INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-02-2015
27 de marzo, 2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

2015

CONTENIDO

Página Nro.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN 1

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 1

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 2

ALCANCE DE LA AUDITORÍA 2

METODOLOGÍA APLICADA 2

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA 2

2. RESULTADOS 4

MECANISMOS DEFICIENTES PARA GARANTIZAR LA IDONEIDAD TÉCNICA DE LOS CANDIDATOS SUJETOS AL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS 4

DÉBIL VALORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL ASÍ COMO EN LOS PROCESOS SUSTANTIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS ASOCIADOS A EVENTUALES ACTOS DE CORRUPCIÓN, CONFLICTOS DE INTERÉS E IDONEIDAD TÉCNICA. 7

DEFICIENCIAS EN LA COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE INDUCCIÓN Y FORMACIÓN INICIAL PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS 10

3. CONCLUSIONES 11

4. DISPOSICIONES 12

A HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 13

A RAFAEL BONILLA VINDAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO 13

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-02-2015

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El presente informe se refiere a la auditoría de carácter especial, que se realizó con el propósito de evaluar el proceso de reclutamiento y selección del personal de la Dirección General de Aduanas (DGA).

Se analizó la correspondencia de dicho proceso de reclutamiento con el marco normativo y sistema de control interno aplicable; la temática de idoneidad técnica del personal de la Dirección General de Aduanas; la valoración de riesgos relativos a conflictos de intereses y corrupción dentro del proceso de reclutamiento; la ejecución de programas de inducción y formación inicial posterior a la selección de personal; en el período 2014.

¿Por qué es importante?

La naturaleza propia de las funciones de los profesionales de ingresos del Ministerio de Hacienda está caracterizada por una exposición constante a riesgos. Por este motivo, en el caso de la Dirección General de Aduanas el proceso de reclutamiento y selección de personal reviste particular relevancia dado que, como indica el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[1]: "Todos los recursos que gestiona la aduana son importantes para la generación de sus productos, pero el Recurso Humano es el responsable directo de los resultados de los procesos, y se diferencia del resto de los recursos que contribuyen a la cadena de valor, en virtud de la capacidad de desarrollar e incrementar su potencial."

Por lo tanto, las mejoras que se vislumbren en este proceso podrán contribuir a una mejora efectiva de la gestión y fiscalización de los ingresos tributarios aduaneros, el mejoramiento de los controles para la prevención del fraude fiscal y el trasiego ilícito de mercancías en procura del bienestar de la ciudadanía.

¿Qué encontramos?

El proceso de reclutamiento y selección de personal para la Dirección General de Aduanas no garantiza la idoneidad técnica de los candidatos. Se determinó que no se realizan pruebas de conocimiento en materia aduanera a los aspirantes a un cargo y el 83% de los nombramientos en diferentes puestos de la DGA, se efectúan bajo la especialidad denominada "Gestión Aduanera" establecida en el Manual de puestos del Ministerio de Hacienda, la cual tiene asociadas simultáneamente más de 180 atinencias (sean distintas profesiones), sin que sea posible discriminar entre ellas.

Ante esta situación, la selección del personal de nuevo ingreso, se realiza mediante una terna de candidatos en el concurso, que brinda la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), que

[1] Carolina Roca en *Sistemas de Gestión de Recursos Humanos en Aduanas*, del BID en 2010.

pueden tener cualquiera de esas 180 o más atinencias o profesiones, según lo establecido en dicho Manual de Puestos del Ministerio de Hacienda, lo cual en la práctica ocasiona que se deba seleccionar personal de una terna, aunque no posean las condiciones profesionales, conocimientos y experiencia requeridas según las características de las funciones que deben ser cumplidas en las distintas áreas de la Dirección General de Aduanas.

Por otra parte, si bien en la Dirección General de Aduanas y en la gestoría del Potencial Humano, se realiza una valoración de riesgos y aplicación de controles vinculados a aspectos formales del proceso de reclutamiento y selección del personal de la Dirección General de Aduanas, no se dispone de un sistema de valoración de riesgos y aplicación de controles y procedimientos, tanto dentro del proceso de reclutamiento y selección del personal como en los procesos posteriores de gestión aduanera, para la prevención y detección de eventuales conflictos de interés y corrupción.

Finalmente, se determinó que se cuenta en el Ministerio de Hacienda con programas de inducción y formación inicial posterior a la selección del personal, elaborados por el Centro de Investigación y Formación Hacendaria de ese Ministerio; sin embargo, la ejecución de estos programas no contempla la existencia de una preparación o capacitación específica para Aduanas, y la participación de los funcionarios de nuevo ingreso no es obligatoria, con lo cual hay funcionarios que no reciben dicha inducción y formación.

¿Qué sigue?

En el presente informe se giran disposiciones al Ministro de Hacienda y al Director General de Aduanas para que tramiten ante la Dirección General de Servicio Civil un ajuste al Manual de Puestos del Ministerio de Hacienda, específicamente a las especialidades, subespecialidades y atinencias, de tal forma que la escogencia permita el reclutamiento y selección del personal específico requerido para cada función, y se fortalezcan y se hagan obligatorios los programas de inducción y formación a los funcionarios de nuevo ingreso de la Dirección General de Aduanas.

Asimismo, se ordena al Director General de Aduanas, definir e implementar un sistema interno de actividades de control y procedimientos razonables para administrar los riesgos asociados a corrupción, conflicto de intereses, e idoneidad técnica, tanto en el proceso de reclutamiento y selección del personal como en otros procesos sustantivos de la gestión aduanera; y emitir un procedimiento que establezca formalmente las diferentes relaciones de coordinación que deben operar entre las distintas unidades de la Dirección General de Aduanas en el proceso de reclutamiento y selección de personal, desde las acciones previas al envío del pedimento de personal a la DGSC hasta la fundamentación de la selección del personal.

INFORME Nro. DFOE-SAF-IF-02-2015

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428.

1.2. El tema de reclutamiento y selección del personal en las aduanas, reviste importancia dada la naturaleza de las funciones aduanales, relativas a la recaudación de impuestos, facilitación del comercio, control de tráfico de mercancías y generación de información.

1.3. Según el Índice de Facilitación de Comercio del World Economic Forum, la región latinoamericana, con excepción de Chile, se encuentra todavía en niveles bajos de facilitación del comercio debido principalmente a la corrupción y la falta de seguridad física. Además, esta Contraloría debe indicar que en el caso costarricense, las finalidades y actividades de las aduanas se ven afectadas por importantes debilidades en su gestión y control, situación mencionada en el informe N° DFOE-SAF-IF-08-2013 en el cual se señala que "*los indicadores del control de la gestión aduanera reflejan bajos porcentajes obtenidos en la cantidad de cargas revisadas, en la cantidad de irregularidades detectadas, montos de liquidaciones complementarias obtenidas en fiscalizaciones posteriores y largos periodos de remate de mercancías declaradas en abandono*" y dadas las funciones inherentes al Servicio Aduanero existe un riesgo de corrupción y de intromisión del crimen organizado.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.4. Evaluar los procesos de reclutamiento y selección de personal de la Dirección General de Aduanas (DGA), con el fin de verificar su correspondencia con el marco normativo y sistema de control interno aplicable.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1.5. La auditoría comprende la revisión del proceso de reclutamiento y selección externo de los funcionarios de la DGA, así como la idoneidad técnica del personal de aduanas reclutado y seleccionado externamente durante el período 2014, ampliándose en los casos que se consideró pertinente. Adicionalmente, se abordó el tema de la implementación de los programas de inducción y formación inicial posterior a la selección del personal de la DGA.

1.6. En la auditoría específicamente se analizó la correspondencia del proceso de reclutamiento y selección de los funcionarios de la DGA con la normativa aplicable, a saber, Estatuto de Servicio Civil –Ley N° 1581- y su Reglamento -Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954-, Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda -Decreto N°25271-H-, Manual Institucional de Clases del Ministerio de Hacienda -Resolución DG-217-2007 del 13 de setiembre de 2007-, así como buenas prácticas establecidas por organismos institucionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

METODOLOGÍA APLICADA

1.7. La auditoría se realizó de acuerdo con la metodología establecida en el Manual General de Fiscalización Integral, así como lo normado en el Manual sobre Normas Generales de Auditoría para el Sector Público; la Ley General de Control Interno, N°8292, y las Normas de Control Interno para el Sector Público.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

1.8. Las aduanas representan un elemento conexo al proceso de globalización, y pueden incidir en el nivel de competitividad de los países. La DGA en Costa Rica, está constituida por 639 funcionarios[2], de los cuales un 92% corresponden a puestos profesionales o técnicos, situación que evidencia la profesionalización del Servicio Nacional de Aduanas.

1.9. Dentro del proceso de reclutamiento y selección del personal de la DGA participan distintos actores en sus etapas. Se puede identificar como parte de dichos actores

[2] Datos al 31 de noviembre del 2014. No incluye a 12 funcionarios en situación especial.

a la misma DGA, la Gestoría Administrativa Financiera de la Dirección General de Aduanas y la Policía de Control Fiscal (GAF), al Departamento de Gestión del Potencial Humano del Ministerio de Hacienda (DGPH) y a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). Inmediatamente después del proceso de reclutamiento y selección ocupa también un papel relevante el Centro de Investigación y Formación Hacendaria (CIFH), en temas de inducción y formación inicial.

1.10. El proceso de reclutamiento y selección inicia con la generación de un puesto vacante en la Dirección General de Aduanas. Esta puede originarse a partir de la creación de una nueva plaza, pensión de un funcionario, vacantes generadas por ascensos o suplencias, entre otros motivos. Ante un puesto vacante existen tres vertientes de reclutamiento y selección de personal: nombramiento externo de un funcionario en propiedad, nombramiento externo de un funcionario interino y reclutamiento interno por medio de la apertura de un concurso por antecedentes o ascenso directo.

1.11. En el caso de los nombramientos en propiedad, la generación de una vacante presupone, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, el envío de un pedimento de personal a la DGSC. Previo al envío de la fórmula de pedimento no existe actualmente un procedimiento que defina la participación de la jefatura inmediata del puesto vacante. No obstante se cuenta con una estructura ocupacional previa oficializada por la DGSC que define los perfiles de puesto y las funciones genéricas para cada clase y especialidad. En casos excepcionales si la GAF, quien tiene a su cargo la confección del pedimento de personal, tiene dudas sobre las funciones del puesto solicita asesoría a la DGA. El documento de pedimento es un formulario oficial de la DGSC y debe ser firmado por el Director General de Aduanas y el Jefe del Departamento de Gestión del Potencial Humano del Ministerio de Hacienda.

1.12. A partir del envío y aprobación del pedimento de personal inicia la fase del proceso a cargo de la DGSC. Según lo indica la DGSC mediante el oficio No. Gestión-276-2014, la primera de las etapas del proceso de reclutamiento y selección incluye la planificación del concurso, en la cual se incorporan elementos como la definición de clases, especialidades y subespecialidades, bases de selección, publicación, notificaciones, convocatoria de postulantes, programaciones y otros.

1.13. Posterior a la inscripción de oferentes en concurso, recibo y validación de atestados y formularios, ejecución y evaluación de pruebas de idoneidad, inclusión en el Registro de Elegibles y recibo del pedimento de personal, se conforma y envía a la administración la nómina o terna, compuesta por los primeros lugares del registro de elegibles según su calificación en las pruebas de idoneidad de la DGSC.

1.14. Una vez recibida la nómina, la GAF notifica a la DGA y se inicia el proceso de entrevistas. De conformidad con el artículo 15 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, la administración está en obligación de elegir un candidato de la terna en un plazo no mayor a 10 días hábiles desde su recepción, salvo algunas excepciones descritas en el numeral 3.11 del oficio-circular ARSP-008-2013 emitido por la DGSC, referidas a ausencia a la entrevista, llegada tardía o no aceptación del puesto. Inicia luego el periodo de prueba de hasta tres meses, tras el cual de ser procedente se ratifica al funcionario.

1.15. El proceso de reclutamiento y selección por medio del cual se elige a los funcionarios de la DGA depende del Régimen de Servicio Civil. Con respecto a la relevancia de este régimen en América Latina, el BID[3] señala que

"Diferentes estudios cuantitativos realizados recientemente vinculan la profesionalización del servicio civil – entendido este último como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste – con beneficios tales como el crecimiento económico, la reducción de pobreza y la disminución de la corrupción."

2. RESULTADOS

MECANISMOS DEFICIENTES PARA GARANTIZAR LA IDONEIDAD TÉCNICA DE LOS CANDIDATOS SUJETOS AL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

2.1 El reclutamiento es un conjunto de actividades diseñadas para atraer a candidatos calificados a una organización. La selección es el proceso de escoger al mejor candidato para un puesto[4]. Ambas nociones remiten a la idoneidad de los candidatos reclutados y seleccionados, tal como lo señala la Constitución Política de Costa Rica en su artículo 192 "Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada..."

2.2 Según el artículo 22 del Estatuto de Servicio Civil, corresponde a la Dirección General de Servicio Civil la aplicación de pruebas de idoneidad a quienes posean los requisitos contemplados en el artículo 20 del mismo Estatuto, entre ellos la aptitud física y moral comprobada mediante información de vida y costumbres. El artículo 22 indica también que "Para la preparación y calificación de las pruebas la

[3] Presentación del libro *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*, disponible en http://kp.iadb.org/serviciocivil/es/Paginas/Home.aspx
[4] Definiciones tomadas del libro *Gestión del Talento Humano* de Idalberto Chiavenato, 2009, pp. 117; 137.

Dirección General deberá requerir el asesoramiento técnico de los organismos en donde ocurran las vacantes, cuyos jefes estarán obligados a darlo."

2.3 Asimismo, el artículo 15 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil indica que "Para determinar la nómina con los candidatos más idóneos, como lo establece el artículo 26 del Estatuto de Servicio Civil, la Dirección General podrá convocar a los candidatos elegibles a una nueva evaluación, con el fin de poder ubicar los candidatos que ofrezcan el mejor pronóstico de éxito, de acuerdo con los requerimientos específicos que exija el respectivo pedimento de personal."

2.4 Según lo indica la DGSC mediante el oficio N° Gestión-276-2014, *"es DGSC la que determina a qué aspectos debe someterse un aspirante para aspirar a un puesto dentro del RSC [Régimen de Servicio Civil] y, de igual manera, es también la que podrá convocar a nuevas evaluaciones si las condiciones así lo establecen. Por lo tanto, aunque una institución como la Dirección General de Aduanas solicite la ejecución de pruebas específicas, es en última instancia la DGSC la que dicta su aplicabilidad o no".*

2.5 De acuerdo con el Expediente de la Sala Constitucional 11-016582-007-CO, Resolución N°2012-007163 (de fecha 29 de mayo del 2013) y Resolución N°2013-15697 (de fecha 29 de mayo del 2013), se dicta que la DGSC no aplica pruebas específicas en sus concursos o procesos, por lo cual le da un plazo de 7 años y 6 meses para que en sus pruebas evalúe aspectos relacionados con el razonamiento verbal, numérico o abstracto, así como conocimientos científicos atinentes al ámbito profesional objeto del concurso respectivo.

2.6 A partir de la información recabada, se identifica que la participación de la Dirección General de Aduanas en las etapas previas a la selección del personal que ocupará puestos en la institución, incluye básicamente la elaboración del pedimento de personal y la posibilidad de brindar asesoramiento técnico a la DGSC en la preparación y calificación de pruebas, aunque este último punto contemplado en el artículo 22 del estatuto, no se ha materializado en una colaboración concreta ante la actual ausencia de pruebas de conocimiento específico en materia aduanera.

2.7 Antes de completar y enviar el pedimento de personal, no se cuenta con un procedimiento formal, escrito y estandarizado, que defina las competencias y canales de coordinación de las distintas dependencias del Ministerio de Hacienda involucradas. Esta situación limita la participación de la administración en una de las etapas del proceso que le permite determinar con mayor detalle el perfil idóneo del candidato para llenar una plaza vacante. Quien más, que quien ejerce la función sustantiva, para determinar sus propias necesidades de personal y requisitos que debe cumplir.

2.8 En el pedimento de personal, la administración establece los requisitos mínimos para el puesto vacante. Estos requisitos contemplan la formación académica mínima requerida, la cual se vincula a una especialidad[5] o subespecialidad seleccionada por la institución, de entre las oficializadas por la DGSC en el Manual Institucional de Clases del Ministerio de Hacienda. Cada especialidad o subespecialidad cuenta con un conjunto determinado de atinencias (carreras asociadas a la especialidad) asociadas; sin embargo, no es posible seleccionar una o varias atinencias. Al hacer el pedimento de personal se debe seleccionar únicamente una especialidad.

2.9 En la Dirección General de Aduanas se cuenta con 10 especialidades o subespecialidades[6]. La especialidad de Gestión Aduanera representa aproximadamente el 83% de los puestos, según datos de 2012. A esta especialidad están asociadas más de 180 atinencias en materias diversas como Administración Aduanera, Administración de Negocios, Economía, Computación, Contabilidad, Derecho, Ingeniería Industrial, Relaciones Internacionales, entre otras.

2.10 La amplia variedad de atinencias asociadas a la especialidad de Gestión Aduanera, dificulta que el pedimento acote con suficiente especificidad el perfil requerido para la mayoría de los puestos de la DGA. Ante esta situación, no siempre se garantiza que los candidatos en las nóminas suministradas por la DGSC cuenten con la idoneidad técnica específica requerida para el puesto en el cual se requiere descrito así en el Manual Institucional de Clases del Ministerio de Hacienda. La situación descrita representa un obstáculo en la selección del personal técnicamente idóneo, según manifestaron distintos directores de la DGA ha sido un gran problema y resulta incomprensible que dada la naturaleza particular de las funciones de cada una de la Direcciones, en las ternas no se cuenten con profesionales del campo o especialidad que se requiere.

2.11 Además, el artículo 15 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil señala la obligación del Jefe autorizado de seleccionar en un plazo de diez días hábiles desde la recepción de la nómina a uno de los candidatos. Por este motivo, a pesar de que la nómina no siempre garantice contar con candidatos que satisfagan los requerimientos técnicos, existe una obligatoriedad de elegir de entre ellos, salvo las previsiones contempladas en el artículo 27 del Estatuto de Servicio Civil.

2.12 En este sentido, la Administración indicó verbalmente a esta Contraloría, que dado el procedimiento establecido y los puestos con sus especialidades, subespecialidades y atinencias definidos por el propio Ministerio de Hacienda, se

[5] Designa la actividad típica de los puestos destinados al ejercicio de las tareas sustantivas.

[6] Dentro de las especialidades y subespecialidades se encuentran: Administración Generalista, Auditoría, Contabilidad, Derecho, Digitación, Estadística, Gestión aduanera, Informática y computación, Labores varias de oficina, Química y Servicios Básicos.

ha debido nombrar en cargos a funcionarios que no necesariamente tiene la atinencia (profesión) requerida e idónea para el puesto.

2.13 Según datos de 2014, un 92% del personal de la DGA posee una formación académica mínima de grado profesional o técnico. Por lo tanto, según la DGA, no disponer de personal que cuente con el acervo de conocimiento técnico atinente al puesto que desempeña, dificulta el cumplimiento de las metas institucionales y gestión óptima de los procesos del Servicio Nacional de Aduanas. Además impacta en la organización misma, porque la estructura de modelo organizacional requiere trabajar con ciertos perfiles para cada puesto, que finalmente no necesariamente se tiene. También se da un subaprovechamiento del conocimiento, lo que provoca recargos de trabajo en ciertos puestos y áreas.

DÉBIL VALORACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS EN EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL ASÍ COMO EN LOS PROCESOS SUSTANTIVOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS ASOCIADOS A EVENTUALES ACTOS DE CORRUPCIÓN, CONFLICTOS DE INTERÉS E IDONEIDAD TÉCNICA.

2.14 La Ley N°8292, Ley General de Control Interno, contempla en relación con la valoración de riesgo en el artículo 14 los deberes del jerarca y los titulares subordinados. Entre ellos se indican:

a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazo.

b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.

2.15 Asimismo, el capítulo III de las Normas de control interno para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General, respecto a la valoración de riesgos señala que: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI."

2.16 Además, mediante Resolución R-CO-64-2005 del 1 de julio de 2005, se establecieron las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), el cual establece los lineamientos para identificar de forma adecuada el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo, el cual es de acatamiento obligatorio de conformidad con la Ley General de Control Interno antes citada.

2.17 El BID indica en su informe de 2012 *"Buenas prácticas en materia de fortalecimiento de la ética y la transparencia y de los sistemas de auditoría interna en las aduanas de la región"* que: *"Al igual que hay que hacer un diagnóstico o mapeo de la institución y de sus bases legislativas, también es necesario realizar un diagnóstico del personal y de las políticas de recursos humanos de la institución aduanera. Esto implica hacer una revisión detallada de los cargos existentes y de los funcionarios que los ocupan, de las posiciones de mayor riesgo dentro de la aduana, que son aquellas que por sí mismas implican discrecionalidad y monopolio de poder, y de las políticas de selección y promoción de funcionarios."*[7]

2.18 Del proceso de reclutamiento y selección de personal es posible identificar mecanismos de control básicos en la elección del personal idóneo, descritos principalmente en el artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil así como en normativa interna del Ministerio de Hacienda, dentro de los cuales se encuentran, la revisión de hoja de delincuencia (registros penales), cotejo de registro de inhabilitados, firma de declaraciones juradas sobre impedimentos de ingreso al servicio civil, prestaciones legales, parentesco (jefes inmediatos o superiores) y estudios de vida y costumbres, los cuales en general son aplicados.

2.19 Respecto a los estudios de vida y costumbres realizados por la DGSC, este procedimiento es de excepción y se aplica por parte de la DGSC solamente en casos calificados[8], como por ejemplo: por despido, por estar inelegible, antecedentes penales, cese interino por causa disciplinaria y por inexactitudes en los atestados presentados.

2.20 No obstante a pesar de la existencia de controles básicos, las funciones aduanales conllevan riesgos inherentes asociados a temas muy sensibles como la corrupción, conflictos de interés, mismos que deben ser valorados y administrados.

2.21 En lo referente a la valoración de riesgos y actividades de control del proceso de reclutamiento y selección, se pudo constatar, mediante la revisión de las matrices de análisis de evaluación y factores del riesgo que existen y se aplican ciertos mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de las funciones de ese proceso; no obstante los riesgos evaluados por parte de la administración están relacionados principalmente con omisiones y errores en el procedimiento formal, insuficiente personal asignado a la ejecución del proceso de reclutamiento y selección o concentración del conocimiento en un funcionario.

2.22 De la revisión de las matrices suministradas por la Gestión de Potencial Humano mediante el oficio DGPH-GAF-DGA-869-2014, así como las obtenidas en la

[7] INT-BID, Buenas prácticas en materia de fortalecimiento de la ética y la transparencia y de los sistemas de auditoría interna en las aduanas de la región 2012, p. 39.
[8] Oficio Gestión-276-2014.

Dirección de Planificación de la DGA no fue posible identificar riesgos de reclutamiento y selección de personal relacionados con la naturaleza misma de las funciones aduanales, en materias como corrupción, conflictos de intereses internos y externos, y riesgos asociados a la carencia de idoneidad técnica por parte del personal reclutado y seleccionado. El no valorar la existencia de los riesgos mencionados anteriormente, representa limitaciones para identificar y analizar su posible efecto, importancia y la probabilidad de ocurrencia, de manera que esto actualmente le dificulta a la DGA ejecutar las acciones que se tomarán para administrarlos.

2.23 Por otra parte, según datos suministrados por la Sección de Asesoría Legal de la GAF, entre 2009 y julio de 2014 se presentaron 295 denuncias contra funcionarios de la DGA por incumplimiento de normativa. Tal situación evidencia la existencia latente de riesgos asociados con la gestión del personal aduanero. Con respecto a la corrupción en las aduanas, el BID[9] indica que: *"En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de combatir la corrupción en las aduanas dados los efectos devastadores de la misma. La corrupción no solamente degrada a la aduana como institución, sino que también degrada a los países frente a la comunidad internacional, reduce los niveles de inversión y de productividad de los países y crea inequidad entre los ciudadanos."*

2.24 En relación con el proceso de reclutamiento y selección de personal interino el Departamento de Gestión de Potencial Humano del Ministerio de Hacienda menciona en el oficio DGPH-GAF-DGA-869-2014, que no existen procedimientos estándares que permitan sistematizar, ni el reclutamiento ni la selección de un empleado interino, no obstante todos los nombramientos interinos en plaza vacante son revisados y avalados por la Dirección General de Servicio Civil.

2.25 Aproximadamente un 17% de los funcionarios de la DGA se encuentran nombrados en condición interina, por lo cual ante la ausencia de un procedimiento estándar en el proceso de reclutamiento y selección de personal interino, se pueden presentar riesgos adicionales asociados a la discrecionalidad de los nombramientos. Estas decisiones en la etapa de selección recaen sobre los puestos de dirección o gerencia, sin definiciones claras de los procedimientos o parámetros base para elegir candidatos.

2.26 No obstante, cabe mencionar que según indica la GAF, a partir del 1° de octubre de 2014, se han dejado de nombrar funcionarios en calidad de interinos, esto por cuanto según oficio de la DGSC N°DG-012-2014 de fecha 27 de junio del 2014, el nombramiento de servidores en condición de interinos, se autoriza únicamente

[9] INT-BID, Buenas prácticas en materia de fortalecimiento de la ética y la transparencia y de los sistemas de auditoría interna en las aduanas de la región 2012, p. 1.

cuando la persona se encuentre integrando el Registro de Elegibles. En el caso de plazas vacantes no se autorizará el nombramiento de servidores en condición de interinos, y en su lugar se enviará la nómina correspondiente.

2.27 Finalmente, el Departamento de Gestión de Potencial Humano, mediante el oficio DGPH-GAF-DGA-869-2014, señala que en torno al proceso de contratación de personal la Unidad de Reclutamiento y Selección de Personal sí efectúa valoración de riesgos y actividades de control del mismo, referidos a los factores de contratación de personal en propiedad e interina así como a pedimentos de personal, nóminas y concursos. A pesar de ello en el tema de control de riesgos en nombramientos, aunque se cuenta con actividades de control, no se ha visto en forma específica como tal.

DEFICIENCIAS EN LA COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE INDUCCIÓN Y FORMACIÓN INICIAL PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

2.28 Mediante el decreto N° 35305-H del 29 de mayo de 2009, se reglamenta la creación, organización y funcionamiento del Centro de Investigación y Formación Aduanera (CIFH). En el artículo 7, incisos a, b y f de dicho Decreto, se indican como funciones del Área de Formación y Capacitación, diagnosticar las necesidades de capacitación de los funcionarios de las dependencias del Ministerio de Hacienda; planificar y diseñar la ejecución de programas de inducción y formación inicial; y dar mantenimiento a estos programas.

2.29 En la resolución N° DAF-11-2011 publicada en la Gaceta 138 del 18 de julio de 2006, se definen en detalle las funciones del Departamento de Gestión del Potencial Humano. Con respecto a ellas, se indica en el artículo 5 incisos 5.2 y 5.13, que al Departamento corresponde dotar al Ministerio, del potencial humano competente en cada una de sus dependencias y determinar perfiles profesiográficos con los conocimientos, habilidades, aptitudes, destrezas y actitudes requeridas por el recurso humano que labore en el Ministerio.

2.30 Según el Banco Mundial[10], la capacitación en las aduanas debe constar de programas bien definidos, incluso con capacitaciones anuales a las cuales debe asistir todo el personal, para lo cual puede hacerse uso de academias especiales de capacitación. La Organización Mundial de Aduanas[11] indica que, entre otras lecciones aprendidas en actividades de capacitación previas, se requiere la continua voluntad y compromiso político de alto nivel para lograr el éxito de los programas de capacitación.

[10] Luc De Wulf y José Sokol en Customs Modernization Handbook, una publicación del Banco Mundial en 2005, p. 35.
[11] Simon Royals en la publicación Capacity Building in Customs de OMA en 2004, p. 5.

2.31 El Ministerio de Hacienda cuenta con un programa de formación de nuevo ingreso, para cada una de las áreas a saber; ingresos y egresos, mismo que se implementa desde el año 2010 a la fecha. Este programa tiene una duración de 68 horas y se implementa en la modalidad virtual, solamente el examen final es presencial. No obstante, este programa no es de carácter obligatorio, y en el caso de la Dirección General de Aduanas no se cuenta con un programa específico.

2.32 Por su parte, la Dirección del Centro de Investigación y Formación Hacendaria, respecto a las dificultades en el desarrollo y ejecución de programas de inducción y formación inicial indicó mediante correo electrónico de fecha martes 9 de diciembre del 2014, que el principal obstáculo es su carácter no obligatorio y además la débil coordinación que existe con el Departamento de Gestión de Potencial Humano, al no participar el CIFH en proyectos tan importantes que impulsa la Dirección Administrativa Financiera de este Ministerio, en cuanto al desarrollo de los servidores.

2.33 Asimismo, no obstante las referidas funciones que le corresponden al Departamento de Gestión de Potencial Humano del Ministerio de Hacienda, en cuanto a dotar del personal competente en cada las áreas de la institución, en las entrevistas realizadas con la coordinadora de la Unidad de Reclutamiento y Selección y la coordinadora de la Unidad de Análisis Ocupacional de dicho Departamento, señalaron que la capacitación está fuera del ámbito de gestión de potencial humano, además que no se coordina actualmente con el CIFH porque el pedimento de personal no tiene como requisitos formación o capacitación, por tal motivo la formación actual la hace el CIFH y depende enteramente de la voluntad del funcionario.

2.34 Finalmente, en relación con la insuficiencia de garantías de la idoneidad técnica en el proceso de reclutamiento y selección de personal, la inducción y formación inicial resultan fundamentales para mejorar las competencias del personal de ese Ministerio, por lo que las situaciones descritas en este aparte, deben ser resueltas a la brevedad por las autoridades del Ministerio de Hacienda.

3. CONCLUSIONES

3.1. El procedimiento de reclutamiento y selección de personal de la DGA en sus distintas etapas no garantiza selección de los aspirantes idóneos para los puestos. Principalmente destaca la carencia de pruebas de idoneidad técnica en materia aduanera por parte de la DGSC, así como la amplitud y variedad de las atinencias asociadas a la especialidad predominante en la DGA: Gestión Aduanera.

3.2. La valoración de riesgos dentro del proceso de reclutamiento y selección del personal de la Dirección General de Aduanas no contempla aquellos riesgos

asociados a la corrupción, conflictos de interés, e idoneidad técnica. Con respecto a la valoración de riesgos institucionales esta Contraloría[12] ha señalado con anterioridad: *"Es fundamental reconocer que la existencia del riesgo es una situación permanente, propia e inherente a las actividades de cualquier organización. Dada la naturaleza cambiante de los eventos internos y externos que traen consigo el riesgo, los esfuerzos institucionales en materia de valoración del riesgo deben ser continuos, sistemáticos y transparentes, de manera que propicien un conocimiento constante de los eventos y los riesgos conexos, y a partir de él ajustar las actividades de control en procura de una flexibilidad y una adaptabilidad institucional."*

3.3. Existen aspectos de coordinación y no obligatoriedad que actualmente limitan la ejecución de los programas de inducción y formación inicial para el personal de nuevo ingreso a la DGA, aunado a que no existe una capacitación específica inicial en el tema aduanero. A pesar de la existencia de un diseño de los programas por parte del CIFH, la implementación no abarca la totalidad del público meta pues requiere la anuencia de los funcionarios y jefaturas para su participación.

3.4. Dadas las características particulares de la DGA y sus funciones en la recaudación de ingresos fiscales, facilitación del comercio internacional, seguridad fronteriza y prevención del trasiego de mercancías ilegales, es necesario realizar acciones para mejorar los procedimientos de reclutamiento y selección del personal y ajustarlos así a la realidad de la institución y del país.

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° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, y sin perjuicio de otras eventuales acciones de fiscalización posterior que pudiere realizar esta Contraloría, 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. 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.

[12] Informe DFOE-PG-IF-05-2013, p. 6.

A HELIO FALLAS VENEGAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.3. Presentar, en coordinación con la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección Administrativa Financiera (DAF), ante la Dirección General de Servicio Civil, una reforma que ajuste las especialidades, subespecialidades y atinencias del Manual Institucional del Ministerio de Hacienda, que permita el reclutamiento y selección del personal de la Dirección General de Aduanas, con los conocimientos y competencias requeridas para cada puesto de esa Dependencia (ver puntos 2.1 a 2.13). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 29 de febrero de 2016, una certificación donde conste que dicho ajuste fue presentado a la Dirección General de Servicio Civil.

4.4. Emitir una directriz, para que por medio del Centro de Investigación y Formación Hacendaria y la Unidad de Potencial Humano del Ministerio de Hacienda, se impartan, los programas de inducción y formación inicial a todos los funcionarios de nuevo ingreso de la Dirección General de Aduanas, así como para que se incorpore e implemente una inducción específica para el personal aduanero (ver puntos 2.28 a 2.34). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 29 de febrero de 2016, una certificación donde conste que se emitió dicha directriz que hace obligatorio los programas de inducción y formación inicial para la totalidad de funcionarios de nuevo ingreso y que se ha incorporado e implementado la inducción específica para el personal aduanero.

A RAFAEL BONILLA VINDAS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE ADUANAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.5. Definir formalmente e implementar un sistema interno de actividades de control y procedimientos razonables para administrar los riesgos asociados a la corrupción, conflicto de intereses, e idoneidad técnica tanto en el proceso de reclutamiento y selección del personal como en otros procesos sustantivos de la gestión aduanera, así como incorporar dichos temas dentro de la valoración de riesgos (ver puntos 2.14 a 2.27). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, un informe con el avance del cumplimiento de esta disposición el 31 de agosto de 2015 y a más tardar el 29 de febrero de 2016, una certificación donde conste que el anterior sistema de actividades de control ha sido formalizado, que ha iniciado su implementación y que los anteriores riesgos fueron analizados e incorporados en las matrices del SEVRI.

4.6. Emitir un procedimiento que establezca formalmente las diferentes relaciones de coordinación que deben operar entre las distintas unidades de la Dirección General

de Aduanas, desde las acciones previas al envío del pedimento de personal a la Dirección General de Servicio Civil hasta la fundamentación de la selección (ver puntos 2.1 a 2.13). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a esta Contraloría, a más tardar el 30 de setiembre de 2015, una certificación donde conste que dicho procedimiento fue elaborado y formalizado.

Lic. Rodrigo Carballo Solano
FISCALIZADOR (COORDINADOR)

Carlos Morales Castro
FISCALIZADOR ASOCIADO

Licda. Julissa Sáenz Leiva
ASISTENTE TÉCNICA

Lic. Federico Castro Páez
GERENTE DE ÁREA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LA REPÚBLICA