

5 de enero del 2016
AI-Ad-002-2016

MBA.
Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: **Revisión de los manuales de procedimientos por parte de la Unidad de Planificación Institucional (UPI)**

Estimado señor:

En atención al Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría Interna realizó una verificación de la actividad de revisión de los manuales de procedimientos institucionales a cargo de la UPI, con el objetivo de corroborar la funcionalidad, efectividad y oportunidad de ese proceso.

Al respecto, se tiene lo siguiente:

1. El artículo 28 del “Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación” le establece a la UPI una serie de funciones de suma importancia para la Institución.
2. La “Guía para elaboración de manuales de procedimientos internos” – en adelante Guía -, cuyo objetivo es suministrar criterios uniformes e instrumentos que permitan la identificación de procesos para la definición y diseño de los procedimientos, así como coadyuvar a la formulación integral de los manuales de procedimientos de las diferentes unidades, establece en su artículo quinto, respecto al trámite de aprobación de procedimientos, lo siguiente:

“(…)

Todos los Manuales de Procedimientos de uso interno deberán presentarse primero a la Unidad de Planificación para su estudio, ya que es la unidad encargada del análisis administrativo de la

Institución, quien tendrá que emitir criterio respecto a si el Procedimiento se ajusta la funciones asignadas a la unidad administrativa proponente, de acuerdo a estructura organizacional autorizada y sin (sic) cumple con los lineamientos de la presente Guía.

La Unidad de Planificación contará con un tiempo máximo de dos meses para la atención de cada solicitud de revisión de Manuales de Procedimientos, durante el cual podrá discutir con las unidades interesadas las observaciones a los mismos. En caso de requerir más tiempo para la revisión, la Unidad de Planificación solicitará autorización de prórroga a la Gerencia General y lo comunicará a la unidad interesada./

Si los manuales son devueltos a las unidades interesadas con observaciones para ser corregidos, cuando se reciban los manuales corregidos en la Unidad de Planificación volverán a contar dentro del orden de ingreso formal de las solicitudes de revisión de manuales, computándose como una nueva solicitud.

(...)

Los Manuales que tengan que ver con el desarrollo funcional de la estructura de las unidades administrativas serán trasladados para aprobación de la Gerencia General ICT.

(...)

Aquellos Manuales que no tengan que ver con el desarrollo funcional de la unidad administrativa, que son específicos y dirigidos a usuarios especializados internos o externos, no requieren del criterio técnico de la Unidad de Planificación. ”

(El subrayado es de la Auditoría)

3. Se ha encomendado a la UPI verificar que los manuales se ajusten a las funciones asignadas a cada unidad de acuerdo con la estructura organizacional, sin embargo - aunque no está establecido en la Guía- la UPI también ha venido utilizando sus recursos para verificar que los manuales se ajusten a lo que establece la guía, que en principio le correspondería cumplir a cada unidad responsable

Por otro lado, durante más de ocho años las unidades han recibido por parte de la UPI inducción y realimentación en la elaboración de manuales, conocimiento que no se estaría capitalizando si la UPI continúa realizando esa función, ya que han transmitido conocimiento en la elaboración y actualización de sus manuales de procedimientos, razón por la cual, esta Auditoría considera que la experiencia acumulada ha permitido que los riesgos de efectividad, oportunidad y mejora de los procedimientos se puedan administrar.

Además, la UPI tiene la posibilidad de revisar los manuales hasta por un plazo de dos meses o más tiempo, lo que podría provocar que la implementación de un manual no sea oportuna, ocasionando ineficiencia en los procesos institucionales, por lo que gestionar este riesgo, permitiría una mejor inversión del recurso humano, que los procedimientos requeridos por las unidades se elaboren y aprueben de manera más oportuna, en procura de coadyuvar a la ejecución correcta de las labores asignadas a la Institución y los colaboradores, así como, propiciar la uniformidad en la ejecución de las labores, precisar las funciones y relaciones de cada unidad administrativa para deslindar responsabilidades, evitar duplicidades y detectar omisiones.

El acompañamiento y asesoramiento que la UPI ha venido dando a las dependencias, también ha permitido gestionar, entre otros, los riesgos asociados a que las unidades desconozcan sobre los elementos que debe contener un manual de procedimientos, a disminuir el reproceso en la cantidad de revisiones que realiza la UPI, a minimizar errores en los planteamientos de los procedimientos, actividades, responsables, formularios, diagramas de flujo, entre otros.

4. Lo anterior, lo respalda la norma 2.5.1 de las Normas de Control Interno del Sector Público (NCISP) que indica que se debe asegurar que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.

También la norma 4.5.1 de las NCISP establece que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden los procedimientos que contribuyen a

asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.

Por su parte, la Ley General de Administración Pública, señala¹ que la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

5. Según se transcribió en el punto 2 anterior, le corresponde a la Gerencia aprobar los manuales relacionados con “ **el desarrollo funcional de la estructura de las unidades administrativas...**”, sin embargo, podría cuestionarse por falta de claridad, cuáles serían los manuales con tal característica, lo que podría provocar aprobaciones innecesarias u omisiones en la aprobación de manuales por parte de la Gerencia, afectando la oportunidad de aprobación e implementación del manual, así como la utilización innecesaria de recursos por parte de la UPI en la emisión de criterios.
6. También se observó en el acápite 5 de la guía respecto al trámite de aprobación de manuales, lo siguiente:
 - a. *“(...) toda la documentación se dará por recibida si ingresa por la vía formal, impresa y mediante oficio de remisión suscrito por (sic) jefatura respectiva (...)*

Considera esta Auditoría Interna en relación a la impresión de documentos citados en la Guía, que contraviene lo establecido por la Gerencia² al emitir directrices para la implementación de la gestión electrónica en procura de alcanzar prácticas de cero papel.

- b. *“(..)* Si el Manual responde al cumplimiento de recomendaciones de Auditoría o de la Contraloría General de la República, **deben remitirse también para consulta a la Auditoría General**”. (el realce no es del original)

¹ Artículo 4

² Oficio G-1233-2015 (30/6/2015)

Sobre la participación de la Auditoría Interna en el proceso de aprobación de manuales, la normativa es contundente respecto a la prohibición de participar en acciones de la Administración Activa, excepto las necesarias para la gestión administrativa propia, ya que de no ser así se imposibilitaría la obligación técnica de ejercer la función con independencia funcional y de criterio. Además, es conveniente aclarar que hasta la fecha no se ha venido gestionando ante la Auditoría Interna la consulta de esos manuales

c. *“(...) También se debe trasladar una copia del Manual a la Contraloría de Servicios, quien deberá revisar si la propuesta promueve la mejora de los servicios institucionales”.*

En relación con este punto, la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios (N° 9158³), establece, entre las funciones de las contralorías de servicios (artículo 14, inciso 9), lo siguiente:

“Promover, ante el jerarca o ante las unidades administrativas, mejoras en los trámites y procedimientos del servicio que se brinda, en coordinación con el área de planificación (...) lo anterior con el fin de que ambos propongan las recomendaciones correspondientes y propicien el mejoramiento continuo e innovación de los servicios que presta la organización”.

Por su parte el Reglamento de creación, organización y funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Instituto Costarricense de Turismo (N° 5502), insta, en su artículo 10, inciso d), como obligación de la Contraloría de Servicios:

“Impulsar estudios de procedimientos y simplificación de trámites en todos los servicios que presta la Institución”.

Sin embargo, los manuales de procedimientos no se han venido trasladando a la Contraloría de Servicios, para determinar si la propuesta promueve la mejora de los servicios institucionales, tal y como lo establece la Guía, ni para que cumpla con su funcionalidad según la normativa antes citada.

³ Publicada en La Gaceta n.º 173 del 10 de setiembre de 2013

- d. *“(...) En el caso de la Oficina Ejecutora del Polo Turístico Golfo de Papagayo, los Manuales relacionados con la administración del proyecto deberán ser aprobados por el Consejo Director del PTGP. Asimismo, los Manuales emitidos por la Secretaría Técnica de la Comisión Reguladora de Turismo en aplicación de la Ley de Incentivos Turísticos No.6990 y los emitidos por la Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turístico (CIMAT), en aplicación de la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, serán aprobados por sus respectivos Órganos Colegiados”.*

Con respecto al punto anterior, los reglamentos consultados que regulan la operación de esos órganos (Papagayo, Cimat y Comisión Reguladora) no establecen la obligatoriedad de aprobar manuales y claro que no debería ser de otra forma ya que su labor se restringe a otro tipo de actividad que no es la de carácter administrativo.

7. Las situaciones identificadas podrían ser consecuencia de que:
- a. Ya hace algunos años, se ha venido ejecutando el proceso de revisar los manuales (si cumplen con los lineamientos de la Guía) por parte de la UPI y la Administración no ha analizado la efectividad y oportunidad del mismo.
 - b. No se ha realizado un análisis sobre las características de los manuales para determinar si requieren o no criterio de la UPI y si se cumple a cabalidad con lo establecido en la Guía.

Por lo anteriormente detallado se sugiere, llevar a cabo las gestiones y coordinaciones pertinentes, para que en un plazo de dos meses resuelva lo que corresponde, respecto a:

1. Valorar conforme los elementos de costo, legalidad y riesgo, la conveniencia de que sean las dependencias emisoras de cada manual las que garanticen que éstos cumplan con los lineamientos de la citada Guía, quedando como responsabilidad de la UPI solo la emisión del criterio sobre la correspondencia del procedimiento con las funciones de la unidad administrativa proponente, de acuerdo a estructura organizacional

autorizada. Si el resultado de la valoración es afín a lo determinado por esta Auditoría Interna, proceder con la modificación de la Guía y resolver lo correspondiente. Lo anterior, en procura de un trámite de aprobación más expedito y sustantivo, evitar los reprocesos y procurar el uso eficiente de los recursos públicos, así la UPI contará con recursos para atender las funciones sustantivas que la normativa le asigna.

2. Girar las instrucciones a quien corresponda, para que se diseñen e implementen las actividades de control, de previo a la aprobación de los manuales, que garanticen a la Gerencia, que las unidades proponentes de manuales han cumplido con los lineamientos establecidos en la Guía.
3. En caso de existir procedimientos donde intervienen dos o más unidades administrativas, definir el proceso de revisión, coordinación y aprobación de los mismos, que garantice que dichos documentos cumplen con los lineamientos de la Guía. Lo anterior, de previo a someterlos a criterio de la UPI y a la aprobación de la Gerencia.
4. En vista que los manuales que no tienen relación con el desarrollo funcional, que son específicos y dirigidos a usuarios especializados, no requieren criterio de la UPI, se sugiere desarrollar ese alcance o definición, de manera que exista claridad y se garantice que la UPI emita criterio solamente sobre aquellos manuales que corresponda.
5. Valorar conforme los elementos de costo, legalidad y riesgo, la conveniencia de revisar íntegramente la Guía y gestionar los cambios que correspondan, considerando, entre otros aspectos, las observaciones del punto 6 anterior, sobre:
 - a. Impresión de documentos.
 - b. Participación de la Auditoría Interna en el proceso de aprobación.
 - c. Incorporación de la Contraloría de Servicios para que pueda atender sus responsabilidades.
 - d. Aprobación de los manuales por parte de órganos colegiados.

Se solicita, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con las sugerencias presentadas, a efecto de determinar lo procedente.

El presente servicio preventivo se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, la norma 1.1.4 de las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” y en atención al punto 22 del Plan Anual de Trabajo 2015.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

C. Lic. Víctor Quesada Rodríguez
Asesor Unidad de Planificación
Consecutivo