

Dirección General de Auditoría

Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría MTSS

DGA-AMTSS-IESP-8-2021

Estudio Especial del Sistema de Control Interno de la aprobación de alojamiento de funcionarios en la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS. (DNI)

Diciembre, 2021

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio	4
1.2. Recordatorio	4
1.3. Objetivo General	5
1.4. Alcance	5
1.5. Normas Técnicas	5
1.6. Metodología Aplicada	5
1.7. Limitaciones	6
1.8. Antecedentes	6
1.9. Comunicación de Resultados	7
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	8
2.1. Control de gastos por servicios públicos (agua, electricidad) de la oficina Cantonal de Nicoya	8
2.2. Control sobre las cláusulas del contrato N°009-2009 (Contrato de arrendamiento de inmueble para la instalación de la Oficina de Inspección de Trabajo en Nicoya).	11
3. CONCLUSIONES.....	13
4. RECOMENDACIONES	14

Dirección General de Auditoría

RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo evaluar el Sistema de Control Interno de controles relacionados con el alojamiento de funcionarios en la Oficina Cantonal de Nicoya del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Se realiza la evaluación de los controles aplicados por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNI) en relación con la fiscalización de los contratos de arrendamiento y el control sobre los gastos por servicios públicos de cada una de las oficinas regionales y cantonales del MTSS.

Luego de concluida la presente auditoría, esta Dirección General de Auditoría (DGA) encontró que, la DNI, presenta debilidades de Control Interno en cuanto a los siguientes aspectos:

1. Control de los gastos por servicios públicos de las oficinas regionales y cantonales del MTSS.
2. Fiscalización de contratos de arrendamiento de los inmuebles que alojan las oficinas regionales y cantonales del MTSS por parte de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNI).

Por último, se emiten las recomendaciones correspondientes a la DNI para corregir los aspectos de mejora incluidos en el presente estudio, contribuyendo así con el mejoramiento continuo en materia de Control Interno en el Ministerio.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

Con el fin de acatar lo dispuesto por la Ley General de Control Interno N°8292, en relación con la competencia de la Auditoría Interna de verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del Sistema de Control Interno, informar y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes a la Administración Activa, se contempla la ejecución del estudio Especial del Sistema de Control Interno de la aprobación de alojamiento de funcionarios en la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio determinada en la Actividad Planificación.

1.2. Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N°37, N°38 y primer párrafo del N°39 de la Ley General de Control Interno:

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

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

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39: Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.

1.3. Objetivo General

Evaluar el Sistema de Control Interno para la fiscalización del contrato de arrendamiento del inmueble que alberga la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS y sobre los gastos por servicios públicos.

1.4. Alcance

El alcance corresponde a los controles ejecutados por la DNI en relación con los gastos por servicios públicos y fiscalización del contrato de arrendamiento en la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS, en el periodo comprendido entre enero 2017 hasta el 30 de junio del 2021.

1.5. Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.6. Metodología Aplicada

Para la realización del presente estudio, se consideró como base legal la “Ley General de Control Interno” N°8292, la cual establece la responsabilidad de la Administración Activa de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

Se realizó el análisis de los gastos por servicios públicos (agua y electricidad) cancelados desde el 1 de enero del 2017 al 30 de junio del 2021 por el MTSS para el funcionamiento de las oficinas del Ministerio ubicadas en Tarrazú, Golfito, Nicoya (2 inmuebles), Puriscal y Palmar Norte, con la finalidad de analizar el comportamiento de dichos gastos previo y durante la pandemia.

Para la selección de las oficinas en mención se consideró la cantidad de funcionarios designados por la DNI, en este caso, tomando como parámetro la Oficina Cantonal de Nicoya, la cual cuenta con una Inspectora de Trabajo.

Finalmente, se procedió a revisar el contrato de arrendamiento del inmueble en el cual se ubica actualmente la oficina cantonal de Nicoya, así como sus respectivas adendas, a fin de validar el cumplimiento de las cláusulas de dicho contrato y la debida fiscalización ejercida por parte de la DNI.

1.7. Limitaciones

No se presentaron limitaciones para la realización del presente estudio.

1.8. Antecedentes

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) cuenta con 30 Oficinas Regionales y Cantonales distribuidas en todo el país, a fin de descentralizar los servicios que brinda el Ministerio y de esta forma los ciudadanos no deban trasladarse hasta las oficinas centrales para realizar diferentes trámites relacionados con el quehacer de la entidad.

Para cumplir con lo anterior, el MTSS debe celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles en diferentes zonas del país, además de contratar o incluso trasladar personal capacitado, en este último caso, se debe reconocer el pago de zonaje siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones que establece el Decreto Ejecutivo N°29063 "Reglamento para el pago de zonaje a los Servidores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", en el cual también se considera la posibilidad de alojar a funcionarios en los inmuebles arrendados, siempre y cuando se cuente con el aval del propietario y se realicen los trámites correspondientes.

Para el caso específico de la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS, se cuenta con el Contrato N°009-2009 (Contrato de arrendamiento de inmueble para la instalación de la Oficina de Inspección de Trabajo en Nicoya), el cual contempla el alquiler de dos edificaciones, la primera corresponde a una casa de habitación, la cual es utilizada por la Coordinadora de Inspección en dicha localidad y la segunda edificación corresponde a "cabinas", donde se ubican las oficinas del MTSS para la atención de la población meta.

En relación con la fiscalización por parte de la DNI del contrato de arrendamiento del inmueble que arrienda el MTSS en el cantón de Nicoya, las respectivas adendas al contrato N°009-2009 contemplan a los siguientes funcionarios como responsables de fiscalizar que se cumpliera con lo estipulado en el contrato en mención:

1. Adenda Número Uno con rige desde el 16/12/2010 hasta el 15/12/2011:
señor Erick Briones, localizado en el edificio Presbítero Benjamín Núñez.

Dirección General de Auditoría

2. Adenda Número Tres con rige desde el 16/12/2011 hasta el 16/12/2012:
señor Irlander Rojas, localizado en la Regional de Liberia.

3. Adenda Número Cuatro con rige desde el 16/12/2012 hasta el 16/12/2013:
señor Irlander Rojas, localizado en la Regional de Liberia.

Debido a lo anterior, se origina el presente estudio, con el fin de validar los controles aplicados por la Administración para la fiscalización del contrato de arrendamiento del inmueble que alberga la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS y sobre los gastos por servicios públicos.

1.9. Comunicación de Resultados

El presente informe se expuso a la Administración el día 17 de diciembre del 2021 a las 09:10 a.m. de manera verbal, en presentación celebrada de forma virtual por medio de video conferencia, en presencia de la Auditoría el señor Javier González Castro, Andrea Umaña Salazar, Yariela Díaz Jiménez, Lucrecia Rojas Marín, por parte de la Administración se contó con la presencia de Joselyne Sánchez Soto, Fabián Barquero Méndez, Walter Villalobos Fernández y Víctor Aguilar Arias.

2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1. Control de gastos por servicios públicos (agua, electricidad) de la oficina Cantonal de Nicoya

La Dirección General de Auditoría verificó que la DNI a junio 2021 no contaba con controles adecuados y suficientes respecto al consumo de agua y electricidad, montos cancelados por concepto de servicios públicos de los inmuebles que arrienda el MTSS para albergar la Oficina Cantonal de Nicoya.

Al respecto, esta DGA realizó un análisis comparativo del pago de las facturas de pago de agua y electricidad de 5 oficinas regionales con características similares a la Oficina Cantonal de Nicoya, para analizar su razonabilidad.

Cuadro N°1

**Detalle gastos por servicios públicos (agua) Oficinas Regionales y Cantonales del MTSS
(Monto expresado en miles de colones)**

Oficina Regional	Periodo										Total	
	2017		2018		2019		2020		2021*		C	%
	C	%	C	%	C	%	C	%	C	%		
Tarrazú**	49,735	4%	56,720	3%	58,380	3%	35,030	3%	42,036	24%	241,901	4%
Golfito	63,588	5%	63,025	3%	55,284	3%	57,607	6%	41,833	24%	281,337	5%
Nicoya	86,522	7%	228,929	11%	167,285	10%	85,765	8%	27,564	16%	596,065	10%
Nicoya***	791,687	64%	908,640	44%	937,884	54%	733,961	72%	20,760	12%	3,392,932	55%
Puriscal	102,936	8%	149,938	7%	179,838	10%	62,302	6%	26,619	15%	521,633	8%
Palmar Norte	144,040	12%	637,726	31%	330,228	19%	47,653	5%	16,883	10%	1,176,530	19%
Total	1,238,508	100%	2,044,978.48	100%	1,728,899	100%	1,022,318	100%	175,695	100%	6,210,398	100%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección Financiera

* Comprende los meses de enero a junio

** (conocida como la oficina de Los Santos) de enero a julio del 2020, lo canceló el dueño de la propiedad.

*** Corresponde a la casa de habitación ocupada por la Inspectora de la DNI.

El Cuadro N°1 detalla un total de $\text{¢}6.210.398,00$ de colones (seis millones doscientos diez mil trescientos noventa y ocho colones con 0/100) cancelados por el Ministerio en facturas de servicios públicos de agua entre las 5 oficinas seleccionadas, de los cuales, un total de $\text{¢}3.988.997,00$ colones (tres millones novecientos ochenta y ocho mil novecientos noventa y siete colones con 10/100), que significan un 65% del total, corresponden a la factura total de la oficina de Nicoya (ambas construcciones tanto la casa de habitación como de las cabinas).

Dirección General de Auditoría

Del monto citado, ₡3.392.932,00 colones (tres millones trescientos noventa y dos mil novecientos treinta y dos colones con 0/100), que significan un 55%, corresponden sólo a la factura por la construcción utilizada como casa de habitación asignada a la Inspectoría de Nicoya; o sea que, una quinta parte de las oficinas representa un 65% del total del gasto.

Cuadro N°2

Detalle gastos por servicios públicos (electricidad) Oficinas Regionales y Cantonales del MTSS (Monto expresado en miles de colones)

Oficina Regional	Periodo										Total	
	2017		2018		2019		2020		2021*			
	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%	₡	%
Tarrazú**	107,475	7%	166,270	11%	159,436	10%	110,244	9%	42,409	8%	585,834	9%
Golfito	189,549	13%	178,216	12%	249,623	15%	186,335	15%	68,520	13%	872,244	14%
Nicoya	232,626	16%	158,078	11%	371,630	22%	152,556	13%	41,995	8%	956,886	15%
Nicoya***	579,958	40%	653,310	44%	552,958	33%	538,391	44%	285,035	53%	2,609,653	41%
Puriscal	89,055	6%	90,860	6%	80,916	5%	83,010	7%	35,705	7%	379,547	6%
Palmar Norte	265,172	18%	251,454	17%	258,630	15%	140,145	12%	60,125	11%	975,526	15%
Total	1,463,834	100%	1,498,188	100%	1,673,192	100%	1,210,682	100%	533,789	100%	6,379,690	100%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección Financiera

* Comprende los meses de enero a junio

** (conocida como la oficina de Los Santos) cambia de número de medidor a partir del 2020

*** Corresponde a la casa de habitación ocupada por la Inspectoría de la DNI.

El Cuadro N°2 detalla un total de ₡6.379.690,00 de colones (seis millones trescientos setenta y nueve mil seiscientos noventa colones con 0/100) cancelados por el Ministerio en facturas de servicios públicos de electricidad entre las 5 oficinas seleccionadas, de los cuales, un total de ₡3.556.539,00 (tres millones quinientos cincuenta y seis mil quinientos treinta y nueve colones con 10/100), que significan un 56% del total, corresponden a la factura total de la oficina de Nicoya (ambas construcciones tanto la casa de habitación como de las cabinas).

Del monto citado, ₡2.609.653,00 colones (dos millones seiscientos nueve mil seiscientos cincuenta y tres colones con 10/100), que significan un 41%, corresponden sólo a la factura por la construcción utilizada como casa de habitación asignada a la Inspectoría de Nicoya; o sea que, una quinta parte de las oficinas representa un 56% del total del gasto.

La "Ley General de Control Interno" N°8292, aplicable a los entes fiscalizados por la CGR, mediante los artículos N°7 y N°8, establece la obligatoriedad de contar con un adecuado Sistema de Control

Dirección General de Auditoría

Interno, a fin de proteger y conservar el patrimonio público ante posible uso indebido, acto ilegal o irregular. A saber:

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

“Artículo 8º— Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

...

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

...”

Al respecto, en respuesta al Cuestionario N°13, dirigido mediante el sistema ARGOS, a la Dirección Nacional de Inspección, a consulta realizada por esta Auditoría sobre los controles que lleva a cabo la DNI respecto a los gastos de agua y electricidad de las oficinas regionales y cantonales del MTSS, se indicó lo siguiente:

“Interesa señalar que nuestra gestión en la Dirección Nacional de Inspección, en condición de Director la asumimos a partir del 15 de marzo del presente año 2021, y a la revisar el histórico en relación a este tema se tiene que no se han llevado controles sistemáticos o definidos en cuanto a la inversión en servicios públicos (agua, electricidad y teléfono). No ha existido un canal de comunicación permanente entre el Departamento de Financiero y la DNI, para informar mes a mes sobre esta inversión en servicios públicos; lo único que se puede resaltar es que esporádicamente, cuando en algún renglón fuera de consumo de agua, electricidad o de teléfono se elevaba mucho, sin existir un rango o base definida para comparar, el Departamento de Financiero emitía un reporte y en algunas sesiones con las Jefaturas o mediante un llamado o circular, solicitaba un mayor cuidado con el gasto elevado que se había reportado.

Con respeto a estudios o análisis realizados por la DNI, sobre la inversión en servicios públicos, en las Oficinas Regionales y Cantonales de la Inspección, a partir de los controles ejecutados, reitero que se carece de dichos estudios al menos al 15 de marzo 2021 y controles de forma sistemática; y desde marzo pasado que se asume el cargo de Director, se realizaran las gestiones necesarias con el Departamento de Financiero y con el Departamento de Gestión de la DNI, para ejercer controles de los servicios públicos en las diferentes oficinas de la DNI.” (El subrayado y negrita no son parte del original)

Dirección General de Auditoría

La falta de controles por parte de la DNI respecto a la razonabilidad del pago de facturas de agua y electricidad provocó que se realizaran pagos excesivos en las facturas por servicios públicos (agua y electricidad) en la Oficina Cantonal de Nicoya del MTSS.

2.2. Control sobre las cláusulas del contrato N°009-2009 (Contrato de arrendamiento de inmueble para la instalación de la Oficina de Inspección de Trabajo en Nicoya).

La Dirección General de Auditoría verificó que la DNI no cuenta con evidencia formal y suficiente respecto a la fiscalización del Contrato N°009-2009 (Contrato de arrendamiento de inmueble para la instalación de la Oficina de Inspección de Trabajo en Nicoya), en lo que respecta a la cláusula QUINTA inciso d- y la cláusula SEPTIMA de dicho contrato, las cuales establecen lo siguiente:

“QUINTA: DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ARRENDANTES. De conformidad con el artículo VEINTISEIS de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, son obligaciones de “EL ARRENDANTE”: ... d- Dar mantenimiento a la edificación, mantenimiento que incluye: pintura del edificio cada año y fumigación del edificio cada seis meses, como mínimo contra insectos, roedores y otros; fumigaciones que deberán realizarse previa programación de las fechas en conjunto con el Jefe de la Oficina de Inspección de Trabajo de Nicoya.”

“SEPTIMA: DE LA VERIFICACION Y ADMINISTRACION DEL CONTRATO. “EL ARRENDATARIO” designa y los “LOS ARRENDANTES” acepta como Encargado de la verificación y administración de los servicios objeto del presente contrato al Lic. Hirlander Rojas Rojas, en su condición de Jefe de la Región Chorotega.”

Las respectivas adendas al contrato N°009-2009 contemplan a los siguientes funcionarios como responsables de la fiscalización del contrato:

1. Adenda Número Uno con rige desde el 16/12/2010 hasta el 15/12/2011: señor Erick Briones, localizado en el edificio Presbítero Benjamín Núñez.
2. Adenda Número Tres con rige desde el 16/12/2011 hasta el 16/12/2012: señor Irlander Rojas, localizado en la Regional de Liberia.
3. Adenda Número Cuatro con rige desde el 16/12/2012 hasta el 16/12/2013: señor Irlander Rojas, localizado en la Regional de Liberia.

Al respecto, la DGA solicitó a la DNI la documentación soporte que evidenciara las inspecciones realizadas por el señor Rojas o bien, el funcionario designado en su defecto, sin embargo; previo a

Dirección General de Auditoría

nuestra consulta no se contaba con documentación que respaldara las visitas realizadas al inmueble por parte de funcionarios de la DNI.

Adicionalmente, se consultó a la Coordinadora de la Inspección de Nicoya en visita realizada por la Auditoría a los inmuebles que arrienda el MTSS en el cantón de Nicoya, el 19 de agosto del año en curso, sobre las inspecciones realizadas por el Jefe de la Región Chorotega, a lo cual indica que el señor Rojas únicamente realizaba una inspección ocular del inmueble, no emitía un informe o acta en la que constara el estado del bien arrendado.

El Artículo N°8 de la Ley N°8292 “Ley General de Control Interno”, establece la obligatoriedad de la Administración Activa de contar con un Sistema de Control Interno, a fin de proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

“a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

...

c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

...”

La ausencia de controles de fiscalización del Contrato N°009-2009 por parte de la DNI, permitió que la estructura sufriera deterioro evidente y un aspecto que no se considera apto para la atención del público meta del Ministerio, por cuanto, no se ha cumplido por parte de la propietaria con las mejoras estipuladas en la Cláusula Quinta, lo cual ha afectado la imagen de la Institución ante los ciudadanos que acuden a la Oficina del MTSS en el cantón de Nicoya para realizar los trámites pertinentes.

Dirección General de Auditoría

3. CONCLUSIONES

La DGA verificó el cumplimiento del Sistema de Control Interno en relación con los controles llevados a cabo por parte de la DNI sobre los gastos por servicios públicos de las oficinas regionales y cantonales del MTSS y la fiscalización del Contrato N°009-2009, determinándose que ésta no cuenta con controles suficientes y pertinentes que coadyuven en la consecución de los objetivos del Sistema de Control Interno, contemplados en el Artículo N°8 de la “Ley General de Control Interno” N°8292.

Dirección General de Auditoría

4. RECOMENDACIONES

4.1. A la Ministra de Trabajo y Seguridad Social

4.1.1. Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe, se ingrese el Plan de Acción en el Sistema Argos que detalle las actividades, los plazos establecidos y las acciones que se ejecutarán para la atención de las recomendaciones emitidas, por último el deber de cargar toda aquella información que resulte en el acatamiento de todas las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema Argos en el módulo de Control de Cumplimiento, lo anterior en un plazo de un mes a partir del recibo de este informe. **(Ver comentarios 2.1 y 2.2)**

4.2. A la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo – DNI

4.2.1. Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento formal y oportuno para que se establezcan y ejecuten controles pertinentes, razonables, integrados y suficientes respecto a la razonabilidad en el pago de facturas por concepto de servicios públicos en las Oficinas Regionales y Cantonales del MTSS. Lo anterior en un plazo de 15 días hábiles una vez comunicado el presente informe. **(Ver punto 2.1)**

4.2.2. Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento formal y oportuno para que se establezcan y ejecuten controles pertinentes, razonables, integrados y suficientes respecto a la fiscalización de los contratos de arrendamiento de inmuebles para la instalación de las Oficinas Regionales y Cantonales del MTSS. Lo anterior en un plazo de 15 días hábiles una vez comunicado el presente informe. **(Ver punto 2.2)**

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OFI-33-2021 _____