de Ley. La UALA, como su nombre lo indica, es de apoyo en todos los procesos, incluyendo y priorizando el soporte administrativo para la atención de la emergencia, el cual se brinda con el mismo recurso humano, vehículos, viáticos, combustible, suministros, mobiliario y equipo disponibles para el resto de los procesos y actividades del Ministerio de Salud.</p> <p>Con respecto al Conductor se adjuntan las órdenes de ruedo donde se evidencia que su labor durante los días que se detallan. Al parecer, durante la revisión, se</p>		<p>correspondiente respaldo documental de la labor desarrollada que en el tema que nos ocupa surge como bien lo señaló el señor ministro <i>“resulta imperante aplicar medidas inmediatas de prevención, atención y mitigación de la emergencia por COVID-19, así como garantizar el cumplimiento efectivo de los protocolos del Ministerio de Salud y conjuntamente, tomar medidas preventivas que contribuyan al adecuado manejo de la problemática objeto de la presente regulación”</i> motivo por el cual se decidió que los días Jueves y Viernes Santo, se otorgarían como feriados de ley; salvo para los funcionarios que estaban prestando atención a la emergencia nacional por COVID19, quienes debían continuar con sus funciones habituales; con lo cual queda claro que el apoyo que debía darse era en marco de la atención a la pandemia.</p> <p>Ahora bien, como lo señala el Dr. Bermúdez la Unidad de Apoyo Logístico es de apoyo para los demás procesos, sin embargo cuando se solicitó las fuentes documentales se indicó por parte del funcionario que no existía en relación a COVID-19, sino que se ejecutaron funciones normales del proceso apoyo logístico, pues se había asistido por sí se requería la atención de algún apoyo o coordinación de la UALA y al no requerirse se desarrollaron las funciones normales, no mostrando evidencia de coordinaciones o apoyo en el marco de la Pandemia, ni ninguna otra evidencia, por lo cual esta auditoría señala que no hay fuentes documentales en este caso y que el pago funcionó como una disponibilidad.</p> <p>Con respecto a las órdenes de ruedo que la auditoría tiene del conductor fue revisada la correspondencia con el nombre de los informes AT-2 y órdenes de ruedo y las mismas</p>
---	---	--	---

		aportaron inadvertidamente a esa Auditoría Ordenes de Ruedo de otro conductor con el mismo primer nombre.			coinciden con el funcionario seleccionado y que fue revisado. El Dr. Indica que se adjuntan sin embargo no fueron aportadas.
11	La inobservancia por parte de los Directores Regionales, Directores del Nivel Central, Unidad de Recursos Humanos y Unidades de Apoyo Logístico en relación con su obligación con el sistema de control interno y ordenamiento jurídico ha provocado que se ejecute jornada extraordinaria sin contar previamente con la justificación del requerimiento de la necesidad de laborar dichas jornadas, y sin que posteriormente se emitiera la respectiva aprobación, si bien es cierto en estos momentos la atención de la pandemia está más que motivada y es de conocimiento general, el desarrollo de las acciones que la institución realiza, a lo individual por cada funcionario, deben estar definidas previamente con el propósito de suplir la justificación de la necesidad de laborar jornada extraordinaria la visualización a lo individual de las acciones específicas y tiempo estimado requerido por cada funcionario, permitiendo así un adecuado control y uso de los recursos públicos empleados en contraposición a lo autorizado.	Punto 2.1.3.3 En el párrafo No. 15 se señala que “La inobservancia por parte de los Directores Regionales, Directores del Nivel Central, Unidad de Recursos Humanos y Unidades de Apoyo Logístico, en relación con su obligación con el sistema de control interno y ordenamiento jurídico ha provocado que se ejecute jornada extraordinaria sin contar previamente con la justificación del requerimiento de la necesidad de laborar dichas jornadas y sin que posteriormente se emitiera la respectiva aprobación...” Con respecto al comentario antes referenciado, consideramos que con los audios y documentos aportados en este documento, queda evidenciado que al menos en el caso de esta Dirección Regional, desde principios del mes de marzo se giraron lineamientos para trabajar fuera de la jornada para la atención de la emergencia, se definieron los equipos de trabajo, así como el tiempo máximo que se podría reconocer a cada funcionario, además, por medio de la Unidad de Apoyo Logístico (Oficio MS-DRRSCE-UALA-0329-2020) se llevó un control preciso de ejecución, pese a las limitaciones del Presupuesto disponible en ese momento para Rectoría así como a la problemática en torno a si reconocer o no el tiempo extra a los funcionarios con salarios superiores a los C 4 millones. Reiteramos que una vez que se asignó el presupuesto para tiempo extra para la atención de la Pandemia a finales del mes de abril, esta Dirección pudo distribuir los recursos en las unidades organizativas, para que	X		Por las razones expuestas en los puntos anteriores.

		se ejecutaran según los parámetros antes mencionados. A partir de esa fecha volvió a la normalidad la presentación semanal de las Autorizaciones para trabajar tiempo extra, para la aprobación previa por parte de esta Dirección Regional.			
12	Como se indicó en el Hallazgo N°1, íntimamente vinculado con ambiente de control es lo observado en relación a la ejecución de las actividades relacionadas en jornada extraordinaria se encuentra la ejecución de esas jornadas sin justificaciones del requerimiento previas sino presentadas posterior a la ejecución, y autorizaciones inexistentes o muy generales.	12.2.3 Aspectos de Control Interno, ausencias de autorizaciones Ya nos referimos a la que las autorizaciones para trabajar tiempo extra se emitieron en los consejos regionales del 16 de marzo y 24 de abril, donde se comunicaron la conformación de los equipos y tiempo máximo a reconocer. Reiteramos que una vez comunicada la asignación del presupuesto para la emergencia y distribuidos los montos a cada área rectora de la Salud, la práctica de las		X	Por las razones expuestas en los puntos anteriores.
13	En el caso del Director Regional Central Este para el mes de abril según justificación del requerimiento remitido a la Dirección General se señalaron 4 horas para los días 25 y 26 de los mismos que según comunicación en oficio MS-DGS-1558 de fecha 4 de mayo le fueron autorizadas solo esas 4 horas, se ejecutaron y reportaron 16 horas distribuidas en los días 9 y 10 de abril	Actividades de control En el punto 3 el pago relacionado a este servidor debe considerarse que los días 9 y 10 de abril se laboró 8 horas por tratarse de jueves y viernes Santo, que se laboró jornada normal ante solicitud del Señor Ministro mediante el oficio MSDM-EM-0853-2020.		X	Para todos los funcionarios que se revisaron y que se encontraban en el listado de funcionarios que laboraría esos días de semana santa suministrados por la región, se determinó la justificación del requerimiento, además dicha justificación debía tramitarse ante la Dirección General de Salud quien el 4 de mayo emite autorización sin incluir esos días. No se aporta los oficios de evidencia señalados, ni el formulario de justificación referido.
14	Efecto de los aspectos señalados en el apartado 2.3 Tal y como ya se mencionó el incumplimiento por parte de la Jefaturas y la Unidad de Recursos Humanos y las unidades de Apoyo Logístico en relación al procedimiento institucional, así como la falta de supervisión ha provocado que los mecanismos de control previamente establecidos no sean lo suficientemente eficientes y se observen las inconsistencias indicadas, las	Sistema de Información En el párrafo No. 12 se menciona que existe incumplimiento por parte de las jefaturas y la Unidad de Apoyo Logístico en relación con el procedimiento institucional; sobre el particular considero necesario que se puntualice qué aspecto específico del procedimiento "Pago de Tiempo Extraordinario" incumplió la Unidad de Apoyo Logístico. El punto 8.9 del Procedimiento antes mencionado establece que a la Unidad de Apoyo Logístico le corresponde "...verificar y		X	Este punto no se refiere únicamente a sistemas de información en el procedimiento de forma integral ya que la actividad 8.15 sobre el Control del proceso de pago de tiempo extraordinario señala que corresponde a las Unidades de Apoyo Logístico Administrativo, en su nivel de gestión, así como a las Unidad de Recursos Humanos en el nivel central, realizar el control y seguimiento de la implementación de este procedimiento, ejecutando una supervisión técnica de las unidades organizativas a su cargo.

<p>cuales no permiten brindar a la ciudadanía una seguridad razonable de que los recursos destinados a cubrir la jornada extraordinaria en la atención de la pandemia por COVID-19 son utilizados de manera óptima.</p>	<p>constatar la congruencia de los datos reportados en las nóminas de tiempo extraordinario por parte de las unidades organizativas del nivel local, de forma tal que se ejecute el debido control del presupuesto asignado y se permita la generación de estadísticas...” En el informe esa Auditoría reconoce la labor de control presupuestario ejecutado por la Unidad de Apoyo Logístico de esta Dirección Regional. Reiteramos la problemática afrontada los primeros meses del año con respecto a las justificaciones y autorizaciones, situación que se ha ido normalizando conforme avanza la Emergencia, esto se ha visto reflejado en el hecho que el Presupuesto asignado fue ejecutado satisfactoriamente según lo programado, incluso existió un sobrante que pudo haberse utilizado para cubrir las necesidades de otras Direcciones Regionales.</p>				
---	---	--	--	--	--

CUADRO DE OBSERVACIONES RECIBIDAS DIRECCION REGIONAL HUETAR CARIBE, OFICIO MS-DRRSHC-0151-2021

N°	Posición inicial del Informe de Auditoría	Observaciones de la Administración	Se acoge			Valoración de la Dirección General de Auditoría
			Si	No	Parcial	
1	Alcance de la auditoría El alcance del estudio corresponde al primer trimestre del 2020, presupuesto asignado para la atención de la emergencia del COVID-19, en las regiones Huetar Caribe, Central Este y el Nivel Central	Según indica el citado Informe de Auditoría, en su alcance, hace saber que se consideró el primer trimestre del año 2020, no obstante, el mismo indica, que se analizó, el mes de mayo 2020, el cual, por calendario, no corresponde al periodo citado. A partir de tal discordancia, el fondo de lo analizado debe ser considerado como divorciado de la realidad analizada, debido a que crea confusión en cuanto al periodo analizado.			X	Efectivamente se señala el primer cuatrimestre, sin embargo, dada los resultados obtenidos en la etapa de planificación el alcance se amplió según consta en bitácora de esta Dirección de Auditoría de fecha 8 julio de 2020 Por lo tanto, para una mejor lectura se modifica el párrafo a: El alcance del estudio corresponde al periodo comprendido de marzo a mayo del 2020, presupuesto utilizado para la atención de la emergencia del COVID-19, en las regiones Huetar Caribe, Central Este y el Nivel Central
2	Normativa técnica aplicable “La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos internos de esta Dirección”.	Otro aspecto que debe ser sometido a consideración, es el hecho que de la lectura del citado informe se logra interpretar, en su Capítulo 1.5, Normativa Técnica Aplicable, la omisión de incluir en el desarrollo de la auditoría realizada, el Protocolo para el Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, mediante el cual se dispone el procedimiento en lo interno de la Institución, para el pago del tiempo extraordinario, realizado por los funcionarios en atención de los eventos ocurridos en forma ocasional o esporádicos. En ese sentido debe tomarse en consideración que la norma citada, indica en forma clara que, en los supuestos de Pandemias o desastres naturales al no ser predecibles, obviamente resultan en no programables, de ahí que, ante tales eventos, las decisiones surgen del nivel estratégico institucional y por ende se ejecutan las acciones que dictan en aras de subsanar los riesgos inherentes que incluyan esos tiempos extraordinarios o no		X		Si bien es cierto, en el punto 1.5 del informe se señala como normativa técnica aplicable únicamente las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos de la Dirección de Auditoría, se hace en el sentido de que estas guían y establecen los aspectos que deben observar las auditorías internas en el ejercicio de sus funciones que permiten el desarrollo de los diferentes trabajos llevados a cabo por las Auditorías Internas sean uniformes, íntegros, objetivos e independientes. En relación con la normativa empleada para el desarrollo específico de este estudio de auditoría sobre Reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria en la atención de COVID-19 se utilizaron criterios que fueron comunicados a la Dirección General de Salud el día 23 de julio de 2020 según consta en bitácora, los cuales fueron señalados en el desarrollo del informe.

3	No se indica un punto en específico del informe.	Es importante hacer mención, del hecho de que la declaratoria de la emergencia nacional, se realiza mediante la promulgación del Decreto N°42227-MP-S, del día 16 de marzo del 2020, resultando, por tanto, que las actividades que se venían realizando en el rumbo normal del Ministerio de Salud, no se incluye la atención del COVID-19, y mucho menos en el Plan Anual de Trabajo de Auditoría para el año 2020.	X		La Auditoría Interna tendrá la competencia de elaborar y modificar su plan de trabajo anual de conformidad con la normativa vigente, en el cual se pueden incluir sugerencias o solicitudes de la administración como el caso que nos ocupa.
4	<p>2.1.1. Justificación del requerimiento de la necesidad de laborar jornada extraordinaria.</p> <p>En la Región Huetar Caribe, dichas justificaciones son elaboradas pero no existe uniformidad en la fecha de presentación, se determinó casos en que las mismas si fueron realizadas con fecha anterior a la ejecución, sin embargo, no se visualiza que se haya tramitado con anterioridad, ya que la justificación del Nivel Regional correspondientes a marzo y mayo tienen fecha de solicitud previa, pero el sello de recibido para el trámite es hasta del mes siguiente, en las DARS de Talamanca para marzo pese a que el formulario remitido por la DARS tiene sello de 6 de marzo la facilitada por la región visualiza que se tramitó hasta el 1 de abril, mientras que las DARS de Pococí y Guácimo, en el 100% de los casos fue realizada posteriores a la ejecución del tiempo extraordinario.</p>	Según consta en la documentación resguardada en los Expedientes de la Unidad de Apoyo Logístico y Administrativo de la Región Huetar Caribe, todas las unidades organizativas cuentan con la presentación de dicha Justificación de Requerimiento en apego al procedimiento MS.UO.LI.08.04 para el Pago de Tiempo Extraordinario, que se encontró y permanece a disposición de la Auditoría, pero que no fue solicitada por la misma. Por lo tanto, no es de recibo el resultado comunicado por la Auditoría y rechazo en todos sus extremos lo planteado en el informe borrador.	X		<p>No se aporta evidencia que indique lo contrario de los señalado en el informe.</p> <p>Mediante los oficios MS-AI-283-2020, MS-AI-284-2020, MS-AI-285-2020, MS-AI-286-2020, MS-AI-287-2020, fue solicitada la documentación señalada en el informe tanto a la Región como a las DARS, e inclusive según bitácora de la DARS de Pococí y otras DARS, así como de la Región se evidencia que fueron consultados sobre las situaciones observadas.</p>
5	<p>2.1.2. Autorización para laborar jornada extraordinaria.</p> <p>Por su parte en la Región Huetar Caribe tampoco consta dicha emisión de la autorización, por el contrario se</p>	En ese mismo orden de ideas resulta importante indicar que en el apartado 2.1.2, de Autorización para Laborar Jornada Extraordinaria, hace referencia en el citado informe	X		<p>No se aporta evidencia que indique lo contrario del señalado en el informe.</p> <p>De acuerdo con lo señalado en el artículo 17 de la Ley de Salarios</p>

<p>asume que con la presentación del formulario de justificación del requerimiento se tienen como aprobadas las extras, lo anterior dado que se pudo observar en el formulario de "INFORME TIEMPO EXTRAORDINARIO" que en la casilla "EXTRAS AUTORIZADAS SEGÚN OFICIO" se señala en la mayoría de los casos oficios correspondientes al trámite de requerimiento, suscritos por la Directora de Área, cuando dicha autorización corresponde al Ministro según lo emanado en nuestro ordenamiento jurídico, quien a su vez se delega en el Director Regional, según nuestra estructura orgánica, con lo cual se debe concluir que dicha ejecución se realizó sin contar con la autorización previa.</p> <p>Al consultar a la Región Huetar Caribe por las mismas se indicó que no existe una emisión formal de algún documento de aprobación, sino como ya se indicó con la presentación del requerimiento se tiene como aprobada la ejecución de tiempo extraordinario, se mencionó que en ocasiones con el presupuesto ordinario en años anteriores se ha emitido un correo de aprobación, esto ocurre cuando el contenido presupuestario es relativamente bajo, actualmente con COVID-19 no se realiza la emisión de un documento de autorización.</p>	<p>"El desarrollo de las actividades relacionadas con la jornada extraordinaria se ha realizado sin que previamente haya sido autorizado por parte de la autoridad superior competente..."</p> <p>Pero según manual procedimiento "Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04", al cual debemos referirnos constantemente como guía para la valoración auditable y bien lo indica el mismo informe borrador de la Auditoría textualmente:</p> <p>"Es importante mencionar que el manual de procedimientos y protocolos sobre tiempo extraordinario establece en las actividades 8.5 y 8.6 la elaboración del informe justificación del tiempo extraordinario y la ejecución de este respectivamente, sin embargo, es omiso al establecer que debe contarse con la autorización para su ejecución."</p> <p>Por cuanto lo único que se requiere según el Procedimiento Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, actividades 8.5 y 8.6 es:</p> <p>8.5. <i>Elaborar Informe de justificación de tiempo extraordinario.</i></p> <p><i>El Director de la Unidad Organizativa debe elaborar un informe de justificación de tiempo extraordinario con las calidades de los funcionarios que esa Unidad Organizativa autoriza para que trabajen en jornada extraordinaria. El informe de justificación de tiempo extraordinario debe contener la siguiente información:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Descripción de la actividad excepcional o eventual, acorde a principio de excepción y 	<p>debe constar dicha autorización, en importante mencionar que, aunque el manual es omiso al señalar este punto, como funcionarios públicos se debe atender el ordenamiento jurídico de Costa Rica, en ese mismo sentido se realizó observación y recomendación para actualizar dicho manual.</p> <p>Además, como se indicó en la página 19 en oficio de MS-DGS-1117-2020 de fecha 7 de abril de 2020 dirigido a los Directores de Nivel Central y Regional, la Dra. Priscilla Herrera García, Directora General de Salud les indicó:</p> <p><i>"tratándose del sector público, debe no solo mediar la justificación respectiva, sino también la aprobación del jerarca respectivo para laborar en horas extras (art. 17 de la Ley General de Salarios de la Administración Pública)..."</i></p> <p>Así mismo debe de recordarse que en la Norma de Control Interno para el Sector Público N° 2.5.2 se establece que la ejecución de las operaciones y transacciones institucionales deben contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas.</p>
---	---	--

		<p>eventualidad. • <i>Justificación detallada del requerimiento de tiempo extraordinario. • Nombre completo y número de cédula de los funcionarios autorizados a reconocimiento de tiempo extraordinario. • Cuantificación de tiempo extraordinario promedio estimado para cada funcionario, con el detalle de las horas extraordinarias que se les debe pagar. • Fecha estimada de cumplimiento de la actividad eventual o excepcional. • Sello de la unidad, nombre y firma del Director de la Unidad Organizativa.</i></p> <p><i>En el Anexo N°7 se presenta la estructura que debe presentar el informe de justificación de tiempo. Una vez elaborado dicho informe, para el caso del nivel Local y Regional, el Director de la Unidad Organizativa lo debe remitir mediante oficio y con mínimo un día antes de la ejecución de las labores extraordinarias a la Unidad de Apoyo Logístico y Administrativo (UALA). Para el caso del Nivel Central, el Director de la Unidad Organizativa lo debe remitir mediante oficio y con mínimo un día antes de la ejecución de las labores extraordinarias a la Unidad de Recursos Humanos de la Dirección de Desarrollo Humano. Ante una emergencia o situación imprevista la justificación puede presentarse un día después de haberse ejecutado las labores en tiempo extraordinario, sin excepciones. El envío del informe por medios electrónicos se puede realizar como medio preliminar de información, sin embargo, no sustituye de forma alguna el envío del documento físico.</i></p> <p><i>8.6. Ejecutar la actividad excepcional o eventual que implica tiempo extraordinario. La</i></p>			
--	--	--	--	--	--

		<p><i>Unidad Organizativa debe ejecutar la actividad excepcional o eventual, velando que las labores estén acordes a la información reportada en el informe de justificación de tiempo extraordinario. En caso de que se excedan los tiempos estimados o bien se incluyan otros funcionarios en la actividad, el Director de la Unidad Organizativa debe proceder a elaborar una nueva justificación de tiempo extraordinario que especifique el tiempo extraordinario total requerido y el nombre detallado de los funcionarios que participaron, comprendiéndose que este último documento descarta el anterior informe de justificación de tiempo extraordinario elaborado en la actividad 8.5.”</i></p> <p>Como se logra visualizar en el manual en marras no es solicitado lo requerido por la Auditoría, lo que se traduce en solicitud de requisitos no contemplados en los manuales de procedimientos, por consiguiente, no es de recibo el resultado comunicado por la Auditoría y rechazo en todos sus extremos lo planteado en el informe borrador.</p> <p>Así las cosas, no se evidencian incumplimiento por las Unidades Organizativas auditadas de esta Región. Si para la Auditoría existir debilidades en la tramitación de la documentación, las mismas son producto de la implementación del Protocolo, no de la voluntad de los funcionarios actuantes en apego de su aplicación.</p>			
6	<p>2.1.3 Acreditación de las labores desarrolladas en jornada extraordinaria</p> <p>2.1.3.2 Región Huetar Caribe</p>	<p>Según el borrador del informe de Auditoría cuestionado, se determinó que las fuentes documentales no garantizan el 100% de utilización del tiempo reportado.</p>	X		<p>No se aporta evidencia que indique lo contrario de lo señalado en el informe.</p> <p>Según se indicó en la página 20 de acuerdo con las normas de control</p>

<p>En relación a la Dirección Regional Huetar Caribe y las DARS auditadas se observan de igual forma la imposibilidad de establecer las fuentes documentales que permitan establecer el tiempo real utilizado, esta condición se observa con una mayor incidencia y representatividad, con respecto a las DARS revisadas en la Región Central Este, ya que incluso existen una mayor cantidad de tiempo que no queda evidencia alguna, quedando mayor cantidad de horas descubiertas.</p>	<p>Es de conocimiento institucional que para los meses en estudio no se contó por parte de la institución y de manera formal con una herramienta o instrumento que permitiera recolectar la información requerida para los análisis epidemiológicos y abordaje del evento y a la vez cumpliera con los requerimientos mínimos que según la auditoría debe tener una evidencia para ser considerada como tal, lo que implicó que cada unidad organizativa determinara el mejor mecanismo de resguardo de la información y así cumplir con la atención de la Emergencia Sanitaria.</p> <p>También es fundamental traer a consideración que la Región Huetar Caribe resulta ser muy extensa en territorio y el desplazamiento hacia localidades lejanas como por ejemplo la Barra de Tortuguero, Barra de Colorado, así como las zonas indígenas de Talamanca, hacen que los tiempos de traslado para cumplir el objetivo de notificación de una orden sanitaria, una investigación o el cerco epidemiológicos de un caso o contacto por covid-19, sean extensos.</p> <p>El manual de procedimiento Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, no define cuáles serán las fuentes documentales que podrán acreditar el tiempo invertido, así como las actividades desarrolladas en tiempo extraordinario. Ante esto la Dirección Regional, decidió implementar un reporte ejecutivo que refleje las principales tareas que se desarrollaron por día en tiempo extraordinario, las cuales existen en la Unidad de Apoyo Administrativo (UALA), en los expedientes personales de cada funcionario.</p>			<p>4.4.1, 5.1 y 5.4 la gestión documental es obligación de todo funcionario documentar las gestiones que se desarrollan como parte del puesto desempeñado, así como el deber del jerarca y titulares subordinados de establecer las medidas y controles que garanticen una adecuada gestión documental de las actividades relacionadas con el desempeño institucional, registrando y documentando para ello en un el lapso adecuado, conveniente, de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna las actividades, para obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, con apego al bloque de legalidad dicha información, asegurando así que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se almacene y se recupere la información en la organización.</p>
---	--	--	--	---

7	<p>2.2 Jornada Extraordinaria de los Directores Regionales</p> <p>Al igual que con el resto de funcionarios que fueron seleccionados para verificar el reconocimiento de la jornada extraordinaria en apego a los procedimientos establecidos, la normativa aplicable y su correlación con las fuentes documentales que acreditaran la ejecución de la jornada extraordinaria, se solicitó a los Directores Regionales Central Este y Huetar Caribe la información que evidenciara el trabajo efectuado en las horas reportadas en jornada extraordinaria durante los meses de marzo, abril, mayo.</p> <p>Al respecto ambos Directores Regionales manifestaron que, por las labores desarrolladas propias a sus cargos, existía una imposibilidad material de establecer productos visibles en los que se lograra evidenciar todo el trabajo desarrollado en la atención de COVID-19 en jornada extraordinaria, debido a que parte de estas acciones son de gestión de tiempo que se consumen al leer y analizar diferentes documentos, directrices, lineamientos, protocolos, correos, entre otros, para la toma de decisiones, así como actividades desarrolladas en la supervisión del personal, control de calidad de los informes técnicos, dirección y orientación de los equipos locales y regionales, coordinación interinstitucional, resultando complicado documentar en su totalidad estas actividades.</p> <p>Suministrando carpetas con información en las que se consideró se visualizaba el trabajo desarrollado en la</p>	<p>El manual de procedimiento Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04, no establece ninguna diferencia en el procedimiento para el trámite y cobro de tiempo extraordinario entre los funcionarios del Ministerio de Salud, por consiguiente, yo como Director Regional me he sometido a la aplicación del procedimiento para dicho trámite y como el mismo procedimiento lo establece para poder concretar la gestión del cobro por el trabajo realizado en la jornada extraordinaria, debo enviar a mi jefatura inmediata la documentación debida para concretar el trámite. Por lo tanto, la documentación completa, en la que se encuentra debidamente refrendada todas las firmas y demás respaldo documental, está bajo la custodia de la Dirección General de Salud y la Unidad de Recursos Humanos del Nivel Central. Así las cosas, nuevamente reitero que no se evidencia incumplimiento de mi persona en la ejecución de tiempo extraordinario según apego del procedimiento para Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04</p>	X	<p>En la información solicitada a la Región y que esta auditoría revisó se evidenció las debilidades indicadas, ahora bien, el director regional señala que no hubo tales debilidades, sin embargo, no se aporta nueva evidencia que visualice lo contrario de los señalado en el informe,</p>
---	--	--	---	--

<p>atención de la pandemia por COVID-19, al realizar la revisión y correlación de cada documento aportado con el tiempo extraordinario, no se logra establecer una vinculación directa o tangible con el tiempo total reportado, la jornada a la que pertenece, es decir, ordinaria o extraordinaria, la vinculación directa en su desarrollo con el funcionario, existen días sin documentación que acredite las labores desarrolladas, e información suministrada se relaciona con la jornada ordinaria.</p> <p>Lo anterior dado que en la vinculación de las actividades señaladas que se ejecutan en dicha jornada con las fuentes documentales y el tiempo reportado se observó aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicación de reuniones de coordinación interinstitucional y local de las cuales no fue posible obtener bitácoras, o bien las suministradas corresponden a jornada ordinaria. • Se indica que se revisan y supervisan los informes diarios remitidos a la Dirección General, sin embargo al revisar según las fechas reportadas en tiempo extraordinario para establecer su correlación, de las carpeta informes marzo, abril y mayo se extraen los informes diarios de acciones COVID-19 en el caso de marzo la información del 14 y 15, según información del archivo suministrado fueron remitidos a la Dirección General a las 2:29 p.m. y 1:55 p.m. respectivamente por el funcionario colaborador del 					
--	--	--	--	--	--

<p>Equipo de Vigilancia de la Salud de la Región con autorización del Director Regional, sin embargo, en visita realizada, al entrevistar los funcionarios la persona encargada de ese informe indicó que el mismo lo consolida y completa ella con la información que cada DARS remiten a la Región mismo que ella remite a la DGS tal y como se observa en el correo facilitado como evidencia del Director Regional. Esta condición se repite para cada uno de los días reportados en jornada extraordinaria, pero no se logra evidenciar que la información fue revisada por el Director Regional para el control de calidad que se menciona en el oficio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se suministran archivos donde se consolida toda la información relacionada con los casos atendidos, los cuales también fueron suministrados por la Jefe de la Unidad de Rectoría y según indicó <i>“En lo que respecta a las plantillas adjuntas son los controles utilizados para llevar la información, trabajada de la siguiente manera la plantilla de control COVID se registran los casos positivos, recuperados y fallecidos, y en la hoja de incidentes se registran todos los incidentes recibidos por el 911”</i> y las mismas <i>“se usan y están en línea compartidas por medio de la plataforma del OneDrive con todos los funcionarios asignados para la atención de la emergencia y cuentan con el ingreso de la misma y</i> 					
--	--	--	--	--	--

<p><i>eran alimentadas en los tiempos extraordinario”, estas no permiten identificar cuáles son los datos trabajados por cada funcionario, o bien si es algún otro funcionario de la Región o DARS y la jornada en la que se abordó, tampoco se visualiza el abordaje de la información por parte del Director Regional.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se indica revisión y análisis documentos como lineamientos, protocolos, directrices y otros documentos bibliográficos de actualización científica sobre el tema, en horarios fuera de la jornada ordinaria los cuales se requiere estudiar detenidamente antes de socializarlos, de los cuales posteriormente no se observa la remisión de un producto tangible. • Se suministra archivo en el que se observa correos remitidos de los cuales si bien se evidencia que se le está dando un abordaje y atención de la Pandemia, puesto que se observa la trazabilidad de la información, no existe congruencia entre la evidencia encontrada y las horas reportadas, ya que no se contempla la totalidad de horas reportadas o bien las horas que se observan sobrepasan las horas reportadas e incluso se observan días en los que no existe reporte de jornada extraordinaria pero de igual forma se evidencia trazabilidad de la información. • Algunos días se detalla revisión de órdenes 					
--	--	--	--	--	--

	<p>sanitarias de forma genérica pero no se indica cuales, a pesar de que sus funciones como Director Regional son más de conducción, vigilancia y acompañamiento correspondiéndole al ámbito local en el cual se operativizan estas, sin embargo, dado que los mismos por diferentes razones como la ausencia de Directores de Área deben avocarse las competencias de estos últimos, se revisa la base de datos proporcionada por la región denominada "Seguimiento OS COVID-19" se observa que no existen órdenes sanitarias emitidas en las fechas indicadas o posteriores para la DARS que indicó se cubren por falta del Director de Área como un recargo.</p> <p>(...)</p>				
8	<p>2.3. Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19</p> <p>A. Ambiente de Control:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de autorizaciones para ejecutar el tiempo extraordinario, o bien tan generales que no establecen un marco de ejecución o límite; y Justificaciones del requerimiento genéricas y ambiguas o elaboradas posterior a la jornada extraordinaria <p>Como se indicó en el Hallazgo N°1, íntimamente vinculado con ambiente de control es lo observado en relación a la</p>	<p>Manteniéndonos en el orden de ideas es importante indicar que en el apartado 2.3, A. Ambiente de control, nuevamente el informe borrador de la Auditoría vuelve a señalar la Autorización para Laborar Jornada Extraordinaria, haciendo referencia en el citado informe:</p> <p>"Ausencia de autorizaciones para ejecutar el tiempo extraordinario, o bien tan generales que no establecen un marco de ejecución o límite; y Justificaciones del requerimiento genéricas y ambiguas o elaboradas posterior a la jornada extraordinaria".</p> <p>Como se ha logrado demostrar en el manual de procedimiento para Pago de Tiempo</p>		X	<p>Como se externó al inicio de ese apartado, en él se realiza el análisis del sistema de control interno en el reconocimiento y pago de la jornada extraordinaria, en los componentes funcionales de ambiente de control, actividades de control y sistemas de información, tomando como insumos la observación integral de las pruebas realizadas y la aplicación del cuestionario en el Nivel Regional, de ahí que el apartado sobre las autorizaciones se mencione brevemente al ser parte del ambiente de control.</p> <p>Como ya se mencionó en el abordaje de las observaciones previas, la autorización es un requisito que emana del ordenamiento jurídico, y en relación a las fuentes documentales se encuentra lo indicado en las normas de control</p>

<p>ejecución de las actividades relacionadas en jornada extraordinaria se encuentra la ejecución de esas jornadas sin justificaciones del requerimiento previas sino presentadas posterior a la ejecución, y autorizaciones inexistentes o muy generales.</p>	<p>Extraordinario MS.UO.LI.08.04, no es solicitado lo requerido por la Auditoría, lo que se traduce en solicitud de requisitos no contemplados en los manuales de procedimientos, por consiguiente, no es de recibo el resultado comunicado por la Auditoría y rechazo en todos sus extremos lo planteado en el informe borrador.</p> <p>Considero importante mencionar que, a nivel institucional, se debe estandarizar cuales son las características mínimas que deben tener una evidencia para cumplir y ser considerada como tal y con ello crear y socializar las herramientas para la recolección de estas, que los sistemas de información que se crean cuenten desde su génesis con estas características y de esta manera hacer procesos objetivos. Definir como documentar procesos que son vitales como la revisión de la calidad de la información de tal forma que cumpla con dichas características y de esta forma no seguir siendo los funcionarios el eslabón más frágil de la cadena, manteniéndonos en indefensión ante este tipo de análisis. Todo esto debe estar incorporado al manual de procedimiento, debidamente comunicado y oficializado su aplicación, para evitar apreciaciones y que los estudios se desarrollen en apego de la normativa existente.</p>			<p>interno, también ya mencionado, es importante indicar que para las características mínimas corresponde a la administración activa indicar las que considere oportunas, en el abordaje del estudio se evaluaron aspectos mínimos que debían contar, tales como la existencia de documentación que mostrase el trabajo desarrollado en el tiempo reportado en jornada extraordinaria, la pertenecía a la emergencia por COVID-19 y que se evidenciara la participación del funcionario.</p>
<p>2.3. Aspectos de control interno inmersos en el reconocimiento de la jornada extraordinaria para COVID-19</p> <p>A. Ambiente de Control:</p> <ul style="list-style-type: none"> Formularios que no cuentan en su totalidad con la cantidad de firmas que hacen constar la revisión y supervisión. 	<p>B. Actividades de control</p> <p>Formularios que no cuentan en su totalidad con la cantidad de firmas que hacen constar la revisión y supervisión.</p> <p>Es lógico que los formularios que se resguardan en las Áreas Rectoras no van a tener todas las firmas por cuanto son sus copias, no obstante, para hacer efectivo el pago debe cumplirse con todos</p>		<p>X</p>	<p>En el manual de procedimientos se establece en la actividad 8.7 sobre gestión del pago que el director de la Unidad Organizativa debe velar por resguardar las fotocopias de las nóminas de tiempo extraordinario en una carpeta destinada para estos efectos, considerando que respaldan o avalan el pago de tiempo extraordinario.</p> <p>En ese mismo sentido la actividad 8.11 se establece que los</p>

<p>(...) situación que se observa de igual forma en la Región Huetar Caribe con la variable que en su mayoría la firma que hace falta es la del Director Regional y en muy pocos casos la del Director Regional a los funcionarios de las DARS de Pococí, Talamanca, Limón Guácimo. Por otro lado, se determinó que en el formulario de control de asistencia que se remite, para las Directoras Guácimo y Talamanca de la Región Huetar Caribe el mismo no contiene la firma del Director Regional en el espacio de "V°B° de Superior Inmediato".</p>	<p>los requerimientos normados lo cual es verificado en los diferentes niveles de gestión, así mismo el resguardo del documento final con todas las aprobaciones no está en el Área Rectora sino en la Dirección Regional, para cuando son gestiones realizadas por el Nivel Local y resguardado en el Nivel Central para cuando el trámite lo ejecuta mi persona como Director Regional. La Auditoría determina que el formulario de control de asistencia que se remite para la Dirección de Guácimo y Talamanca, en la Región Huetar Caribe, no contiene la firma del Director Regional en el espacio de VB del Superior inmediato. Me permito aclarar, que los documentos consultados, posiblemente han sido generados en las Áreas mencionadas, mismos que son trasladados hasta en Nivel Regional. En ese buen entender, resulta improcedente que el oficio generado en el Área Rectora de Salud de Guácimo pueda contener la firma del Director Regional, sino que él estampara su firma al momento de dar trámite a dicho oficio, cuya prueba existe en sede regional para cualquier consulta que se pueda realizar. Debo indicar que estos no han sido solicitados en el desarrollo de esta auditoría. Este tipo de afirmación que realiza la Auditoría en su Informe Borrador, lo que sugiere es poca claridad de la ruta crítica que siguen los documentos durante su trámite por los evaluadores o la necesidad de que los manuales establezcan aspectos con mayor claridad con relación a esta ruta, pero en ningún momento se evidencia incumplimiento de mi persona en la ejecución de tiempo extraordinario según apego del procedimiento para</p>			<p>expedientes de la DARS deben encontrarse actualizados al señalar "La Unidad Organizativa debe incluir las fotocopias de los formularios (control de asistencia e informe de tiempo extraordinario) dentro de la sección asociada a control de vacaciones y asistencia del expediente del funcionario al que corresponde el trámite. Esta acción tiene la finalidad de mantener la actualización del expediente que resguarda el Director en su Unidad Organizativa." Es importante mencionar que los formularios solicitados por esta auditoría fueron solicitados en el mes de julio, con lo cual los expedientes a esa fecha tienen que estar actualizados.</p> <p>Además, como se indicó en el informe se logró visualizar en la gran mayoría las firmas de Recurso Humanos con lo cual se evidencia que las aportadas por las DARS ya habían sido tramitadas por recursos humanos, de igual forma se observó formularios con la firma del Director Regional ejemplo la Directora de Limón.</p>
--	--	--	--	---

		Pago de Tiempo Extraordinario MS.UO.LI.08.04.			
	C. Sistema de Información	C. Sistema de Información		X	
	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de canales de comunicación no oficializados por la institución que no garantizan la gestión documental de la información. <p>Tanto en la Región Huetar Caribe y Central Este se visualizó el uso de Chats de Whats App por medio de los cuales se utilizan para facilitar la comunicación de lineamientos, resolver dudas sobre interpretación de los mismos, solicitud de recursos de apoyo regional, autorizaciones, justificaciones, entre otros asuntos relacionados con el abordaje de la atención de la pandemia.</p> <p>La implementación de esos medios no formalizados por la institución para la comunicación con los diferentes colaboradores del Nivel Regional a las DARS y viceversa, si bien permiten una atención más expedita, para coordinar acciones, informar algunos aspectos, y solicitar autorizaciones sobre la ejecución de tiempo extraordinario, lo cierto es que debilita los medios para evidenciar la ejecución de la jornada, así como para un adecuado control del tiempo autorizado.</p>	<p>En cuanto al uso de plataformas como el WhatsApp tal y como bien se refiere en el informe borrador de la Auditoría, la institución no lo tiene normado y en la realidad ha funcionado muy bien, para agilizar la comunicación Interinstitucional, así como a lo interno del Ministerio de Salud, resultando positivo para la comunicación inmediata entre los colaboradores, además no existe limitación en su uso establecido en el Manual de procedimiento institucional.</p>			<p>No se aporta evidencia que indique lo contrario de los señalado en el informe y como se mencionara si bien estos permiten una atención más expedita, para coordinar acciones, informar algunos aspectos, y solicitar autorizaciones sobre la ejecución de tiempo extraordinario, lo cierto es que debilita los medios para evidenciar la ejecución de la jornada, así como para un adecuado control del tiempo autorizado.</p> <p>Debe tenerse presente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, que permita ejercer el control, se almacene y se recupere la información de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales; y no solo asegurar la comunicación de la información en el tiempo propicio, de manera ágil, segura, correcta, sino garantizar la disponibilidad y acceso por parte de distintos usuarios a la información.</p>
3.3	Sobre justificación y autorización de la jornada extraordinaria y acreditación de las labores	De conformidad a los hallazgos encontrados y expuestos en las conclusiones del informe, consideramos que las recomendaciones corresponden a criterios subjetivos y no resultan coherentes con las conclusiones. Bajo esa premisa las actividades		X	<p>Por las razones antes expuestas en cada una de las observaciones, además el apartado de conclusiones no debe leerse en forma aislada un párrafo, como se pretende hacer, sino se debe dar una lectura integral de las conclusiones expuestas en el</p>

<p>en cuanto a los límites establecidos para la suma de la jornada ordinaria y extraordinaria, en relación a los procedimientos establecidos y el sistema de control interno en el que se debe desarrollar la ejecución de la jornada extraordinaria existen debilidades que no permiten garantizar una adecuada rendición de cuentas, así como una eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.</p> <p>Lo anterior dado que, en primer lugar las justificaciones realizadas pese a que se encuentran e indican la información que de acuerdo al manual se establecen, no cumplen con los requisitos mínimos de identificar detalladamente las actividades a desarrollar por día para cada funcionario, sino que se hace de forma genérica y posterior a la ejecución de la jornada extraordinaria en la mayoría de los casos, segundo no existe una autorización previa que permita garantizar el tiempo a ejecutarse en jornada extraordinaria, con lo cual no existe un parámetro que permita controlar las acciones desarrolladas en relación al tiempo empleado, así como la intangibilidad de algunas actividades desarrolladas que no son documentadas, falta de mecanismos ágiles que permitan documentar el trabajo desarrollado por ejemplo atención de llamadas.</p> <p>(...)</p>	<p>realizadas en atención a la Pandemia por el COVID-19, se han desarrollado en aplicación de lo establecido en el Procedimiento Para el Pago de Tiempo Extraordinario MS-UOLI-08-04.</p>			<p>apartado 3, que son un breve reflejo de lo desarrollado en los puntos previos del borrador del informe.</p>
--	---	--	--	--