

INFORME Nro. DFOE-PG-IF-00011-2019

7 de noviembre , 2019

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL EN
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

2019

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	7
Origen de la Auditoría	7
Objetivos	7
Alcance	7
Criterios de Auditoría	8
Metodología aplicada	8
Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría	8
Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría	8
Generalidades acerca del objeto auditado	9
Mejoras implementadas por la Administración durante la Auditoría	11
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	12
Siglas	12
Resultados	13
Proceso de Reclutamiento y Selección del personal de la Asamblea Legislativa	13
Ausencia de planificación estratégica en materia de recurso humano para el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento de personal de la Asamblea Legislativa.	13
Debilidades en el proceso interno de reclutamiento y selección de personal para llenar plazas vacantes	17
Ausencia de regulación para el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento del personal interino y en sustitución	19
Mecanismos de control en la calidad de la información del personal para la gestión del Recurso Humano	21
Debilidades en la calidad de la información de personal de la Asamblea Legislativa	22
Conclusiones	24
Disposiciones	25
AL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	25
A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	27

CUADROS

CUADRO N.º 1 DETALLE DE NOMBRAMIENTOS INTERINOS QUE EXCEDEN EL PLAZO DE TRES AÑOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA – TOTAL DE FUNCIONARIOS AL 31/01/2019	15
CUADRO N.º 2 CONCURSOS INTERNOS REALIZADOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA 2016 – 2017	17
CUADRO N.º 3 AUSENCIA DE REQUISITOS LEGALES EN LOS EXPEDIENTES DE PERSONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	20

FIGURAS

FIGURA N.º. 1 CANTIDAD DE PLAZAS ADMINISTRATIVAS SEGÚN CONDICIÓN DE NOMBRAMIENTO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA AL 31 DE ENERO 2019	9
FIGURA N.º. 2 NORMATIVA DE CONTROL INTERNO RELACIONADA CON LA PLANIFICACIÓN DEL RECURSO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO	16

Resumen Ejecutivo

¿Qué examinamos?

La presente auditoría de carácter especial abarcó el examen de los mecanismos de control implementados respecto de las actividades relacionadas con el reclutamiento y selección de recurso humano en la Asamblea Legislativa.

El período objeto de análisis fue el comprendido entre el 1° de enero de 2016 al 30 de noviembre de 2018, el cual se extendió cuando se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La Asamblea Legislativa es uno de los tres poderes de la república de Costa Rica y es el órgano encargado de desarrollar y modificar las leyes que regulan el funcionamiento del país. Para el pago de remuneraciones durante el 2018 la institución destinó 29.678,46 millones de colones, lo cual representa un 81% del total presupuestado para ese período.

Un aspecto fundamental para el desarrollo de la actividad sustantiva de la Asamblea Legislativa lo constituye su recurso humano, razón por la cual se considera relevante incentivar la mejora en la gestión del recurso humano mediante el fortalecimiento de sus instrumentos de gestión y de un proceso planificado de reclutamiento, selección y nombramiento de personal que contribuya al logro de los objetivos institucionales

¿Qué encontramos?

La presente auditoría permitió identificar debilidades de control en el proceso de reclutamiento y selección de personal la Asamblea Legislativa, en cuanto a la planificación estratégica del recurso humano, los procesos de nombramiento de plazas vacantes, la regulación para el nombramiento en plazas interinas o en sustitución y los sistemas de información para la toma de decisiones en este tema.

En ese sentido, el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento de los funcionarios legislativos, no obedece a un proceso de planificación estratégica de la gestión del recurso humano, que facilite a la Administración identificar el número de servidores requeridos y las competencias deseables, respaldada por un análisis de la organización y sus actividades, orientadas a solventar de manera oportuna las necesidades de personal idóneo en el corto y mediano plazo.

Además, la ejecución del proceso de nombramiento de personal mediante concurso interno no contribuye a que los puestos vacantes sean ocupados en propiedad de forma oportuna por el personal de la Institución, una vez que las personas calificadas hayan resultado elegibles en razón de un proceso de selección dispuesto para el efecto.

Estas situaciones se presentan debido a que la planificación estratégica institucional, carece de objetivos y metas orientadas a gestionar los requerimientos de recurso humano derivados de la estimación de necesidades cuantitativas y cualitativas de personal requerido, razón por la cual existen nombramientos interinos por tiempo prolongado y actividades de nombramiento de personal para las cuales no se toman en cuenta los requerimientos institucionales de personal a corto y mediano plazo. Así mismo, debido a la falta de lineamientos internos para regular de manera formal y oficializada un registro de elegibles que establezca las condiciones que los candidatos adquieren posterior a la participación en dichos concursos que contribuya a nombrar personal con mayor prontitud ante una necesidad inmediata de la institución

De igual manera, se determinó que la institución no posee instrumentos regulatorios en relación con el proceso para el reclutamiento, selección y nombramiento de servidores regulares en plazas interinas o interinas en sustitución, que contenga lineamientos y procedimientos debidamente aprobados para la realización de dicho proceso y que contemple, entre otros, la verificación de cumplimiento de requisitos previo al nombramiento que permita comprobar la idoneidad del personal contratado en determinado puesto.

Adicionalmente, los sistemas de información presentan vulnerabilidades en la calidad de la información relacionada con el recurso humano, la cual no garantiza una trazabilidad de la información que permita generar datos libres de errores y que contribuya con una gestión confiable y transparente para la toma de decisiones relacionada con los movimientos de personal, lo cual va en detrimento del aseguramiento de la calidad de la información institucional en materia de recurso humano.

¿Qué sigue?

Al Directorio de la Asamblea Legislativa se le dispone ajustar el Plan Estratégico del área Técnico – Administrativa, de manera que incluya acciones estratégicas en el eje de gestión del recurso humano para los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal, orientadas a identificar las necesidades cuantitativas y cualitativas de los servidores requeridos, el aseguramiento de la idoneidad del personal contratado, la disponibilidad de las plazas vacantes; así mismo, se debe oficializar ese ajuste. También, publicar, comunicar e implementar el Reglamento para el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios interinos de la Asamblea Legislativa, de manera que contemple, entre otros, la verificación previa de atestados y requisitos para el desempeño de los puestos. Adicionalmente, debe elaborar, aprobar y ordenar la implementación inmediata de una política de registro de elegibles de candidatos idóneos tanto para los nombramientos en plazas en propiedad como para nombramientos en condición interina o en sustitución, derivada de los concursos que se realizan y de la aplicación del procedimiento solicitado anteriormente. Además se le solicita definir, divulgar e implementar mecanismos de control en el sistema de información manual utilizado, en lo que respecta a los procesos relacionados con el manejo de expedientes físicos de personal, que promuevan la calidad de la

información que estos contienen y la trazabilidad con el sistema informático (SIRHAL); así como la actualización de los datos referentes a la relación laboral del servidor con la institución en el sistema informático (SIRHAL) que permitan la calidad de la información en cuanto a confiabilidad, oportunidad, utilidad y trazabilidad con el expediente físico de personal.

Adicionalmente a la Dirección Ejecutiva se le dispone incorporar en el Plan Anual Operativo de Recursos Humanos para el 2020 las actividades asociadas al ajuste del Plan Estratégico del área Técnico – Administrativa, solicitado anteriormente, en relación con los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal orientadas a identificar las necesidades cuantitativas y cualitativas de los servidores requeridos, el aseguramiento de la idoneidad del personal contratado, la disponibilidad de las plazas vacantes, así mismo se debe oficializar ese ajuste.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES
INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL
PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó de conformidad con las competencias conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. El presente estudio responde a las acciones impulsadas por el Órgano Contralor para fortalecer la gestión pública, específicamente en las actividades relacionadas con la administración del recurso humano de la entidad fiscalizada.
- 1.3. En virtud de lo anterior, la Contraloría General considera relevante fiscalizar si la Asamblea Legislativa dispone de acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión del recurso humano dada la importancia que esta materia representa en el actuar de la institución para el desarrollo de su actividad sustantiva.

OBJETIVOS

- 1.4. El propósito principal de esta auditoría de carácter especial consistió en determinar si existen riesgos de control en materia de recurso humano en la Asamblea Legislativa.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría de carácter especial contempló la revisión de algunas actividades relacionadas con el proceso de reclutamiento y selección del personal, nombramientos y planificación del recurso humano de la Asamblea Legislativa.
- 1.6. El período evaluado abarca el comprendido entre del 1º de enero de 2016 al 30 de noviembre de 2018, ampliándose en los casos que se considera necesario.
- 1.7. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-DC-64-2014, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; el Manual General de Fiscalización Integral, resolución N.º R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; así como del Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la DFOE y otra normativa conexas.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.8. La comunicación de los criterios de evaluación aplicados a la presente Auditoría se realizó inicialmente mediante una reunión sostenida el 13 de mayo de 2019 con la señora Sonia Betrano Valverde, representante y asesora de la Presidencia del Directorio Legislativo y el señor Antonio Ayales Esna, Director Ejecutivo, ambos funcionarios de esa institución.
- 1.9. Finalmente, la Contraloría General remitió la presentación de criterios y se concedió a la Administración, un plazo de tres días hábiles para la remisión de las observaciones que considerara pertinentes. Al respecto, la Asamblea Legislativa, mediante comunicación electrónica de la Dirección Ejecutiva del 16 de mayo de 2009, indicó su conformidad respecto de los criterios presentados, los cuales fueron comunicados oficialmente mediante oficio N.º DFOE-PG-0224 de 17 de mayo de 2019.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de la Asamblea Legislativa, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución involucrados en el proceso estudiado.
- 1.12. Además, en la ejecución de las pruebas efectuadas en la actividad de examen de la auditoría, se seleccionó una muestra, de 159 expedientes de funcionarios (de un total de 598¹ servidores administrativos con que cuenta la Asamblea Legislativa), con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error esperado de un 5%.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.13. Como parte de los aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría, es importante mencionar la colaboración prestada por parte de la Administración de la Asamblea Legislativa en brindar la información solicitada y atender los requerimientos en tiempo, situación que coadyuvó con el cumplimiento de los objetivos de la misma.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

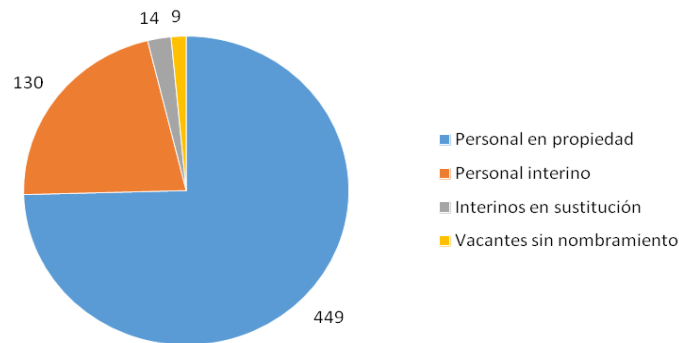
- 1.14. La falta de consistencia, en los datos suministrados en varias oportunidades por la Administración, extraídos del Sistema de información de Recursos Humanos (SIRHAL), incidieron en la confiabilidad de la información relacionada con el nombramiento de servidores de esa institución.

¹ Correo del 20/02/2019 en aclaración al oficio AL_DREJ_OFI-0206-2019_(NI_4782) en cuanto a la cantidad de funcionarios activos al 15 de febrero, 2019.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.15. La Asamblea Legislativa, como Poder Legislativo, cuenta con la facultad de emitir y modificar las leyes que regulan el funcionamiento del país, en consonancia con lo que está regulado por la Constitución Política² y realiza las siguientes funciones primordiales³:
- Promulgar, reformar, interpretar y derogar la ley.
 - Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
 - Ejercer control político, como función propia del Parlamento, ejecutada principalmente por la oposición, como fiscales de un sector de la población.
 - Realizar los nombramientos de los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor y Subcontralor General de la República, del Defensor y del Defensor Adjunto de los Habitantes. Adicionalmente, ratifica el nombramiento del Procurador General y del Subprocurador General Adjunto de la República y del Regulador General de los Servicios Públicos.
- 1.16. El Órgano Legislativo de la República está conformado por 57 legisladores y 922 funcionarios activos⁴ organizados entre los servidores de confianza y personal administrativo. Este último grupo está conformado por personal nombrado en una plaza en propiedad y personal nombrado de forma interina o en sustitución, distribuido como se muestra a continuación:

Figura N.º 1
Cantidad de plazas administrativas según condición de nombramiento
Asamblea Legislativa al 31 de enero de 2019



Fuente: Datos suministrados por la Asamblea Legislativa⁵

² Según lo que establece la Constitución Política de Costa Rica en el Título IX relacionado con El Poder Legislativo.

³ Las Atribuciones de la Asamblea Legislativa se establecen en la Constitución Política de Costa Rica, en el Capítulo II del Título IX El Poder Legislativo.

⁴ Correo del 20/02/2019 en aclaración al oficio AL-DREJ-OFI-0206-2019 de 14 de febrero, 2019 en cuanto a la cantidad de funcionarios activos al 15 de febrero, 2019.

⁵ Información elaborada a partir de los datos brindados por la Asamblea Legislativa mediante correo del 03/04/2019 en aclaración al oficio AL-DREJ-OFI-0300-2019 de 5 de marzo de 2019 en cuanto a la cantidad de funcionarios según condición de nombramiento y oficio AL-DRHU-OFI-0591-2019

- 1.17. Esta institución tiene una organización política la cual corresponde al Plenario Legislativo, que es el órgano máximo, conformado por los Diputados de las diferentes fracciones políticas, nombrados por elección popular por un período legislativo de cuatro años; así como las diferentes comisiones (Permanentes con Potestad Legislativa Plena; Permanentes Ordinarias y Especiales; y las Especiales que pueden ser Investigadoras o Ad-hoc).
- 1.18. También se ubica el Directorio Legislativo⁶ cuya duración en sus funciones es de un año (del 1° de mayo de un año al 30 de abril del siguiente año), y es el órgano administrativo superior de la Asamblea Legislativa que tiene entre sus funciones atender los temas de índole administrativo de conformidad con las potestades que le confiere el artículo 256 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.
- 1.19. Parte de las atribuciones del Directorio Legislativo son las enmarcadas en el artículo 25 del Reglamento de la Asamblea Legislativa⁷, las cuales son: / 1. Cuidar del orden interior, económico y legislativo de la Asamblea Legislativa. / 2. Nombrar a los funcionarios y empleados que se necesitan para el buen funcionamiento de la Asamblea y de la Secretaría, o removerlos de acuerdo con la ley. / 3. Asignar los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes a las fracciones parlamentarias, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea Legislativa.
- 1.20. Por otra parte, esa institución posee una organización Técnico – Administrativa la cual depende del Directorio Legislativo y está conformada por un órgano administrativo superior que es la Dirección Ejecutiva⁸ y la Dirección de División Administrativa⁹ y que corresponde a la estructura permanente que da soporte administrativo y operacional a la labor parlamentaria definida para la Organización Política.
- 1.21. La planificación estratégica institucional se contempla dentro del Plan Estratégico del Área Técnico - Administrativa para el periodo 2017-2021¹⁰, comprende las propuestas relacionadas con esta área y responde a la necesidad de contar con un plan que oriente el proceso de modernización del Parlamento que exige el entorno, desde la parte del apoyo administrativo y técnico, que faciliten el quehacer legislativo.
- 1.22. La gestión y administración del recurso humano de la Asamblea Legislativa está a cargo del Departamento de Recursos Humanos, el cual tiene dentro de sus funciones¹¹:

⁶ Lo concerniente al Directorio Legislativo se encuentra en el Capítulo II de la Segunda Parte Organización y Funcionamiento del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

⁷ Reglamento de la Asamblea Legislativa, publicado en La Gaceta N.º 65 del 5 de abril de 1994

⁸ Dicta las políticas y las directrices institucionales, según los lineamientos que dicten el Directorio Legislativo y la normativa reglamentaria; de conformidad con la misión y los objetivos institucionales. Le corresponde la conducción directa del Macro Proceso Gerencial Estratégico y del Macro Proceso Legislativo. (Extracto tomado del Manual de Funciones y Estructura de la Organización Técnico Administrativa de la Asamblea Legislativa. Versión actualizada a marzo de 2017).

⁹ Es el conglomerado institucional que reúnen las unidades orgánicas del macro proceso administrativo, cuyos productos deben ser articulados para atender los servicios que presta la institución. La Dirección de la División Administrativa es la unidad orgánica que conduce directamente el macro proceso administrativo. (Extracto tomado del Manual de Funciones y Estructura de la Organización Técnico Administrativa de la Asamblea Legislativa. Versión actualizada a marzo de 2017).

¹⁰ Aprobado por el Directorio Legislativo, en sesión ordinaria N.º 131-2016, de 6 de setiembre de 2016, artículo 2.

¹¹ Manual de Funciones y Estructura de la Organización Técnico Administrativa de la Asamblea Legislativa. Versión actualizada a marzo de 2017).

- Dirigir y conducir los programas del recurso humano de la institución.
 - Dotar a la institución del recurso humano necesario e idóneo.
 - Brindar los servicios necesarios de promoción, administración y desarrollo del recurso humano. Incorporar en la administración del recurso humano sistemas y procedimientos que, mediante un equipo de trabajo capacitado, faciliten la prestación de los servicios necesarios para asegurar la satisfacción de los funcionarios y el cumplimiento de las metas institucionales.
- 1.23. Para realizar esta labor, este Departamento cuenta con el Sistema Integrado de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa (SIRHAL) el cual es una herramienta automatizada, que integra y asocia varias funcionalidades de los subprocesos relativos a la administración del recurso humano y que busca la consistencia, unicidad y disponibilidad de la información que se procese por su medio¹².
- 1.24. De igual forma, para el manejo de la información de los funcionarios de la Asamblea Legislativa se utilizan expedientes físicos ubicados en la Unidad de Expedientes del Departamentos de Recursos Humanos la cual tiene a cargo la custodia, numeración y archivo de la documentación relativa con la relación de empleo de los servidores y la institución.
- 1.25. Para la administración del personal y la asignación de las labores correspondientes al área técnico administrativa, la Asamblea Legislativa cuenta con los siguientes instrumentos normativos: la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa N.º 4556¹³ la cual regula el tema de promociones y nombramientos en propiedad; el Reglamento de Selección y Nombramiento de Personal mediante concurso interno¹⁴, en el cual se sustenta el proceso para nombrar en propiedad a los funcionarios que ya laboran en la Asamblea Legislativa en plazas vacantes; el Manual descriptivo de clases de puestos administrativos¹⁵, donde se detalla lo relacionado con las clases de puestos, requisitos, caracterización, actividades generales, ubicación, entre otros; el Reglamento para la clasificación y valoración de puestos¹⁶ el cual regula el funcionamiento interno del sistema de clasificación y valoración de puestos de la Asamblea Legislativa.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.26. En las observaciones al borrador del informe presentadas por el Despacho de la Presidencia del Directorio de la Asamblea Legislativa mediante el oficio N.º JD-PRE-200-2019 del 14 de octubre del 2019, se comunicó la emisión del Reglamento para el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios interinos de la Asamblea legislativa, el cual fue aprobado en la sesión ordinaria N.º 069-2019, celebrada el 1º de octubre de 2019 y el cual se encuentra pendiente de publicación en el diario oficial La Gaceta a la fecha de emisión del presente informe.

¹² Memoria Legislativa 2015 – 2016. Asamblea Legislativa

¹³ Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 103 del 08 de mayo de 1970.

¹⁴ Aprobado por el Directorio Legislativo en la sesión N°170-2013, celebrada el 30 de abril del 2013, publicada en el diario oficial La Gaceta N°126 el 02 de julio del 2013.

¹⁵ Manual Descriptivo de Clases de la Asamblea Legislativa publicado en La Gaceta N° 146 del 29 de julio de 2009, y actualizado al 2017.

¹⁶ Aprobado por el Directorio de la Asamblea Legislativa en el artículo 8 de la Sesión N° 34-2006 del 6 de diciembre de 2006, publicado en La Gaceta N° 24 del 02 de febrero de 2007.

1.27. En vista de que la aprobación del reglamento mencionado se realizó durante la etapa de comunicación de resultados de esta auditoría, esta situación no modifica los hallazgos encontrados ni los insumos emitidos en los párrafos 2.29 al 2.39 del presente informe de auditoría; sin embargo sí fue considerado para ajustar la disposición 4.5 atinente a ese hallazgo de manera que se revise que dicho reglamento atiende las debilidades encontradas en este informe y se proceda al ajuste y publicación del mismo.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.28. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se efectuó el 7 de octubre de 2019, en la sala de reuniones del segundo piso del Castillo Azul Edificio Legislativo ubicado en Cuesta de Moras, San José; actividad a la que se convocó mediante el oficio N.º 14918 (DFOE-PG-0472) del 3 de octubre del año en curso, al licenciado Carlos Ricardo Benavides Jiménez, en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa.
- 1.29. Se contó además con la presencia de los siguientes funcionarios de esa institución: Lic. Antonio Ayales Esna, Director Ejecutivo; Lic. Avelino Alvarez Vega, Auditor Interno y Lic. Hugo Cascante Micó, Director del Departamento de Recursos Humanos.
- 1.30. Asimismo, mediante el oficio N.º 14936 (DFOE-PG-0474) del 7 de octubre de 2019 se remitió al Señor Presidente de la Asamblea Legislativa el borrador del presente informe, con el propósito de que formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales, las observaciones y el sustento documental que consideraran pertinentes sobre su contenido.
- 1.31. Al respecto, se recibe el oficio N.º JD-PRE-200-2019 del 14 de octubre del 2019 suscrito por la Jefatura de Despacho de Presidencia de la Asamblea Legislativa, que contiene observaciones efectuadas al borrador del informe. Dichas observaciones luego del respectivo análisis no modifican el fondo de los hallazgos, solamente ajusta la disposición 4.5 del presente informe. El análisis efectuado de las observaciones presentadas se comunicó mediante el oficio N.º DFOE-PG-0527 (17149)-2019 remitido a esa institución.

SIGLAS

1.32. A continuación se dispone de un resumen de las siglas y su significado, a las cuales se hace referencia en el presente informe.

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
AL	Asamblea Legislativa
SIRHAL	Sistema Integrado de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa

2. Resultados

- 2.1. La presente Auditoría permitió identificar debilidades de control en materia de recurso humano en la Asamblea Legislativa relacionada con el proceso de reclutamiento y selección de personal en cuanto a la planificación estratégica del recurso humano, los procesos de nombramiento de plazas vacantes, la regulación para el nombramiento en plazas interinas o en sustitución, así como en la calidad de la información contenida en los expedientes de personal así como en el Sistema de Recursos Humanos de la institución (SIRHAL) para la toma de decisiones sobre el recurso humano de la Asamblea Legislativa.

PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

- 2.2. Los procesos de reclutamiento y selección de recurso humano representan la ruta que conduce el ingreso de personal a la organización¹⁷, estos buscan determinar, entre los diversos candidatos, a quienes sean más adecuados para los puestos que existen en la organización. Es la puerta de entrada para los candidatos que tienen características y competencias personales que se ajustan a las necesidades institucionales.¹⁸
- 2.3. Es por ello que los procesos vinculados con el reclutamiento y selección de personal deben conducirse de forma que puedan garantizar la contratación de funcionarios, en cantidad y calidad, que reúnan las competencias idóneas (habilidades, destrezas, actitudes y conocimientos) para el desempeño de cada puesto y en procura del logro de los objetivos de la organización. De acuerdo con lo anterior, se determinaron los siguientes riesgos de control que se desarrollan a continuación:

Ausencia de planificación estratégica en materia de recurso humano para el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento de personal de la Asamblea Legislativa.

- 2.4. La planificación estratégica del recurso humano puede ser definida en términos generales como el proceso de análisis de las necesidades de recursos humanos, conforme cambian los entornos internos y externos de la organización y la aplicación de la consiguiente estrategia proactiva, para asegurar la disponibilidad de esos recursos que demanda la organización¹⁹.
- 2.5. Se utiliza para determinar e identificar aquellos recursos humanos que posean las habilidades requeridas para el éxito de una organización, en cantidad e idoneidad, documentando los roles y responsabilidades, los cronogramas, las acciones y procedimientos a seguir. La planificación de recurso humano como apoyo al proceso de reclutamiento y selección de personal debe formar parte integral de la planificación estratégica de la organización²⁰.

¹⁷ Chiavenato, Idalberto. Gestión del Talento Humano. McGraw-Hill (2009) 3era Edición.

¹⁸ Ídem

¹⁹ Modernización de la Gestión Pública, Revista de Administración Pública, Rep. Dominicana (2008)

²⁰ Chiavenato, Idalberto. Gestión del Talento Humano. McGraw-Hill (2009) 3era Edición.

- 2.6. En este contexto, se determinó que el proceso de reclutamiento y selección de personal de la Asamblea Legislativa no obedece a una planificación estratégica del recurso humano que permita la toma de decisiones relacionada con la necesidad de servidores y las competencias pertinentes de los mismos para el desempeño en los puestos fundamentado en un análisis de la organización y las actividades²¹ orientadas a solventar de manera oportuna los requerimientos de personal idóneo en el corto y mediano plazo.
- 2.7. Si bien, el Sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI)²² aplicado a nivel departamental en el 2018, señaló que al menos un 68% de los riesgos identificados como “Altos”, en la parte administrativa, corresponde a temas relacionados con la carencia de recurso humano idóneo, traslado constante de funcionarios, nombramiento de personal sin competencias para el puesto, entre otros aspectos, no existen acciones específicas para minimizar esos riesgos, plasmadas en el Plan Estratégico Institucional del Área Técnico – Administrativo, que permitan garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones que lleva a cabo el Órgano Legislativo.
- 2.8. Lo anterior cobra relevancia considerando que, para el período objeto de estudio, la institución realizó tres concursos internos de los cuales se nombraron doce funcionarios en plazas en propiedad. Dichos concursos se originaron por acuerdos emitidos por el Directorio Legislativo y obedecieron a la suplencia de un requerimiento inmediato y no derivados de un diagnóstico previo de la necesidad institucional que contemple el número de plazas vacantes, la cantidad de personal interino y la actividad sustantiva de la institución para el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- 2.9. Como consecuencia de esta carencia en la planificación del recurso humano que contemple la estimación de personal necesario para cubrir las necesidades institucionales, se han presentado situaciones con oportunidad de mejora en relación con el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento de servidores tanto en propiedad como interinos o interinos en sustitución, que se indican de seguido:
 - a) La Asamblea Legislativa para el período comprendido entre enero 2016 y diciembre de 2018²³, realizó nombramientos en condición interina o interina en sustitución a 138 funcionarios en la parte administrativa, de los cuales 113 permanecieron nombrados entre 1 y 3 años en esa condición, mientras que los restantes 25 casos contaban con un año o menos en ese estado. En todos los casos se indicó que los nombramientos se realizaron sujetos a prórroga cada 6 meses hasta la realización de un concurso interno.
 - b) Por otra parte, para el total de funcionarios nombrados de forma interina actualmente en esa institución, se dan algunos casos donde los nombramientos se extienden desde los 5 hasta los 11 años incluso, de igual forma que en el punto inmediato anterior, sujetos a prórroga cada 6 meses hasta la realización de un concurso interno, como se puede observar en el siguiente cuadro:

²¹ Oficio AL-DRHU-OFI-0591-2019

²² Actualización de los Riesgos departamentales de la organización técnico – administrativa 2018 / AL-DDEI-OFI-010-2019 de 13 de febrero de 2019

²³ Oficio AL-DREJ-OFI-0300-2019 de 5 de marzo de 2019 en cuanto a la cantidad de nombramientos realizados del 01-01-2016 AL 31-01-2019

Cuadro N.º 1

**Detalle de nombramientos interinos que exceden el plazo de tres años
Asamblea Legislativa - Total de funcionarios al 31/01/2019**

Dependencia	Puesto	Plazo de nombramientos (años)
No indicado ²⁴	No indicado	11
Departamento de Servicios Generales	Director de Departamento	9
Departamento de Proveeduría	Profesional 2B	8
Sección de Ujieres	Ujier	7
Unidad de Seguridad	Técnico en seguridad	6
Departamento de Secretaría de Directorio	Director de Departamento	5

Fuente: Información elaborada a partir de datos suministrados por la Asamblea Legislativa²⁵

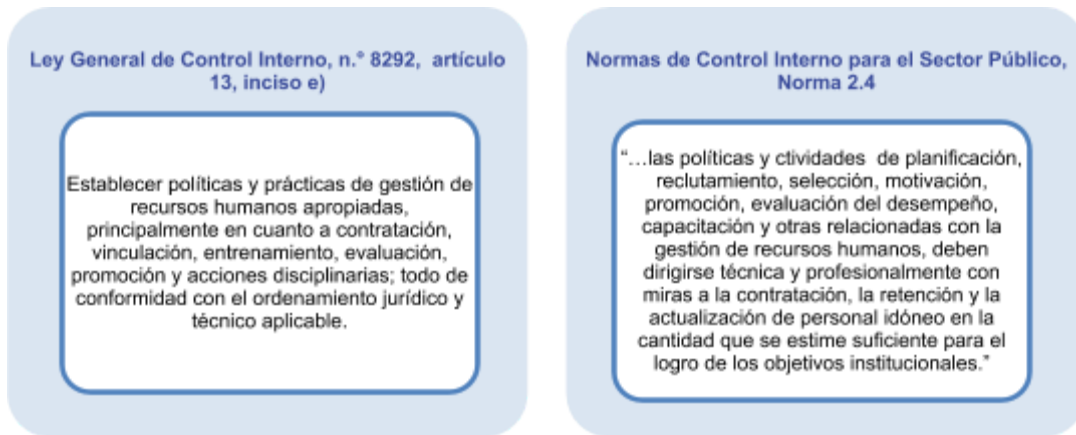
- 2.10. Si bien la normativa no establece un período de tiempo específico para la permanencia de un funcionario en un nombramiento interino, la razonabilidad y eficiencia que debe orientar la actuación del Estado exige que el nombramiento de un servidor interino, obedezca a circunstancias en que se requiera sustituir a un servidor regular y se mantenga sólo por tiempo estrictamente necesario para efectuar el respectivo nombramiento en propiedad, ya que esta figura sirve para resolver problemas temporales.
- 2.11. En ese sentido, la Sala Constitucional ha sido enfática en que la figura del interinato sirve para resolver problemas temporales y no puede prolongarse más que el tiempo necesario, razonable y proporcionado para ocupar la plaza en propiedad²⁶, lo último siempre y cuando el nombramiento sea basado en idoneidad comprobada y en procura de la estabilidad laboral de los servidores y la eficiencia en el servicio que brinda la institución a la sociedad costarricense.
- 2.12. Sobre el particular, la normativa nacional que regula el control interno señala de manera clara, la relevancia de establecer políticas y procedimientos necesarios para asegurar una apropiada planificación y administración del recurso humano en la institución, como se detalla a continuación:

²⁴ En la información suministrada aparecen los datos personales del funcionario pero no el puesto que ocupa ni la dependencia a la que pertenece.

²⁵ Correo del 03/04/2019 en aclaración al oficio AL-DREJ-OFI-0300-2019 de 5 de marzo de 2019 en cuanto a la cantidad de funcionarios según condición de nombramiento.

²⁶ Sala constitucional: Res. 03585-2000, Res. 14905-2018, Res. 01265-2015; Res. 03065-1998; Res. 867-1991

Figura N.º 2
Normativa de control interno relacionada con la
Planificación del recurso humano en el Sector Público



Fuente: Elaboración propia, CGR 2019

- 2.13. Además, el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, señala que son deberes de la Administración Activa, analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y adoptar las medidas y mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.
- 2.14. En esa misma línea, las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP), N-2-2009-CO-DFOE, en el numeral 3.3, señala la vinculación del Sistema específico de valoración del riesgo institucional con la planificación institucional:
- ...los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar periódicamente los enunciados y supuestos que sustentan los procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos.*
- 2.15. Esta situación se presenta debido a que la planificación estratégica institucional de la Asamblea Legislativa plasmada en el Plan Estratégico Institucional del Área Técnico – Administrativo, en su eje de capital humano, se enfoca principalmente en aspectos de capacitación y formación del recurso humano y a su vez, carece de objetivos y metas orientadas a gestionar los requerimientos de recurso humano derivados de la estimación de necesidades de recursos obtenido de un diagnóstico del entorno institucional.
- 2.16. Según lo expuesto con antelación, si la Asamblea Legislativa incluyera acciones estratégicas para los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal y para la identificación de necesidades cuantitativas y cualitativas de recurso humano dentro de su planificación estratégica, podría orientar la gestión del recurso humano con miras a contratar, retener y actualizar el personal idóneo requerido para el logro de los objetivos institucionales.

Debilidades en el proceso interno de reclutamiento y selección de personal para llenar plazas vacantes

- 2.17. En primera instancia, la ejecución del proceso de nombramiento de personal mediante concurso interno no contribuye a que los puestos vacantes sean ocupados en propiedad de forma oportuna por el personal de la Institución, una vez que las personas calificadas hayan resultado elegibles en razón de un proceso de selección dispuesto para el efecto.
- 2.18. En ese sentido, al primer trimestre de este año, la institución contaba con 133 plazas vacantes de las cuales 126 estaban ocupadas por un funcionario nombrado de forma interina²⁷. Aunado a esto, la situación expuesta en el punto 2.9 de este informe evidenció la existencia de funcionarios nombrados de forma interina o en sustitución cuyos nombramientos se extienden por largos periodos, encontrando casos que van desde los 5 hasta los 11 años incluso en esta condición y sujetos a prórroga cada 6 meses hasta la realización de un concurso interno.
- 2.19. Asociado a esto, durante el mismo período señalado en el alcance de esta auditoría, se realizaron tres concursos internos para el nombramiento en propiedad de 12 plazas vacantes, los cuales tardaron en promedio 8 meses para su trámite por parte del Departamento de Recursos Humanos, desde la apertura del mismo hasta el nombramiento del funcionario seleccionado, como se observa a continuación:

Cuadro N.º 2

Concursos Internos realizados en la Asamblea Legislativa 2016 – 2017

Concurso Interno	Puesto N.º	Clase	Duración
01-2016	094140	Profesional 2B	8 meses
01-2017	055813	Secretaria de Parlamento	9 meses
	014603	Profesional 2B	
02-2017	5	Agente de Seguridad	5 meses
	6		
	29682		
	30610		
	78796		
	78799		
	78873		
	103468		
103472			

Fuente: Información elaborada a partir de datos suministrados por la Asamblea Legislativa y la revisión de los expedientes físicos de concursos internos

²⁷ Oficio AL-DRHU-OFI-0591-2019 del 10/04/2019

- 2.20. Es importante señalar que en la comunicación de inicio²⁸ del Concurso 01-2016 por parte del director del departamento de Recursos Humanos dirigido a la Dirección Ejecutiva se indicó que existían 82 puestos vacantes a ese momento, la mayoría con funcionario interino nombrado y de ellos 47 plazas correspondían a puestos profesionales que se encontraban a la espera de la apertura de Concurso interno.
- 2.21. Misma situación se presentó en la apertura del Concurso 01-2017, donde en el oficio²⁹ de comunicación de inicio se hace la salvedad de que a esa fecha existían 41 plazas vacantes en puestos con clasificación no profesional y solicita se considere la inclusión de más puestos en el concurso para maximizar los esfuerzos en dicho proceso, lo cual originó la apertura del Concurso 02-2017 para el nombramiento en plazas de Agente de Seguridad.
- 2.22. Además, si bien cada proceso de concurso interno da como resultado una terna o nómina de la cual es escogido un titular para el puesto concursado, se tiene como práctica que el resto de participantes que completaron de forma exitosa el proceso de reclutamiento y selección demostrando la idoneidad requerida, no sean considerados como posibles candidatos para ocupar otra plaza vacante con las mismas características en el corto o mediano plazo y en aprovechamiento de los esfuerzos y recursos invertidos en ese proceso.
- 2.23. Las situaciones encontradas se presenta en contraposición de lo señalado en el Reglamento de Selección y Nombramiento de Personal mediante concurso interno de la Asamblea Legislativa el cual establece, en los artículos 1 y 2, que los puestos vacantes podrán ser ocupados en propiedad por el personal de la Institución, a través de los procedimientos de nombramiento por concurso interno, una vez que las personas calificadas hayan resultado elegibles en razón de un proceso de selección dispuesto para el efecto y con el fin de brindar estabilidad laboral en el menor plazo posible, que garantice la mayor compatibilidad entre las necesidades de la Institución y las aptitudes, las tareas, responsabilidades, capacidades e intereses de los funcionarios.
- 2.24. De igual forma la Ley General de Control Interno N.º 8292 en su artículo 13 y las Normas de control interno para el sector público (NCISP) en la norma 2.4 señalan el deber del jerarca y de los titulares subordinados de establecer políticas y prácticas de reclutamiento, selección y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, dirigidas técnica y profesionalmente con miras a la contratación y retención de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.
- 2.25. Así mismo, es importante recalcar lo que señalan las NCISP en su norma 4.1 sobre el deber de los jefes y titulares subordinados de diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes (políticas, procedimientos y mecanismos) que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el logro de los objetivos institucionales.
- 2.26. Los aspectos anteriormente mencionados se originan producto de la ausencia planificación estratégica del recurso humano en el proceso de reclutamiento y selección de personal señalada en el resultado anterior inmediato, al no existir una estimación de la necesidad de servidores requeridos que permita solventar la necesidad de personal idóneo mediante la realización de concursos internos para ocupar la cantidad de puestos vacantes existente en la institución, en el corto y mediano plazo.

²⁸ Oficio AL-DRHU-OFI-1148-2016 de 07/06/2016

²⁹ Oficio AL-DRHU-OFI-0486-2017 de 29/03/2016

- 2.27. A esto se suma la falta de lineamientos internos para regular de manera formal y oficializada un registro de elegibles que establezca las condiciones que los candidatos adquieren posterior a la participación en dichos concursos que contribuya a nombrar personal con mayor prontitud ante una necesidad inmediata de la institución.
- 2.28. Esta debilidad afecta el proceso de nombramiento de servidores en propiedad, así como la gestión de las actividades de control del Departamento de Recursos Humanos orientadas al aprovechamiento de los recursos invertidos en los procesos de concurso interno que realiza para el nombramiento de personal titular.

Ausencia de regulación para el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento del personal interino y en sustitución

- 2.29. La Asamblea Legislativa no posee instrumentos regulatorios en relación con el proceso para el reclutamiento, selección y nombramiento de servidores regulares en plazas interinas o interinas en sustitución, que contenga lineamientos y procedimientos debidamente aprobados para la realización del proceso y que contemple, entre otros, la verificación de cumplimiento de requisitos previo al nombramiento que permita comprobar la idoneidad del personal contratado en determinado puesto.
- 2.30. En primer lugar, el nombramiento interino o por sustitución de una persona en la Asamblea Legislativa requiere inicialmente de un acuerdo del Directorio Legislativo, al amparo del artículo 25 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el que se supedita a la verificación **posterior** del cumplimiento de los requisitos estipulados en el Manual de puestos de clases administrativos para el cargo en cuestión, por parte del Departamento de Recursos Humanos³⁰, y de esa forma proceder con el trámite del nombramiento.
- 2.31. Lo anterior acontece sin que el postulante se sometiera a un proceso previo de análisis y conocimiento por parte del Departamento de Recursos Humanos a través de procedimientos de verificación de idoneidad del candidato en lo que respecta a las habilidades, competencias, atestados y demás requisitos legales en relación con el puesto a ocupar³¹.
- 2.32. En segundo lugar, es importante mencionar que el Departamento de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa tiene dentro de sus funciones³² el proveer a la institución de recurso humano idóneo en cantidad y calidad, razón por la cual es el encargado de revisar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de puestos institucional, como parte del proceso de verificación de idoneidad de los candidatos, y así conformar y custodiar los expedientes físicos³³ donde se resguarda la información de cada funcionario en cuanto a títulos académicos, certificaciones de experiencia, requisitos legales y acciones de personal, entre otros.

³⁰ Oficios AL-DRHU-OFI-0247-2019 del 11/02/2019 y AL-DRHU-OFI-0862-2019 de 22/05/2019

³¹ Idem

³² Manual de funciones y estructura de la organización Técnico-Administrativa de la Asamblea Legislativa

³³ Oficio AL-DRHU-OFI-0862-2019 de 22/05/2019 donde se indica que los expedientes físicos son el mecanismo oficial para el manejo y custodia de la información del personal.

- 2.33. Considerando esta información, se realizó una revisión de 159 expedientes relacionados con el personal que labora en el área administrativa³⁴ en la cual se evidenció que existen mecanismos de verificación débiles y no oficializados para la revisión del cumplimiento de requisitos de ingreso que contribuyan a comprobar la idoneidad de la persona nombrada en el cargo.
- 2.34. Como consecuencia de esta debilidad mencionada, en cuanto a la revisión de los requisitos de grado académico y experiencia asociada al título solicitados para el puesto al momento del nombramiento, se presentan las inconsistencias que se muestran a continuación:
- Se encontraron 7 casos donde el funcionario, al momento del nombramiento en el puesto que ocupa actualmente, no contaba con el requisito de grado académico y de experiencia asociada al título, de acuerdo con el Manual Descriptivo de clases de puestos administrativos que estaba vigente.
 - En 5 casos no fue posible encontrar en el expediente del servidor los documentos probatorios para determinar que la persona contaba con el requisito de grado académico y de experiencia asociada al título al momento del nombramiento en el puesto. Esta situación se expone de forma más amplia en los párrafos 2.37 a 2.48 de este informe.
- 2.35. De igual manera, con respecto al cumplimiento de otros requisitos legales para los cargos solicitados en el manual de marras, se presentaron las debilidades que se indican a continuación:
- En relación con los requisitos de años de experiencia en manejo de personal, experiencia certificada en el puesto, capacitación relacionada con el cargo e incorporación al colegio profesional respectivo se presentan casos donde no se encontró en el expediente la documentación que evidenciara el cumplimiento de dichos requisitos por parte de los funcionarios como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 3
Ausencia de requisitos legales en los expedientes de personal de la Asamblea Legislativa³⁵

REQUISITO LEGALES DEL PUESTO	CANTIDAD DE PUESTOS QUE SOLICITABAN EL REQUISITO ³⁶	CANTIDAD DE CASOS DONDE EL REQUISITO NO SE ENCONTRÓ EN EL EXPEDIENTE	VALOR PORCENTUAL
Años de experiencia en manejo de personal	37	31	84%
Experiencia certificada en el puesto	145	93	64%
Capacitación relacionada con el cargo	37	9	24%
Incorporación al colegio profesional	101	8	8%

Fuente: Información elaborada a partir de datos suministrados por la Asamblea Legislativa y la revisión de expedientes físicos del personal administrativo³⁷

³⁴ El total de funcionarios administrativos es de 602 personas de acuerdo con información suministrada por la institución mediante correo del 03/04/2019 en aclaración al oficio AL-DREJ-OFI-0300-2019 de 5 de marzo de 2019 en cuanto a la cantidad de funcionarios según condición de nombramiento.

³⁵ Según Manual descriptivo de clases de puestos administrativos de la Asamblea Legislativa vigente a la fecha del nombramiento en el puesto ocupado

³⁶ Correspondientes al total de la muestra revisada (159 expedientes).

³⁷ Correo del 20/03/2019 del Área de Provisión y Aplicación del Departamento de Recursos Humanos en cuanto a la fecha de nombramiento de los funcionarios en el puesto ocupado a esa fecha.

- b) En el caso específico de 25 expedientes revisados, en su mayoría de Agentes de Seguridad, donde se solicitaba el permiso de portación de armas como requisito para ocupar el puesto, se evidenció el aporte de la copia del carnet o certificación de dicho permiso al momento del nombramiento; sin embargo, en el 100% de los casos dicho carnet no se encontraba vigente al momento de la revisión, por lo cual no se puede asegurar que el funcionario mantenga la condición de idoneidad para el puesto que ocupa actualmente.
- 2.36. Lo indicado anteriormente se presenta en contraposición a lo regulado en el artículo 9 inciso d) de la Ley de personal de la Asamblea Legislativa la cual dicta que los servidores serán nombrados a base de idoneidad comprobada. De igual manera sucede con lo indicado en las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su norma 2.4 la cual establece, de manera clara, que el personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos.
- 2.37. Esta situación ocurre debido a que la normativa interna para el reclutamiento y selección de personal de la Asamblea Legislativa contempla solamente regulación en torno al nombramiento de funcionarios en propiedad mediante la realización de concurso internos y carece de instrumentos regulatorios para normar este proceso en el nombramiento de personal interino o en sustitución.
- 2.38. Las debilidades antes señaladas, plantean el riesgo de que los nombramientos recaigan en personas que carezcan de los requerimientos mínimos para el cumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en el Manual descriptivo de clases de puestos administrativos de la institución para desempeñar con eficiencia las funciones que demandan los puestos en los que fueron nombrados, aunque estos sean de forma temporal (interinato), y en detrimento de la ejecución eficiente de los procesos y actividades de la entidad y del cumplimiento de los objetivos institucionales.
- 2.39. Establecer regulación formal en los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de servidores, brinda una seguridad razonable de que el recurso humano contratado es idóneo para permanecer en la organización y contribuye en la generación de valor público en función de los objetivos institucionales.

MECANISMOS DE CONTROL EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL PERSONAL PARA LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO

- 2.40. La utilidad de la información está directamente relacionada con su oportunidad. Los responsables de los procesos institucionales requieren que la información esté convenientemente disponible para facilitar la toma de decisiones y el cumplimiento de las tareas y responsabilidades.
- 2.41. El artículo 16 de la Ley General de Control Interno (LGCI), número 8292, señala el requerimiento de contar con sistemas de información, que permitan a la administración activa su gestión documental institucional, mediante el control, almacenamiento y recuperación de la información organizacional, para prevenir desvíos de los objetivos institucionales. Además, señala la importancia de que la gestión documental esté ligada con la gestión de la información, considerando bases de datos y aplicaciones tecnológicas, así como procurar procesos que permitan contar con información confiable, relevante, pertinente y oportuna en armonía con los objetivos institucionales y el manejo eficiente de los recursos públicos. En ese sentido, se determinó el riesgo de control que se expone a continuación:

Debilidades en la calidad de la información de personal de la Asamblea Legislativa

- 2.42. Durante las actividades propias de esta auditoría, se realizaron diversas solicitudes de información a la Asamblea Legislativa relacionada con la gestión de personal de la institución, así como la revisión de una muestra de expedientes físicos del personal, que permitió determinar debilidades de control interno en la calidad de la información en materia de recurso humano.
- 2.43. En ese sentido, con respecto a la información extraída del SIRHAL acerca del puesto que ocupan actualmente los funcionarios revisados, en 72 casos (45% de la muestra examinada), el nombre de la clase de puesto no corresponde con la actualmente definida en la clasificación de puestos vigente establecida en el Manual descriptivo de clases de puestos administrativos de esa institución.
- 2.44. Tampoco fue posible obtener, a través del sistema, información precisa y confiable con respecto a la fecha de nombramiento en el puesto que ocupa actualmente el funcionario, ya que al solicitar las acciones de personal que respaldan estos nombramientos, la Administración indicó³⁸ que para 77 casos (48% de la muestra) no se pudo obtener dicho documento ya que el nombramiento fue realizado con anterioridad al 1° de julio del 2004, fecha de la puesta en funcionamiento del sistema y por tanto no se pudo precisar el dato exacto para ubicar el documento solicitado.
- 2.45. En relación con los expedientes físicos del personal que custodia la Unidad de Expedientes del Departamento de Recursos Humanos, se presentaron debilidades que se mencionan a continuación:
- a) Los expedientes de personal no mantienen una foliatura consecutiva en su conformación, lo anterior puede generar alteración en el orden cronológico de los documentos, así como pérdida de piezas documentales en el expediente, lo cual genera incertidumbre en cuanto a la existencia de documentación confiable y oportuna que respalde las gestiones realizadas por el Departamento de Recursos Humanos.
 - b) La conformación del expediente físico no garantiza que estos posean información completa, ya que existen documentos que no se encontraron en el legajo principal sino que se ubicaban en otro expediente relacionado con la carrera profesional.
 - c) Las condiciones físicas del espacio donde se custodia y resguardan los expedientes de personal ha repercutido en la conservación de los documentos contenidos en los mismos, generando en ocasiones algunos daños en la documentación³⁹. Esta situación no permite asegurar la confiabilidad de los datos contenidos en los legajos, lo cual incidió de manera negativa en el proceso de revisión de los expedientes.
- 2.46. Por otra parte, al realizar la comparación de los datos extraídos de ambas fuentes de información para determinar su compatibilidad y trazabilidad, se evidenció que en cuanto a la información relacionada con el puesto que ocupa el funcionario se presentan 94 casos del total de la muestra de expedientes revisada, donde la clase de puesto registrada en el sistema informático difiere de la señalada en la acción de personal contenida en el expediente físico del servidor.

³⁸ Oficio AL-DRHU-OFI-0862-2019 del 22 de mayo del 2019.

³⁹ Mediante correo de fecha 16/05/2019 de la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa se indicó que los expedientes se han contaminado con aguas de las cañerías producto de las condiciones físicas del departamento de Recursos Humanos.

- 2.47. De igual manera ocurre con la información relativa a la fecha de nombramiento del funcionario en dicho puesto, donde en 151 casos del total de la muestra revisada, los datos registrados en el SIRHAL no eran coincidentes con los observados en el expediente de personal.
- 2.48. Los aspectos señalados con anterioridad evidencian que no existe una correspondencia entre los datos derivados del sistema informático y el expediente físico de los servidores, de manera que permita asegurar una trazabilidad de la información de los funcionarios en la relación laboral con la institución para la toma de decisiones efectiva.
- 2.49. Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, en su Capítulo V, Normas sobre sistemas de información, regula lo concerniente a las características sobre los sistemas de información y la gestión documental en una institución. Dicho cuerpo normativo indica que la administración debe asegurar razonablemente que se propicie una debida gestión documental institucional, mediante la cual se ejerza el control, el almacenamiento y la recuperación de la información, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.
- 2.50. De igual manera, la norma 5.6 de este mismo cuerpo normativo es enfática en que los procesos de recopilar, procesar y generar información deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo que permitan la confiabilidad, oportunidad y utilidad como atributos fundamentales de la calidad de la información relacionada con el personal como apoyo para la toma de decisiones.
- 2.51. Adicionalmente, la Ley del Sistema Nacional de Archivos N.º 7202, en su artículo 42 inciso c), indica que las dependencias institucionales deben contar con archivos centrales que permitan reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar el acervo documental de la institución, en procura de que tales expedientes se conviertan en insumo que ayude a la toma de decisiones en la administración de recursos humanos.
- 2.52. La situación descrita, plantea un alto riesgo de que los sistemas de información generen datos erróneos, ya que ni el sistema informático ni el expediente físico de personal garantizan la confiabilidad y trazabilidad de la información que permita que la consulta de ambos sea exacta y se encuentre libre de errores para la toma de decisiones relacionada con los movimientos de personal (nombramientos, promociones, entre otros) y en detrimento del aseguramiento de la calidad de la información institucional en materia de recurso humano.
- 2.53. Además, las condiciones antes mencionadas limitaron el alcance de la auditoría para la cuantificación más precisa de los casos de personal que fue nombrado sin contar con los requisitos debido a las inconsistencias y disparidades de la información brindada en reiteradas ocasiones por la Administración y la extraída de forma directa de los sistemas de información.

3. Conclusiones

- 3.1. Un aspecto fundamental para el desarrollo de la actividad sustantiva de la Asamblea Legislativa lo constituye su recurso humano, razón por la cual se considera relevante incentivar la mejora en la gestión del recurso humano mediante el fortalecimiento de sus instrumentos de gestión y de un proceso planificado de reclutamiento, selección y nombramiento de personal que contribuya al logro de los objetivos institucionales.
- 3.2. En la actualidad la ciudadanía percibe poca transparencia en los procesos de nombramiento y selección de personal en el sector público, dicha situación obliga a las instituciones públicas a reforzar sus controles en cuanto a la gestión de los procesos vinculados al recurso humano, con el propósito de prevenir y alertar actividades fraudulentas e irregulares.
- 3.3. La presente auditoría permitió determinar que las acciones establecidas para los procesos de reclutamiento, la selección y el nombramiento de los servidores regulares en puestos administrativos en la Asamblea Legislativa, no están vinculadas a un proceso de planificación estratégica de la gestión de recurso humano, que facilite a la Administración identificar el número de servidores requeridos y las competencias deseables, respaldado en un análisis de la organización y sus actividades y que se encuentren orientadas a solventar de manera oportuna las necesidades de personal idóneo en el corto y mediano plazo.
- 3.4. Incluir acciones estratégicas para los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal y para la identificación de necesidades cuantitativas y cualitativas de recurso humano dentro de su planificación estratégica, podría orientar la gestión del recurso humano de la institución con miras a contratar, retener y actualizar el personal idóneo requerido para el logro de los objetivos institucionales.
- 3.5. Además, se determinó que la ejecución del proceso de nombramiento de personal mediante concurso interno no contribuye a que los puestos vacantes sean ocupados en propiedad de forma oportuna por el personal de la Institución, una vez que las personas calificadas hayan resultado elegibles en razón de un proceso de selección dispuesto para el efecto.
- 3.6. Esta situación afecta el proceso de nombramiento de servidores en propiedad, así como la gestión de las actividades de control del Departamento de Recursos Humanos orientadas al aprovechamiento de los recursos invertidos en los procesos de concurso interno que realiza para el nombramiento de personal titular.
- 3.7. Por otra parte, se encontró que no existen instrumentos regulatorios a nivel institucional en relación con el proceso para el reclutamiento, selección y nombramiento de servidores regulares en plazas interinas o interinas en sustitución, que contenga lineamientos y procedimientos debidamente aprobados para la realización del proceso y que contemple, entre otros, la verificación de cumplimiento de requisitos previo al nombramiento que permita comprobar la idoneidad del personal contratado en determinado puesto.
- 3.8. Esta debilidad encontrada plantea el riesgo de que los nombramientos recaigan en personas que carezcan de los requerimientos solicitados para el cumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en el Manual descriptivo de clases de puestos administrativos de la institución para desempeñar con eficiencia las funciones que demandan los puestos en los que fueron

nombrados, aunque estos sean de forma temporal (interinato), y en detrimento de la ejecución eficiente de los procesos y actividades de la entidad y del cumplimiento de los objetivos institucionales.

- 3.9. Adicionalmente, los sistemas de información existentes (manuales y automatizados) generan incertidumbre en cuanto a la calidad de la información relacionada con el recurso humano para la toma de decisiones en materia de personal, por lo que deben instaurarse mecanismos y procedimientos para garantizar razonablemente su funcionamiento y la trazabilidad de información, protegiéndola contra su pérdida y desactualización y garantizando su confiabilidad, oportunidad y utilidad.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para atender las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º. 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

- 4.4. Ajustar el Plan Estratégico del área Técnico – Administrativa, de manera que incluya acciones estratégicas en el eje de gestión del recurso humano para los procesos de reclutamiento, selección y contratación de personal, orientadas a identificar las necesidades cuantitativas y cualitativas de los servidores requeridos, el aseguramiento de la idoneidad del personal contratado, la disponibilidad de las plazas vacantes; así mismo, se debe oficializar ese ajuste (ver párrafos del 2.4 al 2.16 de este informe). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 15 de diciembre de 2019, el acuerdo mediante el cual se oficializa el ajuste de la planificación estratégica en materia de recurso humano a nivel institucional.

- 4.5. Publicar, comunicar e implementar el Reglamento para el proceso de reclutamiento y selección de funcionarios interinos de la Asamblea Legislativa, de manera que contemple, entre otros, la verificación previa de atestados y requisitos para el desempeño de los puestos. (ver párrafos del 2.29 al 2.39 de este informe). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
 - i. A más tardar el 1° de diciembre de 2019, una certificación mediante la cual se haga constar el ajuste, publicación y comunicación del procedimiento solicitado.
 - ii. A más tardar el 31 de marzo de 2020, un informe de avance con los resultados obtenidos de la implementación del procedimiento solicitado en el inciso i) anterior.
- 4.6. Elaborar, aprobar y ordenar la implementación inmediata de una política de registro de elegibles de candidatos idóneos tanto para los nombramientos en plazas en propiedad como para nombramientos en condición interina o en sustitución, derivada de los concursos que se realizan y de la aplicación del procedimiento solicitado en la disposición 4.5. (ver párrafos del 2.17 al 2.28 de este informe). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
 - i. A más tardar el 15 de diciembre de 2019, un acuerdo mediante el cual se haga constar la elaboración, aprobación y orden de la implementación inmediata de la política de registro de elegibles de candidatos idóneos solicitada.
 - ii. A más tardar el 31 de marzo de 2020, una certificación donde se haga constar que la política se encuentra en implementación.
- 4.7. Definir, divulgar e implementar mecanismos de control en el sistema de información manual utilizado, en lo que respecta a los procesos relacionados con el manejo de expedientes físicos de personal, que promuevan la calidad de la información que estos contienen y la trazabilidad con el sistema informático (SIRHAL) (ver párrafos del 2.42. al 2.53). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
 - i. A más tardar el 1° de noviembre de 2019, el acuerdo mediante el cual se haga constar la definición y divulgación de los mecanismos de control en el sistema de información manual.
 - ii. A más tardar el 30 de enero de 2020, una certificación mediante el cual se haga constar la implementación de los mecanismos de control antes requeridos.
- 4.8. Definir, divulgar e implementar mecanismos de control para los procesos relacionados con la actualización de los datos referentes a la relación laboral del servidor con la institución en el sistema informático (SIRHAL) que permitan la calidad de la información en cuanto a confiabilidad, oportunidad, utilidad y trazabilidad con el expediente físico de personal. (ver párrafos del 2.42. al 2.53). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:
 - i. A más tardar el 1° de noviembre de 2019, el acuerdo mediante el cual se haga constar la definición y divulgación de los mecanismos de control en el sistema de información manual.
 - ii. A más tardar el 30 de enero de 2020, una certificación mediante el cual se haga constar la implementación de los mecanismos de control antes requeridos.

A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

- 4.9. Incorporar en el Plan Anual Operativo de Recursos Humanos para el 2020 las actividades asociadas al ajuste del Plan Estratégico del área Técnico – Administrativa, solicitado en la disposición 4.4, en relación con los procesos de reclutamiento, selección y contratación de personal orientadas a identificar las necesidades cuantitativas y cualitativas de los servidores requeridos, el aseguramiento de la idoneidad del personal contratado, la disponibilidad de las plazas vacantes, así mismo se debe oficializar ese ajuste (ver párrafos del 2.4 al 2.15 de este informe). Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones a más tardar el 30 de marzo de 2020, una certificación mediante la cual se oficialice la incorporación de esas actividades en la planificación anual operativa del Departamento de Recursos Humanos.

Falon Stephany Arias Calero
GERENTE DE ÁREA



Mario Alberto Pérez Fonseca
ASISTENTE TÉCNICO

Daniela Hernández Salazar
FISCALIZADORA ASOCIADA

aam/ghj
Ce: Archivo
Exp: CGR-INAU-2019000393
G: 2019000334-1