

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>TITULO</b>	<b>PÁGINA</b>
1. INTRODUCCION.....	2
1.1. Origen del estudio .....	2
1.2. Objetivo .....	2
1.3. Alcance .....	2
1.4 Normativa aplicada.....	3
1.5 Limitaciones.....	4
1.6. Disposiciones Generales de la Ley General de Control Interno.....	4
1.7. Aspectos Generales .....	5
1.7.1 Asesores Electorales y Coordinación del Proceso Electoral a través de las Oficinas Regionales.....	5
1.7.2 Labores que efectuaron las Oficinas Regionales .....	6
1.8 Comunicación verbal de resultados .....	7
2. RESULTADOS .....	9
2.1. Estudio documentado sobre la necesidad de la participación de las Oficinas Regionales en el desarrollo del proceso de referéndum .....	9
2.2. Actualización del Manual de Procedimientos del Programa.....	14
2.3. Actualización del Plan de Gestión del Programa .....	17
2.4. Programa de Capacitación .....	18
2.5 Otras observaciones apuntadas por el Encargado del Programa, Asesores Electorales y Jefes de las Oficinas Regionales.....	21
3. CONCLUSIONES.....	24
4. RECOMENDACIONES.....	28
<b>ANEXOS</b>	

## **Informe de Control Interno No. ICI-03/2008: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”**

### **1. INTRODUCCION**

#### **1.1. Origen del estudio**

El presente estudio se realizó en cumplimiento del Plan de Trabajo de esta Auditoría correspondiente al año 2007 y está referido a la evaluación del Programa de Asesores Electorales e incorporación de las Oficinas Regionales, con motivo del referéndum 2007. El Plan de Auditoría correspondiente se hizo del conocimiento del Tribunal mediante oficio N° AI-209-2007 de 15 de agosto de 2007 y fue aprobado en Sesión Ordinaria N° 76-2007, celebrada el 21 de agosto de 2007, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-3893-2007 de esa misma fecha.

#### **1.2. Objetivo**

Examinar los procedimientos y controles internos establecidos por la Administración Activa del Tribunal Supremo de Elecciones para la planificación y el desarrollo eficaz, eficiente y económico del Proceso de Referéndum del 7 de octubre de 2007 en relación con el Programa Asesores Electorales, desarrollado a través de las oficinas Regionales de la Institución.

#### **1.3. Alcance**

El examen se aplicó al Programa Electoral “Asesores Electorales” e incorporó visitas previas al referéndum a catorce Oficinas Regionales de la Institución (ver detalle en Anexo No. 1), con el propósito de evaluar la organización y el impacto

que tuvieron estas oficinas en el desarrollo del proceso de referéndum, así como el grado en que se aprovecharon los recursos de estas oficinas.

Dicho trabajo de campo consistió en una entrevista efectuada al Jefe de la Regional y a uno o dos de los Asesores destacados en dicha Oficina Regional. Mediante esta visita se pudo interactuar con los funcionarios de dichas oficinas, conocer la parte estructural de las instalaciones, tener acceso al material de apoyo y a los planes efectuados por los Jefes respectivos, así como consultar sobre los aspectos relativos al Programa en estudio.

También, se constató mediante la observación, el trabajo de estas oficinas el propio día del referéndum.

#### **1.4 Normativa aplicada**

La evaluación se efectuó de conformidad con lo establecido en el siguiente marco normativo:

- ❖ Ley General de Control Interno N° 8292
- ❖ Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N° 107 del 05 de junio del 2002 y sus reformas en la Gaceta N° 248 del 24 de diciembre del 2003
- ❖ Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Gaceta N° 236 del 08 de diciembre del 2006
- ❖ Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
- ❖ Código Electoral

- ❖ Ley sobre Regulación de Referéndum N° 8492 y su Reglamento, Decreto N° 11-2007 de 19 de junio de 2007
- ❖ Otra normativa aplicable

### **1.5 Limitaciones**

La Auditoría del Referéndum eventualmente se pudo ver limitada por la falta de personal fiscalizador que permitiera incorporar a las visitas una mayor cantidad de Oficinas Regionales, para el cumplimiento de los objetivos de nuestro Plan de Trabajo.

Por otra parte, en relación con el acceso a los miembros de mesa, no se tuvo una comunicación directa con éstos el día del referéndum, por las restricciones que impone el artículo N° 107 del Código Electoral, en relación con la distancia en que se debe permanecer respecto de los Recintos Electorales.

### **1.6. Disposiciones Generales de la Ley General de Control Interno**

De conformidad con lo que señala el artículo 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna vigente, respecto al procedimiento y los plazos que los titulares subordinados deben observar, según corresponda, en relación con las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por esta Auditoría Interna y las causales de responsabilidad administrativa inherentes, se transcriben a continuación los siguientes artículos:

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

*que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*

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

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

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

## **1.7. Aspectos Generales**

### **1.7.1 Asesores Electorales y Coordinación del Proceso Electoral a través de las Oficinas Regionales**

El Asesor Electoral es un funcionario del Tribunal que se designa para actuar como representante o colaborador de éste ante las Juntas Cantonales, las Juntas Receptoras de Votos, los Miembros de Mesa o Auxiliares Electorales, los Delegados Ad Honorem y los dirigentes de los Partidos Políticos del Cantón que les es asignado, esto según el Manual de Asesores Electorales aprobado en sesión del Tribunal N° 80-2001 del 27 de setiembre de 2001.

Las funciones principales del Asesor Electoral son:

- a) Integrar, instruir, e instalar a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos del cantón asignado, en coordinación con la autoridad de la policía, la Junta Cantonal y los partidos políticos
  
- b) Colaborar con los demás programas electorales del Tribunal en el respectivo cantón
  
- c) Asesorar y colaborar con la Junta Cantonal

### **1.7.2 Labores que efectuaron las Oficinas Regionales**

De acuerdo con lo indicado por el Encargado del Programa Asesores Electorales a esta Auditoría Interna, mediante oficio N° PAE-218-2007 del 3 de setiembre de 2007, la principal labor a efectuar por cada Oficina Regional consistió en asumir la función de Asesor Electoral. Lo anterior significa que uno o varios funcionarios de dicha Oficina ejercieron la labor que antes ejercía el Asesor Electoral en los Cantones donde se ubican, aprovechando el mobiliario, equipo y conocimiento de la zona con que cuenta el personal de la Oficina Regional.

Como dato relevante es preciso indicar que de conformidad con los resultados de las entrevistas llevadas a cabo, los funcionarios han participado en promedio en 2.8 veces en Procesos Electorales fungiendo como Asesores y en el caso de las 14 jefaturas entrevistadas, poseen en promedio 20.5 años de laborar para la Institución. Los detalles al respecto se presentan en los Anexos Nos. 2 y 3.

Las Oficinas Regionales como tales no coordinan el Programa, sino que son parte de éste y coordinan con el Encargado.

La coordinación de las Oficinas Regionales con el Programa de Asesores consiste en:

- ❖ Ejecutar las actividades de acuerdo al cronograma establecido por el Programa
- ❖ Acatar disposiciones que por situaciones especiales o debido a la naturaleza del proceso de referéndum serán comunicadas mediante memorando, oficios o circulares
- ❖ Coordinar todo lo referente a recepción y envío de documentación, informes, materiales y útiles de oficina, equipo, herramientas para trabajo, etc.

Cabe señalar que los funcionarios de las Oficinas Regionales fueron juramentados por la señora Magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, acto que tuvo lugar el día 7 de junio de 2007 en el Auditorio Institucional.

### **1.8 Comunicación verbal de resultados**

Los resultados del presente informe fueron expuestos en reunión celebrada en el Salón de Expresidentes del Tribunal, el 7 de mayo del año en curso, con la presencia de los siguientes funcionarios: señor Magistrado Luis Antonio Sobrado González, Presidente, señor Magistrado Max Alberto Esquivel Faerron, así como los funcionarios de la Administración: Lic. Fernando Víquez Jiménez, Director Ejecutivo, Lic. Héctor Fernández Masís y Lic. Francisco Siles Rodríguez, Coordinador y Subcoordinador de Programas Electorales, Lic. Rodolfo Villalobos

***Informe de Control Interno: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”***

---

Orozco, en su condición de Encargado del Programa de Asesores Electorales y Coordinador de las Oficinas Regionales y Licda. Ana Hazel Villar Barrientos, Jefa a.i. de la Oficina de Capacitación.

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Estudio documentado sobre la necesidad de la participación de las Oficinas Regionales en el desarrollo del proceso de referéndum**

De conformidad con la evaluación de campo realizada mediante las visitas a las diferentes Oficinas Regionales, cuyo detalle se presenta en el Anexo N° 1, así como las entrevistas efectuadas a una muestra de Asesores Electorales, se pudo constatar, documentar y percibir el impacto que tuvo la participación activa de las Oficinas Regionales en este proceso. De acuerdo con las entrevistas efectuadas y las preguntas relacionadas con el grado de importancia que ha tenido su participación, el 80% de los entrevistados indicó que ha sido relevante, siendo ésta la máxima calificación. Los detalles al efecto se presentan en el Anexo N° 5.

Los Asesores Electorales con experiencia en otros procesos electorales manifestaron su satisfacción, por cuanto la logística de cada Oficina Regional les sirvió de base para efectuar sus operaciones de manera segura, oportuna y eficiente. Indicaron que la diferencia es sustancial al poder tener una base de operaciones permanente, con las condiciones básicas de una oficina. En general indicaron como aportes relevantes, según pregunta N° 18 de la entrevista efectuada, cuyos detalles constan en el Anexo N° 6, los siguientes:

- √ Se facilita dar la información a los votantes de cada Zona
- √ Las Regionales dan apoyo incondicional y orientación
- √ Muchas facilidades para el reclutamiento de los miembros de mesa
- √ Las Jefaturas conocen la ética de los pobladores del Cantón
- √ Facilidades para conseguir locales o escuelas

***Informe de Control Interno: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”***

---

- √ Las Regionales tienen recursos tales como: instalaciones, materiales, logística, equipo, servicio sanitario, comedor, computadores, transporte, Internet, papelería
- √ Los habitantes del Cantón se identifican con la Oficina Regional
- √ Conocimiento de la Zona, de los ciudadanos, agilidad y liderazgo
- √ Disminución de costos
- √ Trato personalizado
- √ Experiencia
- √ Disponibilidad de tiempo
- √ Conocimiento multicultural
- √ Ayuda de los funcionarios de la Regional

Las Jefaturas de las Regionales y su personal cuentan con un conocimiento del Cantón y de la zona donde se prestan los servicios del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, tal como de las localidades, rutas, cultura, características de las personas y de cuáles son ideales para fungir como miembros de mesa. De igual manera algunos nos manifestaron conocer cuáles personas no son aptas para un puesto de gran responsabilidad como el de miembro de mesa.

Las Oficinas Regionales tienen contactos con Bancos, Escuelas y Hospitales donde se solicitó la colaboración para ser miembro de mesa. Este reclutamiento ya se había efectuado en un 100% al momento de nuestras entrevistas, los cuales en algunos casos se habían concluido quince días antes del referéndum.

Al trasladarse a las Regionales las labores de Asesor Electoral, también surge la creatividad por parte de los funcionarios involucrados, donde terminan participando en este proceso prácticamente todos los funcionarios de la Regional.

***Informe de Control Interno: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”***

---

Las contribuciones que pudimos constatar en este sentido fueron muchas (Ver Anexo No. 6) como por ejemplo, el uso del canal 36 de Guanacaste por parte de la Regional de Liberia para completar la cantidad de miembros de mesa requeridos. Asimismo, la mayoría de los Jefes de las Regionales procedieron a efectuar un Plan de Trabajo y a ejecutar un cronograma de actividades de la Regional a su cargo.

No obstante lo anterior, con oficio PAE-218-2007 del 3 de setiembre de 2007, en respuesta a solicitud de esta Auditoría Interna mediante oficio N° AI-222-2007 de 29 de agosto del 2007, en relación con el estudio documental que tuvo como resultado la necesidad de incorporar a las Oficinas Regionales en el desarrollo de los procesos electorales, el coordinador de Asesores Electorales indicó: “...desconozco la existencia del mismo ya que como usted sabe el suscrito no era parte de este programa, sino que se me encomendó su dirección para el proceso de Referéndum, momento a partir del que en mi condición de Jefe de la (sic) Oficinas Regionales hable (sic) con las jefaturas de las Regionales y les propuse que me ayudarán (sic) con el programa lo que fue gustosamente aceptado por los mismos...”.

Sin embargo, esta Auditoría ha podido constatar, tal como se indicó en el Informe de Control Interno N° ICI-02-2007 sobre la Auditoría del Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y de diciembre de 2006, los esfuerzos que ha venido efectuando la Institución con el fin de promover una estructura más eficiente, mediante la incorporación de las Oficinas Regionales a los procesos electorales. Al efecto se transcribe la situación expuesta en el citado informe:

*“Asimismo, en oficio PAE-127-2006 del 17 de marzo del 2006, el Encargado de Asesores Electorales, propuso al Coordinador de Programas Electorales la creación de zonas, la cuales estarían coordinadas por la Jefatura de cada oficina Regional, de manera*

## ***Informe de Control Interno: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”***

---

*que éstos reciban instrucciones tanto de su Jefe inmediato como del Encargado del Programa de Asesores. Esta propuesta tuvo la finalidad de aportar beneficios a la Institución y preparar una estructura que podría ser utilizada por todos los programas electorales que tienen actividad en todo el país. Por ejemplo, la revisión de escuelas; la coordinación con las diferentes instituciones del Cantón; el asesoramiento a los partidos políticos; la coordinación con el cuerpo de delegados; la transmisión de datos, son sólo algunas de las actividades que podrían desplegarse y coordinarse a través de las Jefaturas de las Regionales.*

*Además, mediante el oficio antes citado se solicitó unir los programas Asesores Electorales y el de Distribución y Recolección de Material Electoral, a efecto de optimizar el uso de los recursos y la necesidad de coordinación con los jefes de las Oficinas Regionales, desde una sola estructura conformada por los dos encargados actuales y sus respectivos asistentes.”*

El Manual de Normas Generales de Control Interno, concretamente en su norma N° 4.8, señala lo que textualmente se transcribe en relación con la documentación de procesos y transacciones:

*“Los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se produzcan, deben documentarse como mínimo en cuanto a la descripción de los hechos sucedidos, el efecto o impacto recibido sobre el control interno y los objetivos institucionales, las medidas tomadas para su corrección y los responsables en cada caso; asimismo, la documentación correspondiente debe estar disponible para su verificación.”* (el subrayado no es del original)

### *Declaración interpretativa*

*“Los objetivos institucionales, los controles y los aspectos pertinentes sobre transacciones y hechos significativos que se produzcan como resultado de la gestión, deben respaldarse adecuadamente con la documentación de sustento pertinente. El primer requerimiento puede quedar satisfecho en los planes estratégicos y operativos de la organización y en la normativa interna vigente (manuales de puestos y procedimientos; circulares; disposiciones; acuerdos que consten en actas y se*

***Informe de Control Interno: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”***

---

*comuniquen a quien corresponda, etc.). El segundo tiene que ver con los documentos fuentes y los comprobantes de las transacciones y operaciones.*

*Para que se considere útil y adecuada, la documentación, en general, debe reunir los siguientes requisitos:*

- *Tener un propósito claro.*
- *Ser apropiada para alcanzar los objetivos de la organización.*
- *Servir a los directivos para controlar sus operaciones.*
- *Servir a los fiscalizadores u otras personas para analizar las operaciones.*
- *Estar disponible y ser accesible para que el personal apropiado y los auditores la verifiquen cuando corresponda.”*

En criterio de esta Auditoría, la situación expuesta podría explicarse si tomamos en consideración que el proceso de referéndum del 7 de octubre del 2007 se llevó a cabo a solicitud del Poder Ejecutivo, sin que mediara una disponibilidad de tiempo suficiente para su organización, por lo que algunos procesos pudieron verse afectados por ese factor.

La documentación de los procesos, tal como lo concibe el control interno permite dejar evidencia de un trabajo efectuado y en casos donde la organización de los procesos electorales son tan relevantes para el desarrollo democrático de nuestro país, se hace imperativo que la Institución pueda dejar huella documental de su labor y de los avances que ha ido teniendo en esta materia tan especializada y particularmente en el crecimiento que ha logrado en cuanto a la organización de los procesos.

El proceso documental de las operaciones permite disminuir un posible riesgo de que ante una necesidad de recursos que se pudiera plantear ante las autoridades hacendarias del país, no se cuenten con todas las herramientas que respalden una posible petitoria. Asimismo, la mejor estructura de organización

debe ser documental y probatoria conforme se van produciendo los hechos y el Tribunal vaya proponiendo mejores formas de trabajo, más efectivas y participativas.

## **2.2. Actualización del Manual de Procedimientos del Programa**

El Manual de Procedimientos del Programa Electoral en estudio no incorporó lo relativo a los procedimientos que corresponde llevar a cabo a las oficinas Regionales del Tribunal, como actoras del proceso de referéndum. Asimismo, algunos de los procedimientos que se incorporaron contienen descripciones generales del procedimiento, lo cual limita la orientación del lector o ejecutor del procedimiento.

Dos ejemplos de lo anterior, son los siguientes:

En el **procedimiento N° 1** de dicho Manual, se describen operaciones de manera muy general, de la siguiente forma:

- ❖ Coordina la elaboración y ejecución de las actividades con los colaboradores
- ❖ Supervisa el desarrollo de las actividades del Programa
- ❖ Controla la calidad del producto
- ❖ Informa de las actividades a la CPE

Por otra parte, el **procedimiento N° 2** referido a cómo “Instalar la Comisión para atender la logística del Programa de Asesores Electorales”, de igual manera

no se incorporan algunos elementos que ilustren al lector y al usuario, tales como podrían ser:

1. Descripción de cómo se define el funcionario que será el Encargado del Programa.
2. Descripción del proceso para escoger a las personas que integran la Comisión del Programa

Asimismo, en este Manual no se incorporó la descripción de las principales funciones de los Asesores Electorales, tales como la integración de las Juntas Electorales, Juntas Cantonales, capacitación a los miembros de mesa o auxiliares electorales, ni se indica la descripción del procedimiento para efectuar el reclutamiento de los miembros de mesa o auxiliares electorales.

Sobre el particular, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y órganos sujetos a su fiscalización establece en la norma No. 4.8 que:

*“Los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se produzcan, **deben documentarse como mínimo en cuanto a la descripción de los hechos sucedidos, el efecto o impacto recibido sobre el control interno y los objetivos institucionales, las medidas tomadas para su corrección y los responsables en cada caso; asimismo, la documentación correspondiente debe estar disponible para su verificación.**”*  
*(Resaltado no es del original)*

La declaración interpretativa de esta norma señala que:

*“... el primer requerimiento puede quedar satisfecho en los planes estratégicos y operativos de la organización y en la normativa interna vigente (**manuales de puestos y procedimientos, circulares,***

***Informe de Control Interno: “Programa Asesores Electorales e impacto de la participación de las Oficinas Regionales en el Proceso de Referéndum 2007”***

---

*disposiciones, acuerdos que consten en actas y se comuniquen a quien corresponda, etc.). El segundo tiene que ver con los documentos fuentes y los comprobantes de las transacciones y operaciones...” (el destacado no es del original).*

Sobre la delimitación de responsabilidades, la norma N° 4.4 indica que:

***“La responsabilidad por cada proceso, actividad, operación, transacción o acción organizacional debe ser claramente definida, específicamente asignada y formalmente comunicada al funcionario respectivo, según el puesto que ocupa.” (El resaltado no es del original)***

La declaración interpretativa señala lo siguiente:

*“La definición de la estructura organizativa conlleva realizar un análisis de las labores que se efectúan dentro de la institución y asignar la responsabilidad por su ejecución al puesto idóneo y, por ende, al individuo apropiado, indicando cuál será el alcance de su injerencia sobre los diversos procesos, actividades, operaciones, transacciones o acciones organizacionales, y los parámetros con base en los cuales se evaluará su desempeño.*

*Normalmente, la comunicación de tales asuntos se hace mediante las **descripciones de puestos en manuales o compendios**, o por medio de instrucciones impartidas por escrito y en términos claros y específicos. Esos manuales de puestos, funciones, competencias u otros, deben estar a disposición de todo el personal para que pueda utilizarlos como referencia. Igualmente, deberían utilizarse como medio de capacitación—o como referencia para ésta—a fin de que los servidores de nuevo ingreso tengan un primer acercamiento con sus cargos y con las funciones respectivas”. (el destacado no es del original).*

La causa de esta situación es muy lógica y tiene que ver con la rápida implementación del Programa de Asesores Electorales para efectos de dar sustento a las actividades a desarrollar con motivo del referéndum 2007, el cual fue convocado de manera imprevista, por lo que los Manuales no fueron debidamente actualizados.

### **2.3. Actualización del Plan de Gestión del Programa**

La mayoría de las actividades que se detallan en el Plan de Gestión del Programa de Asesores Electorales no están incorporadas como tales en el Manual de Procedimientos respectivo, de tal manera que sea factible establecer la correspondencia entre las actividades del referido Plan y las acciones que conllevan la ejecución de éstas, según se describe en el Manual de Procedimientos.

Por otra parte, el objetivo descrito en este Plan de Gestión difiere en relación con el objetivo descrito en el Plan General de Referéndum 2007.

Cabe señalar que el objetivo del Programa de Asesores Electorales descrito en el Plan General de Referéndum 2007 indica lo siguiente:

*“Integrar, instruir, juramentar, instalar y asesorar a los representantes del TSE que tendrán a su cargo las juntas receptoras de votos, así como coordinar acciones con los miembros del Cuerpo de Delegados y colaborar con los programas electorales que lo requieran, aprovechando para ello los recursos de las oficinas regionales y la permanencia de Asesores en los diferentes cantones del país”*

En lo que se refiere al Plan de Gestión se describe el objetivo del Programa de esta forma:

*“Coadyuvar con el TSE en la integración, capacitación, juramentación, instalación y asesoramiento de miembros de Juntas Receptoras de Votos y prestar colaboración a los programas electorales que así lo requieran, aprovechando la permanencia de Asesores en todos los cantones del país”*

El Plan de Gestión es la traducción cualitativa y cuantitativa del Plan Estratégico, derivado de la reflexión estratégica a corto plazo, a la gestión real

día a día de la Institución, en otras palabras es un enlace básico entre la estrategia y el corto plazo y sirve de control del Plan Estratégico.

Dicho instrumento se considera de gran importancia en el desarrollo de las actividades de corto plazo, sin embargo debe estar interrelacionado y complementado en el Manual de Procedimientos del Programa en mención.

El Manual de Procedimientos detalla cada una de las actividades del Plan de Gestión y además delimita las responsabilidades en su ejecución.

Sobre la delimitación de responsabilidades, la norma general de control interno N° 4.4 indica que:

*“La responsabilidad por cada proceso, actividad, operación, transacción o acción organizacional debe ser claramente definida, específicamente asignada y formalmente comunicada al funcionario respectivo, según el puesto que ocupa.”*

Tenemos claro que el proceso de referéndum de octubre 2007 fue un proceso con carácter de emergencia y que el Tribunal Supremo de Elecciones y todos sus funcionarios se ocuparon efectivamente en cubrir lo relativo a satisfacer las funciones imperantes para salir avantes ante ese desafío.

Para futuros procesos, si estas herramientas no se actualizan se podría restar eficiencia al Programa en estudio.

#### **2.4. Programa de Capacitación**

La capacitación brindada a los Asesores Electorales fue mejorada en forma notoria por parte de la Oficina de Capacitación en conjunto con la Oficina de Coordinación de Programas Electorales, especialmente respecto de los Asesores

Electorales ubicados en la Sede Central. La técnica utilizada fue una adaptación de la “metodología de portafolio” donde se recopilaron de forma integral los diversos temas a tratar y se pusieron en práctica diversos talleres.

De acuerdo con las entrevistas practicadas por esta Auditoría a los Jefes de las Regionales, la capacitación fue calificada por los Jefes de las Regionales en un 86% como buena y muy buena. Los detalles correspondientes se presentan en el Anexo N° 4.

En el caso de las Sedes Regionales el temario fue el mismo que se brindó a los Asesores capacitados en Oficinas Centrales, con excepción de las conferencias. Las conferencias se les incorporaron dentro del portafolio y fueron comentadas dentro de la capacitación. Estas sesiones se impartieron en cada sede regional en un horario de cuatro horas, según las posibilidades de los funcionarios; esta capacitación fue tutorial y cada funcionario debió dedicar 16 horas para consultas y envío de tareas a la Oficina de Capacitación, para un total de 20 horas.

Por otra parte, se efectuó una evaluación sobre la capacitación que brindaron los Asesores Electorales a los miembros de mesa, la cual consistió en la selección de una muestra representativa para efectuar visitas en el momento en que se estaban capacitando a estos miembros en San José y en el resto del país. El representante de la Oficina de Capacitación llenó un instrumento para evaluar al capacitador y repartió otro a los miembros de mesa que estaban siendo capacitados, con el propósito de medir la labor desarrollada por el Asesor Electoral.

En nuestras visitas de campo los Jefes de las Regionales nos manifestaron que a pesar de recibir una capacitación práctica, personalizada y efectiva por parte de los funcionarios de la Oficina de Capacitación del Tribunal, estiman que

requieren una capacitación más detallada y con una disponibilidad de tiempo mayor.

Cabe mencionar que este tema forma parte del Plan Estratégico Institucional 2008-2012, ya que se incorporó como parte el Perfil de la Acción Estratégica AE-5.1 denominada “Readecuación de los planes de capacitación”, en la que se aprecia en el apartado de “Justificación” lo siguiente:

*“La institución cuenta con oportunidades de capacitación a nivel de sede central, sin embargo los funcionarios de las oficinas regionales sienten que hay falta de equidad ya que no existen programas específicos para las regiones (sic)”*

El Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización señala en la declaración interpretativa de la norma N° 2.4 sobre la administración eficaz del potencial humano, lo siguiente:

*“...En el otro, se agrupan, entre otros asuntos, la creación de condiciones laborales idóneas, la **promoción de actividades de capacitación** y formación que permitan al personal aumentar y perfeccionar sus conocimientos y destrezas...”* (el destacado no es del original)

La capacitación para los Asesores Electorales es un punto indispensable para el Proceso Electoral, por lo que se hace necesario implementar un Programa donde se incorpore a las Oficinas Regionales con una capacitación más amplia y detallada, por cuanto éstos podrían ser los representantes del Tribunal ante las Juntas Cantonales y Electorales, por lo que deben mantener un nivel óptimo de conocimiento para desenvolverse en sus respectivos Cantones.

## **2.5 Otras observaciones apuntadas por el Encargado del Programa, Asesores Electorales y Jefes de las Oficinas Regionales**

En el Anexo N° 6 del presente informe se incorporan las observaciones obtenidas como resultado de la aplicación de una entrevista a 14 Jefes de las Oficinas Regionales y 16 Asesores Electorales, con motivo de la celebración del proceso de referéndum de octubre pasado.

De estas observaciones emitidas por los Jefes de las Oficinas Regionales y del Encargado del Programa se incorporan a continuación las que se consideran de relevancia para efectos de nuestro estudio.

### **2.5.1 Sistema de Transporte en el Programa de Asesores Electorales**

De acuerdo con la entrevista efectuada al Encargado del Programa Asesores Electorales, se gestionó una solicitud de transporte por un total de 81 vehículos, uno por Cantón. En cuanto a dicha solicitud se suministraron 15 vehículos, los cuales en su mayoría fueron facilitados por otras instituciones.

Por otra parte, en algunas zonas los vehículos requieren de características especiales, tales como contar con doble tracción para poder acceder a sitios lejanos a través de ríos o por zonas que han sido inundadas, dada la época de invierno que en nuestro país puede ser hasta de ocho meses. Un caso particular fue el de un vehículo de la Asamblea Legislativa que se lo llevó una cabeza de agua mientras trasladaba material electoral.

Dentro de la entrevista efectuada se les consultó a los Jefes de las Oficinas Regionales acerca de su disponibilidad para ofrecer el alquiler de sus vehículos en tiempo electoral, a lo cual respondieron afirmativamente en un 100%.

En relación con lo manifestado por los Jefes de las Oficinas Regionales en las entrevistas llevadas a cabo, se procedió a analizar la programación efectuada por el Encargado del Programa de Transportes en su Plan de Gestión y se constató que las actividades están descritas de manera resumida y no se incluyen actividades tales como la coordinación completa con las Instituciones del Estado, así como la descripción de las necesidades de transporte por Programa Electoral; tampoco existe un cronograma completo en el que se describa en forma detallada las actividades a realizar en procura de dotar de este importante recurso a los participantes durante los procesos, lo que no permitió evidenciar la planificación efectuada en esta área específicamente.

## **2.5.2 Control Interno de las Juntas Electorales, Sistema de información de Miembros de Mesa y capacitación brindada**

### **2.5.2.1 Control Interno de las Juntas Electorales**

Con la incorporación de los miembros de mesa reclutados por el Tribunal, se han notado mejoras en los controles internos dentro de las Juntas Electorales, su coordinación con los Asesores Electorales y con la participación de dos fiscales representando a cada tendencia.

Estos dos miembros de mesa al finalizar el conteo de los votos procedían a firmar un recibo de asistencia en el momento de entregar el saco con el material y el telegrama respectivo, aspecto que fue verificado por funcionarios de Auditoría en la Escuela Carlos Sanabria Mora de Pavas Centro, en el momento del cierre de las votaciones el día 7 de octubre. Por su parte, los fiscales respectivos procedían a anotar el resultado de la votación.

Posteriormente, para el depósito del monto a pagar a cada miembro de mesa, en la Institución se procedía a revisar esta firma y si no estaba se efectuaban las investigaciones del caso antes de efectuar el pago correspondiente.

#### **2.5.2.2 Sistema de Información de Miembros de Mesa**

En relación con la pregunta en cuanto al uso del sistema de información de miembros de mesa, la Regional de Puriscal nos indicó que no están en línea con las Oficinas Centrales, por lo que la información se envió a las Oficinas Centrales mediante un disco compacto.

En la Oficina Regional de Cartago se nos indicó que el software se instaló en dos computadoras pero que no se podían utilizar de manera simultánea, porque la información que se introduce en una no quedaba actualizada en la otra computadora.

#### **2.5.2.3 Capacitación brindada**

Dentro del acta de juramentación de los miembros de mesa no se incluye una referencia adicional relacionada con la capacitación recibida. Esto por cuanto al consultar sobre la evidencia de la capacitación impartida a los miembros de mesa, se nos indicó que ésta como tal corresponde a la firma del acta de juramentación, ya que estos dos actos se dan en forma simultánea en la mayoría de las ocasiones.

### **2.5.3 Sustracción presentada en la Oficina Regional de Cartago**

Con motivo de nuestra visita a la Oficina Regional de Cartago se tuvo conocimiento del hecho acaecido el día 17 de setiembre de 2007, en relación con la sustracción de equipo de cómputo valorado en más de un millón de colones. En cuanto a los CPUs sustraídos contenían información y programas que se utilizaban para las labores diarias tanto en atención al público como para los diferentes Programas Electorales que le fueron asignados a esa Oficina Regional.

Sobre este mismo tema es preciso adicionar el antecedente de la sustracción de equipo de cómputo que se presentó en el entonces Programa Electoral de Auxiliares Electorales, del cual se informó a ese Tribunal mediante informe N° ICI-02-2007 relativo a la evaluación de los procesos de elecciones del 2006.

## **3. CONCLUSIONES**

**3.1** De conformidad con los resultados de la evaluación llevada a cabo por esta Auditoría Interna en las Oficinas Regionales visitadas con motivo de la organización del referéndum y por el contacto que se tuvo con cada Jefe y Asesor Electoral, se palpó el impacto positivo que la participación activa de estas oficinas ha tenido en el proceso en estudio.

Por otra parte, la disposición de cada Jefe de Oficina Regional generó un impulso adicional y notable para el proceso en sí y a la vez la presencia del Tribunal en cada Cantón fue altamente percibida por los pobladores y la imagen del Tribunal se vio fortalecida por esta participación.

No cabe duda de que este ha sido un esfuerzo importante y que el éxito de la organización del proceso de referéndum fue consecuencia de muchos factores, entre ellos la participación de las Oficinas Regionales. Estas suman al Proceso Electoral un amplio conocimiento sobre las zonas bajo su cargo y contribuyen con nuevas ideas y pueden utilizar con mayor propiedad los diferentes recursos de la zona en la que se desempeñan.

No obstante lo expuesto, se considera importante el hecho de que la Institución no disponga de un estudio formalizado de manera documental, en el que consten todos los aspectos relevantes que esta participación permitió evidenciar.

**3.2** El Manual de Procedimientos constituye una herramienta que orienta y delimita el quehacer de los funcionarios y permite dejar constancia de los procedimientos utilizados para dar efectividad a las diferentes funciones de la Institución, por lo que no mantenerlos actualizados podría eventualmente retrasar la incorporación de nuevos funcionarios a las labores de estos organismos y se

aumenta el costo en planillas al tener que estar capacitando funcionarios y transmitiendo el conocimiento.

**3.3** La omisión de actividades a desarrollar según el Plan de Gestión del Programa de Asesores Electorales en el Manual de Procedimientos respectivo, no permite establecer una correspondencia entre las actividades del Plan de Gestión y las acciones que conllevan la ejecución de éstas, situación que afecta los procesos de planificación del respectivo Programa.

**3.4** Consideramos notable el esfuerzo realizado por el Tribunal en relación con la capacitación brindada a este Programa Electoral, la cual fue superada y mejorada para la organización del referéndum 2007. En ese sentido, se evidencia la necesidad de continuar con los esfuerzos realizados por la Institución y al incorporarse como un elemento nuevo a las Oficinas Regionales, se hace necesario reforzar la capacitación a este grupo de funcionarios.

**3.5** En relación con la participación de las Oficinas Regionales como Asesoras Electorales, podemos concluir, entre otros aspectos, los siguientes:

**3.5.1** Esta Auditoría Interna es conciente de los esfuerzos que efectúa la Administración para dar sustento al recurso del transporte en período electoral, sin embargo, notamos que aún existen brechas importantes en relación con este recurso, que eventualmente podría ser producto, entre varios factores como la escasez de recursos, de la falta de evidencia de la planificación que se efectúa por parte del Programa de Transportes.

**3.5.2** El sistema de miembros de mesa constituye una importante herramienta para la recopilación de la información vital de cada uno de los miembros que forman parte de las Juntas Electorales del país, la cual ha contribuido a dar mayor

eficiencia a la labor de los Asesores Electorales en la conformación de estas Juntas. Conforme avanzan las tecnologías y crecen las demandas en los Procesos Electorales, se hace relevante que se efectúen las mejoras necesarias a este sistema, de tal manera que la Institución pueda seguir dando los pasos hacia el desarrollo de sus procesos.

**3.5.3** En relación con los procesos electorales, uno de los documentos más relevantes de información que maneja la Institución es el Acta de Juramentación de los miembros de mesa. Como tal, se considera que para contar con una información más completa se hace necesario evidenciar en dicho documento, mediante una leyenda, que el miembro de mesa recibió la capacitación adecuada para la correcta ejecución de sus funciones como actor electoral.

**3.5.4** En cuanto a la sustracción acaecida en la Oficina Regional de Cartago en setiembre del 2007, se desprende la necesidad de revisar las condiciones de seguridad a las que están sujetas las Oficinas Regionales, especialmente en tiempo electoral y analizar los riesgos que posee el Tribunal al manejar tanta información vital.

#### **4. RECOMENDACIONES**

A continuación presentamos, de manera muy respetuosa, nuestras recomendaciones con el fin de agregar valor a la valiosa gestión que desarrolla la Institución.

##### **A la Señora y Señores Magistrados:**

**4.1** Instruir a la Oficina de Coordinación de Programas Electorales y a la Coordinadora de Oficinas Regionales, de manera que procedan a la elaboración de la evaluación solicitada por el Tribunal en Sesión N° 85-2007, comunicada con oficio STSE-4551-2007 del 18 de setiembre del 2007, en relación con el informe ICI-02-2007 de la Auditoría Interna sobre el Proceso Electoral Presidencial y Municipal de febrero y diciembre de 2006, con el propósito de recomendar las acciones a seguir a partir de la incorporación de los funcionarios de las Oficinas Regionales al proceso de referéndum, de tal manera que pueda ser tomado en consideración en el momento de presentar el Plan General de Elecciones al Tribunal.

Asimismo, consideramos recomendable que dicha evaluación o estudio integral, conste de manera documental y que su objetivo sea demostrar la necesidad, importancia y relevancia de la participación de las Oficinas Regionales dentro de los procesos electorales que se desarrollen en el país.

En ese sentido, se sugiere de manera respetuosa que se consideren, entre otros, aspectos tales como:

- a. La estandarización de los servicios, logística y recursos de las Oficinas Regionales, tomando como un elemento de estudio el Plan Estratégico

Institucional. En cuanto a la homogenización de recursos pueden tomarse en consideración, entre otros: equipo de cómputo, servicios en línea, cantidad de personal, coordinación con fuerza pública, seguridad, entre otros.

- b. Del Plan Estratégico Institucional 2008-2012: Lo relativo al Eje de “Organización” donde se busca incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, aumentar la cobertura para facilitar la atención de las necesidades de los usuarios y mantener la transparencia en los procesos electorales.
- c. Respecto del eje temático relativo a la “Planificación”, en lo que señala que fortalecer éste es una tarea continua que requiere capacitación, actualización e investigación sobre el tema y por supuesto aprovechar otras experiencias en este campo para ir incorporando nuevas metodologías y avances tecnológicos. Los procesos de seguimiento y control, como mecanismos efectivos para la toma oportuna de decisiones, son siempre susceptibles de mejora.
- d. Los resultados de la autoevaluación y evaluaciones aplicadas por la Oficina de Coordinación de Programas Electorales y por la misma Coordinación del Programa de Asesores Electorales, con motivo del referéndum 2007.
- e. Resultados, cuadros y observaciones obtenidas por esta Auditoría Interna con motivo de las giras efectuadas a las diferentes Oficinas Regionales.

Además de lo anterior, se podría incluir: 1) una descripción detallada y justificada de los recursos que se requerirán, 2) análisis de costos y otros elementos que le puedan brindar al Tribunal un panorama completo del impacto

presupuestario, de organización y de recursos financieros, humanos y 3) otros que se estimen necesarios para movilizar y poner en marcha este proyecto.

**4.2** En caso de que el Tribunal considere que las Oficinas Regionales seguirán participando activamente como “Asesoras Electorales”, se recomienda que se instruya a la Coordinación de Programas Electorales y al Encargado del Programa de Asesores Electorales, para que procedan a actualizar y a presentar de manera más detallada el Manual de Procedimientos del Programa, de manera que se incorporen las funciones que efectuarán las Oficinas Regionales. De esta forma, el referido Manual contribuirá al análisis y mejoramiento de sus funciones y constituirá una herramienta de capacitación, consulta e inducción a nuevos funcionarios, tal y como lo determinan las Normas Generales de Control Interno.

Asimismo, solicitar al Departamento de Recursos Humanos que en forma conjunta con la Coordinación de Oficinas Regionales, efectúen un análisis para informar al Tribunal sobre las repercusiones de incorporar estas Oficinas Regionales a la organización de los procesos electorales, en el sentido de si se estima necesaria la revisión y actualización del Manual Descriptivo de Puestos Institucional, respecto a las funciones, deberes y responsabilidades y requisitos de los funcionarios que se integran a dicha organización.

**4.3** Instruir a la Oficina de Coordinación de Programas Electorales para que efectúen una revisión de las actividades que se describen en los Planes de Gestión en relación con los Manuales de Procedimientos correspondientes, con el propósito de que se efectúe una actualización de dicho Plan de Gestión y del Manual de Procedimientos respectivo, de tal manera que la organización de las elecciones continúe en su crecimiento de eficiencia. Dentro de este Plan de Gestión se puede incorporar como insumo una comparación de lo real vrs lo

presupuestado, para conocer de manera más detallada la forma en que cada Programa Electoral desarrolla sus funciones.

**4.4** Girar las instrucciones necesarias a la Oficina de Capacitación y a la Oficina de Coordinación de Programas Electorales, para que de acuerdo con lo expuesto y con lo indicado en el Plan Estratégico Institucional, se le de un mayor énfasis dentro de los planes de capacitación a los funcionarios de las Oficinas Regionales, para lo cual se podría aprovechar el Convenio suscrito entre el Tribunal y la Universidad Estatal a Distancia.

**4.5** En relación con la participación de las Oficinas Regionales como Asesoras Electorales, recomendamos lo siguiente:

**4.5.1** Instruir a la Oficina de Coordinación de Programas Electorales para que solicite al Encargado del Programa Electoral de Transportes que en los próximos procesos de elecciones, se efectúe una actualización del Plan de Gestión que elabora este Programa, con el propósito de efectuar mejoras en el proceso de planificación que tome en consideración diversas opciones de transporte, entre otros aspectos que se consideren relevantes.

**4.5.2** Que el Encargado del Programa de Asesores Electorales o bien el Coordinador de Programas Electorales solicite al Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación valore la posibilidad de que para futuros procesos electorales se incorporen las mejoras necesarias al sistema de miembros de mesa, de tal manera que éste pueda ser actualizado en línea por parte de las Oficinas Regionales.

**4.5.3** Instruir al Programa de Asesores Electorales para que se incorpore dentro del “Acta de Juramentación” una leyenda donde conste la capacitación que se les

imparte a los miembros de mesa, de tal manera que este documento pueda cumplir un doble propósito de control interno, el primero en cuanto a dejar constancia del acto de juramentación y el segundo en cuanto a la capacitación “impartida-recibida”. También la Oficina de Capacitación podría proponer una medida alterna para dejar evidencia de la capacitación impartida a los miembros de mesa.

**4.5.4** Solicitar al Programa Electoral de Seguridad que presente un plan de mejoramiento de las condiciones de seguridad de las Oficinas Regionales para los procesos electorales, sobre todo si éstas van a continuar siendo actoras activas de estos procesos.

En ese sentido se reitera la recomendación incorporada en el informe No. ICI-02-2007 relativo al Proceso de Elecciones del 2006, con ocasión de la sustracción de equipo de cómputo del entonces Programa Electoral de “Auxiliares Electorales”, en cuanto a la necesidad de establecer adecuados mecanismos de control relacionados con el acceso físico a las instalaciones en donde se encuentran las computadoras, discos, quemadores, fuentes de poder, archivos del Programa de Auxiliares entre otros.

Hecho por:

Revisado por:

Licda. Alejandra Sobrado Barquero  
Auditora Fiscalizadora

Lic. Juan Vicente García Matamoros  
Subauditor Interno