



Jueves 10 de noviembre de 2022 AI-250-2022

> ADVERTENCIA AD-006-2022

Señor Víctor Carvajal Porras, Ministro Ministerio de Agricultura y Ganadería Su Despacho

Correo correspondenciaministro@mag.go.cr

Estimado señor:

Remitimos informe de advertencia con relación al oficio DM-MAG-1149-2022 del 30 de setiembre de 2022, con el que se asignó **RECARGO DE FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA FINANCIERA AL SERVIDOR QUE OCUPA EL CARGO DE PROVEEDOR INSTITUCIONAL.**

1. NATURALEZA DEL SERVICIO PREVENTIVO

La Auditoría Interna fiscaliza que la actuación de la Administración Activa se ejecute conforme al marco técnico, legal y a las sanas prácticas administrativas, gestión que se realiza a través de la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia.

La función preventiva de advertencia de la Auditoría Interna, se establece en el inciso d-) artículo 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292 (LGCI) y consiste en alertar con el debido cuidado, a cualquiera de los órganos pasivos de la fiscalización, incluido el jerarca, sobre las posibles consecuencias de su proceder o riesgos en la gestión.

Esta labor se ejecuta sobre asuntos de su competencia y sin que menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de sus demás competencias, cuando sean de su conocimiento conductas o decisiones de la administración activa, que contravengan el ordenamiento jurídico y técnico.





2. INTRODUCCION

2.1. Origen del servicio preventivo

La Auditoría Interna tomó conocimiento del oficio DM-MAG-1149-2022 del 30 de setiembre de 2022 sobre el recargo de funciones a partir del 1 de octubre de 2022 y hasta por un plazo de tres meses de la Dirección Administrativa Financiera, asignado al funcionario José Claudio Fallas Cortés, quien ostenta interinamente el cargo de Proveedor Institucional; por lo anterior, se decidió programar, un servicio preventivo de advertencia, conforme a nuestro Plan Anual de Labores ajustado del periodo 2022.

2.2. Objetivo

Advertir a la Administración Activa sobre el riesgo de que el servidor con cargo de Proveedor Institucional ejecute funciones incompatibles debido a la concentración de tareas y responsabilidades, al asumir funciones de la Dirección Administrativa Financiera, en donde sería este servidor, su mismo superior inmediato.

2.3. Periodo del servicio preventivo

Para este servicio preventivo se consideró el periodo comprendido entre el 1 de octubre al 31 de diciembre de 2022.

2.4. Criterio

Para la formulación de los criterios a evaluar se tomaron las siguientes fuentes:

Constitución Política de Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949

(...)

ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

(Así reformado por el artículo único de la ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)





Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953

(...)

Artículo 4°.- Se considerará que sirven cargos de confianza:

(...)

g) Los cargos de directores y directores generales de los Ministerios, así como los de las oficinas adscritas a ellos, las desconcentradas y descentralizadas dependientes de los Ministros o Viceministros. Queda entendido que estos funcionarios deberán cumplir con el requisito de idoneidad para el desempeño de un cargo, de carácter técnico.

Transitorio al inciso g)

Las personas citadas en el inciso anterior, que actualmente ocupen en propiedad tales cargos, conforme al artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil seguirán en esa misma condición hasta el cese de la prestación de sus servicios. Cuando esto ocurra y el cargo quede vacante, la Dirección General de Servicio Civil elaborará la correspondiente resolución declarándolo de confianza.

(Así adicionado el inciso anterior incluyendo su Transitorio, por la Ley No.7767 de 24 de abril de 1998)

 Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo No. 21 del 14 de diciembre de 1954

(...)

Artículo 3° - Para los efectos de las disposiciones de este texto se entiende:

(...)

g) Por "Director o Jefe", el Director o Jefe de la respectiva dependencia de la Administración Pública;

(...)

Artículo 22 bis.- Los traslados, reubicaciones y recargos de funciones se regirán de acuerdo con lo que se indica a continuación:

(...)

Los recargos de funciones de puestos de mayor categoría, que excedan de un mes, podrán ser remunerados, pero estarán sujetos a la aprobación previa de la Dirección General, la que deberá constatar que el servidor a quien se hiciere el recargo, reúne los requisitos establecidos.

(Adicionado por Decreto Ejecutivo No. 21418 de 23 de junio de 1992).





Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 02 de mayo de 1978

Artículo 11.-

- 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.
- 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

(...)

Artículo 13.-

La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

 La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que éstos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.

Artículo 211.-

- 1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.
- 2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.
- 3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.
- Ley General de Control Interno, No. 8292, vigente a partir del 04 de setiembre de 2002

(...)

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





- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

(...)

Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. (...)

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.
- e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.

Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

(...)

d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.





e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Artículo 14.-Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siquientes:

- 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 plazos.
- 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.
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

(...)

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.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

(...)

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

(...)





 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, No. 8422, del 06 de octubre de 2004

(...)

Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Artículo 4º-Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.

(...)

Artículo 38.-Causales de responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que:

(...)

d) Debilite el control interno de la organización u omita las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable.

(...)

 Normas de Control Interno para el Sector Público, Resolución N-2-2009-CO-DFOE del 6 de febrero de 2009

(...)

2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y





distribución de funciones no sea posible 11 debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.

2.5.4 Rotación de labores El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.

(...)

3.1 Valoración del riesgo 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. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure.

2.5. Limitaciones al alcance

Durante el desarrollo del servicio preventivo no se presentaron limitaciones que impidieron la emisión y comunicación del presente informe de advertencia.

2.6. Metodología

El servicio preventivo se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, y del Reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Decreto Ejecutivo Nº 34195-MAG.

3. RESULTADOS DEL SERVICIO PREVENTIVO

3.1. Competencia de la Dirección Administrativa Financiera del Ministerio de Agricultura y Ganadería

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica autorizó mediante el oficio DM 800-17 de fecha 6 de diciembre de 2017 la estructura organizativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre la cual se ubica la Dirección Administrativa Financiera.

A esta dirección, le corresponde coordinar y tomar decisiones en temas administrativos propios del MAG, así como fungir de enlace con otras instituciones y entidades, tanto dentro como fuera del Sector Agropecuario; debe abordar temas como planeación y ejecución de presupuesto, gestión de recursos, aprovisionamiento de bienes y servicios,





tecnologías de información y comunicación, planeación y desarrollo de programas y proyectos.

Es la responsable del Programa Presupuestario 169, denominado Actividades Centrales, se encuentra organizacionalmente conformada por los siguientes procesos/departamentos: Gestión Institucional de Recursos Humanos, Proveeduría, Financiero Contable, Servicios de Apoyo, Archivo Institucional y Gestión Inmobiliaria, sobre los cuales tiene responsabilidad como jefatura inmediata¹.

El Decreto Ejecutivo No. 40863-MAG con vigencia a partir del 16 de enero de 2018, que contiene el Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Ganadería sitúa a la Dirección Administrativa Financiera dentro del Nivel Político con las siguientes funciones:

- a- Coordinar la formulación de los presupuestos y financiamiento público a proyectos específicos.
- b- Participar en la definición de la política del Ministerio y sugerir respuestas a las necesidades del sector.
- c- Coordinar la ejecución de las políticas y directrices emanadas del Despacho Ministerial con los entes correspondientes.
- d- Administrar los recursos humanos, físicos, financieros de acuerdo a las políticas y directrices del Despacho Ministerial.
- e- Garantizar y controlar la utilización óptima de los recursos financieros del Ministerio, en términos de eficiencia técnica y eficacia jurídica y administrativa.
- f- Garantizar y controlar la eficiencia y eficacia de la función de aprovisionamiento y distribución de bienes que se ejecutan a través del presupuesto ordinario, cuentas especiales, fideicomiso, recursos externos y otras modalidades de manejo financiero.
- g- Garantizar la eficiencia y eficacia en las funciones de vigilancia y custodia de los bienes y servicios generales que requiere la Institución.
- h- Asegurar la debida documentación, mantenimiento y actualización de los archivos y procesos administrativos.
- i- Asegurar el buen funcionamiento de la institución mediante el cumplimiento y mejora continua del sistema de gestión institucional y control Interno.
- j- Coordinar y asesorar a los diferentes Directores de Programas, así como a los Directores Regionales y Agentes de Servicios Agropecuarios sobre la administración de los recursos físicos, humanos y financieros que les corresponda administrar.

¹ Información sustraída del Informe de Fin de Gestión emitido por el señor José Claudio Fallas Cortés, sobre la gestión del cargo Oficial Mayor y Director Administrativo Financiero, periodo 08/11/2018 al 07/05/2022.





- k- Responder, ante el Ministerio de Hacienda, todo lo relacionado con la tramitación de los presupuestos ministeriales ordinarios y extraordinarios de la República.
- l- Fungir como enlace legislativo, en la defensa de los presupuestos para el MAG y sus órganos de desconcentración máxima y mínima.
- m- Proponer, coordinar y ejecutar acciones que tiendan al adecuado desenvolvimiento administrativo y técnico de la Institución.
- n- Dirigir la administración inmobiliaria, mediante el mantenimiento de edificaciones existentes y la gestión de proyectos de obra pública nueva.
- o- Dirigir la administración de servicios de apoyo, mediante la gestión de los servicios operativos y misceláneos, de la flotilla vehicular, así como de la logística para actividades institucionales.

3.2. Competencia de la clase "Gerente de Servicio Civil 1" asignada al cargo de Director Administrativo Financiero

De conformidad con el Informe Técnico DGIRH-GOT-MAG-043-2022 de fecha 4 de julio de 2022 elaborado por el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos el puesto que corresponde al cargo de Director Administrativo Financiero del MAG, se encuentra identificado de la siguiente manera:

| NUMERO | CLASE DE PUESTO Y ESPECIALIDAD ACTUAL | NOMBRE DE TITULAR Y CONDICION | UBICACIÓN FISICA Y CODIGO PRESUPUESTARIO |
|--------|--|----------------------------------|---|
| 098089 | Gerente de Servicio Civil 1 | Vacante, sin ocupante | Dirección Administrativa |
| | (Especialidad: Administración | | Financiera (MAG) |
| | Generalista) | | 169-01-0017 |

Conforme el Manual de Clases de la Dirección General de Servicio Civil, en el contexto funcional, a la clase de Gerente de Servicio Civil 1, le compete dirigir y orientar las actividades que realiza el personal operativo, calificado, técnico, profesional <u>y jefaturas formales a su cargo</u>; igualmente a las personas que asuman la gerencia de un proyecto les corresponde coordinar con otras personas funcionarias y gerenciar equipos de trabajo; según se detalla a continuación:







GERENTE DE SERVICIO CIVIL 1

Código de Clase: 0501048

PROPÓSITO DE LA CLASE

Administrar las actividades técnicas y administrativas en un centro de responsabilidad que desarrolla programas de trascendencia e impacto a nivel institucional, nacional, sectorial o subsectorial; o gerenciar proyectos estratégicos² que inciden en la toma de decisiones de impacto y trascendencia a nivel institucional y/o nacional.

RESULTADOS ESPERADOS

- 1. Planificación y supervisión del cumplimiento de los objetivos institucionales, directrices, políticas, planes, programas y proyectos relacionados con su área de actividad, necesarios para el alcance de la misión y visión institucional, en procura de la consecución y asignación oportuna de recursos, que permitan alcanzar la satisfacción de las necesidades de los usuarios y la dirección adecuada de su centro de trabajo.
- 2. Dirección y evaluación de proyectos estratégicos que trascienden en el ámbito institucional y/o nacional, refacionados con la implementación de mejoras y/o ajustes en los servicios de la gestión pública, de acuerdo con modelos estandarizados internacionales, que garanticen las buenas prácticas en esta gestión y permitan brindar soluciones que satisfagan los requerimientos de la población en general.
- 3. Gestión efectiva de actos administrativos finales como políticas, normas, directrices internas y externas o similares, así como procedimientos administrativos y de contro relacionados con las actividades que se desarrollan en la unidad organizativa que dirige, que garanticen la calidad, el mejor desempeño en la consecución de objetivos y la mejora continua de la institución.
- 4. Coordinación y negociación de diversos asuntos de interés institucional y nacional, con altas autoridad políticas y personeros de otras dependencias públicas y/o privadas, que permitan la definición de estrategias, integración de esfuerzos y toma de acuerdos, favoreciendo con ello el desarrollo del país en sus diversos campos.

- 5. Asesoría a las máximas autoridades institucionales y gubernamentales en aspectos propios de su competencia, atención de consultas diversas, participación y representación institucional en foros, seminarios, reuniones y otras actividades, en las que se discuten y toman decisiones de trascendencia e impacto a nivel institucional y/o nacional.
- 6. Elaboración de estudios variados sobre temas como el comportamiento de variables económicas, sociales, políticas, entre otras, que coadyuven en la toma de decisiones y el cumplimiento de las disposiciones técnicas, administrativas y legales que regulan su campo de acción.
- 7. Coordinación y ejecución de labores administrativas inherentes al cargo que desempeña, como: participación en la formulación del plan estratégico institucional, integración de comisiones, preparación de informes técnicos, planes operativos, material divulgativo, reglamentos, memorandos, circulares, instructivos, manuales, entre otros documentos: aplicación y cumplimiento de normas disciplinarias, promoción de un ambiente de calidad, implementación de sistemas de control interno, gestión de la inducción y el desarrollo de las personas, estímulo de redes colaborativas, actualización y desarrollo continuo de sus conocimientos, capacidades y habilidades; entre otros resultados acordes con el propósito de la clase.



GERENTE DE SERVICIO CIVIL 1

Código de Clase: 0501048

RESPONSABILIDAD Impacto en la Gestión Relaciones de Trabajo Activos, Equipo e Insumos Es responsable por el trabajo asignado a las Es responsable por el buen uso y optimización de Se relaciona con superiores, colaboradores, personas colaboradoras a cargo y la toma de decisiones acertadas, así como de los aportes y mejoras que efectúa a los procesos de trabajo personal de la institución, así como los recursos humanos, financieros, tecnológicos ios recursos numanos, iniancieros, tecnologicos y materiales que le son suministrados para el desarrollo de las actividades; ya que la mala gestión de estos puede hacer incurrir a la administración en gastos considerables. organizaciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras y público en general, los cuales deben ser atendidos por distintos medios y formas, con confidencialidad, tacto y afabilidad, propios de la unidad organizativa bajo su cargo. Igualmente, los errores que se comentan pueden generar responsabilidad administrativa, civil, preservando el diálogo armónico y el respeto en sus planteamientos, que fortalezcan la imagen social y penal, según sea el caso, dado el ámbito de acción de esta clase de puesto a nivel del centro de trabajo que lidera, así como de su institucional y/o nacional y la naturaleza rectora con que cuenta la unidad organizativa que dirige. De igual forma, cuando incurra en algún error que atente contra los objetivos organizacionales y el interés público, estos pueden ser de gran magnitud y consecuencias difíciles de enmendar; por lo cual, las actividades deben desarrollarse con sumo cuidado, precisión y confidencialidad, dentro del marco jurídico y ético que rige a las personas servidoras públicas. **CONTEXTO FUNCIONAL** Independencia Funcional Supervisión Ejercida Trabaja con gran independencia, con base en la aplicación de juicio para manejar problemas y situaciones que se presentan en el desarrollo de las Le corresponde dirigir y orientar las actividades que realiza el personal operativo, calificado, técnico, profesional y jefaturas formales a su cargo; actividades, de acuerdo con métodos y procedimientos, planes estratégicos y operativos, establecidos en políticas, legislación y directrices vigentes que igualmente a las personas que asuman la gerencia de un proyecto, les corresponde coordinar con otras personas funcionarias y gerenciar equipos rigen su campo de acción. de trabaio.

Fuente: Página Web Dirección General de Servicio Civil/Manuales





3.3. Recargo de funciones asignado al servidor que ocupa el cargo de Proveedor Institucional interinamente

Con relación al nombramiento del señor José Claudio Fallas Cortés en el cargo de Proveedor Institucional y en correspondencia con el requisito establecido en el artículo 13 inciso f) del Reglamento para el Funcionamiento de las de Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno, Decreto Ejecutivo No. 30640-H, que indica:

f) Tener al menos un año de experiencia en contratación administrativa, o haber aprobado cursos de capacitación en dicha materia en la modalidad de aprovechamiento por un mínimo de cuarenta horas o en la modalidad de participación por un mínimo de sesenta horas.

La Procuraduría General de la República mediante el criterio C-239-2022 del 2 de noviembre del presente año, concluye, que:

"El elenco de requisitos formales recogido en instrumentos como manuales de puestos, perfiles ocupacionales, reglamentos internos o similares es un tema que la propia Administración debe determinar, constatar, evaluar y exigir al momento de hacer un nombramiento de este tipo. Por demás, una cosa es el elenco de requisitos académicos formales indispensables para ocupar un cargo, y otra la valoración de experiencia en determinadas ramas del ejercicio profesional, que se evalúa mediante el examen del curriculum vitae de los candidatos y usualmente a través de otros instrumentos, como puede ser una entrevista. Los requisitos tienen carácter indispensable, mientras que pueden existir otros factores que son deseables aunque no exigidos, de ahí que estos últimos pueden proporcionar una consideración o puntación adicional para determinar la escogencia entre varios candidatos elegibles, como parte de la decisión discrecional última que precede un nombramiento. Lo anterior tiene que ver con aspectos que desde luego quedan bajo la responsabilidad de la propia Administración activa en el ejercicio de los procesos de reclutamiento y selección de su personal, de tal suerte que los factores mencionados (capacitación) serán o no indispensables o necesarios para el nombramiento de que se trate, según las propias normas o requerimientos internos..."

Importante recalcar lo que indica este Órgano Consultivo, respecto de la constatación por parte de la Administración sobre el requisito de experiencia entre otros requisitos formales exigidos en el Manual de Clases, para la escogencia de un candidato en un puesto.

Esto se trae a conocimiento de la Administración entrante, toda vez, por parte de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos se certificó que **No** consta ninguna gestión relacionada con actividades de capacitación sobre temas de contratación administrativa o





contratación pública, en que se haya capacitado el funcionario José Claudio Fallas Cortés, quien ocupa el cargo de Proveedor Institucional.

Como lo señala, además, el Órgano Consultivo en el criterio C-313-2019 del 24 de octubre de 2019, la figura del proveedor institucional, representa en sí una naturaleza particular y especial que la distingue de los demás puestos dentro de una determinada institución pública. Esto bajo el entendido de que, si bien por ley debe existir en todo órgano y sujeto público una dependencia especializada en contratación administrativa (proveeduría institucional), de igual forma el personero que ostente ese puesto debe **encontrarse capacitado y ser idóneo para su desempeño**, bajo el riesgo de que quien nombre un funcionario público en un puesto en el cual no cumple con los requisitos legales, podría eventualmente exigírsele responsabilidad penal y disciplinaria.

Ahora bien, el artículo 22 bis del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil establece que los recargos de funciones de puestos de mayor categoría, que excedan de un mes, podrán ser remunerados, pero estarán sujetos a la aprobación previa de la Dirección General, la que deberá constatar que el servidor a quien se hiciere el recargo, reúne los requisitos establecidos.

Con relación al tema, la Contraloría General de la República en criterio emitido con oficio No. 08005 (DJ-3307-2010) del 20 de agosto de 2010 señaló:

"Al hablarse de recargo de funciones se hace referencia doctrinariamente a la posibilidad de asumir temporalmente funciones —de un puesto en principio de mayor nivel salarial y consecuentemente de funciones de mayor jerarquía—, adicionales a las labores propias del puesto permanente del servidor.

Generalmente la figura del "recargo de funciones" suele implicar el desempeño temporal de funciones adicionales de mayor jerarquía, salvo normativa interna que faculte otras situaciones de recargo de funciones en una forma más lineal. Es decir, el recargo surge cuando dentro de una misma organización, a un servidor se le asignan temporalmente funciones adicionales, de un puesto de mayor categoría, de las que está obligado a cumplir —claro está— salvo casos especiales previstos por nuestro ordenamiento jurídico. Este instituto jurídico entonces supone además del requisito de la temporalidad, la compatibilidad y la afinidad entre el cargo que se pretende llenar y el que ostenta la persona que se tiene previsto que asuma el recargo. Véase entre otros el oficio de la entonces División de Asesoría y Gestión Jurídica no. 00232 del 11 de enero de 1999, el no. 15308, DAGJ-3284-2004 del 3 de diciembre de 2004 3 Ahora bien, el concepto de recargo de funciones presenta características propias que lo diferencian de una simple carga adicional en el ejercicio de las labores propias del cargo.





En efecto, no puede existir recargo de las funciones de un servidor hacia su superior jerárquico, por cuanto en tal hipótesis éste se encuentra capacitado y obligado a avocarse al conocimiento de las competencias del inferior, así como a sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular; esta es la potestad que otorga el numeral 102 de la Ley General de la Administración Pública. Siguiendo este orden de ideas, tenemos al recargo de funciones como la asunción temporal y adicional de las funciones correspondientes a otro puesto de igual o mayor nivel.

En el primer caso (cuando la asunción se da a un puesto de igual categoría), el recargo procede únicamente cuando solo una persona puede asumir el cúmulo de labores correspondientes al servidor que se ausenta. Caso contrario, cuando las funciones se asignan a diferentes personas, lo que se da es una redistribución del trabajo, lo cual no guarda relación con el recargo de funciones propiamente dicho.

En el segundo caso (a un puesto de mayor nivel), tal recargo se produce entre servidores de distinta jerarquía, ubicados en una misma línea jerárquica de mando, en la cual las funciones de un superior se recargan en las de un servidor de inferior jerarquía.

El recargo de funciones, por su propia naturaleza, debe responder entonces a un desempeño de labores adicionales pero llevadas a cabo dentro de la jornada ordinaria, pues justamente consiste en un refuerzo o carga adicional a la que normalmente tiene asignada el servidor como habitual en el ejercicio de su jornada.

Por otra parte, una consideración adicional es que esta figura se origina por la ausencia del titular del puesto, debido en principio a vacaciones, incapacidades y licencias entre otros y para efectos de reconocimiento salarial requiere que dicha ausencia se dé por períodos mayores a un mes o según la normativa interna que al efecto se haya emitido. (El resaltado no es del original).

Con oficio DM 1149-2022 de fecha 30 de setiembre de 2022 el Despacho del Ministro de Agricultura y Ganadería solicitó al servidor José Claudio Fallas Cortés, quien ocupa interinamente el cargo de Proveedor Institucional, asuma como recargo, a partir del 1 de octubre y por un periodo de tres meses, las actividades y responsabilidades de la Dirección Administrativa Financiera.





En ese sentido, resulta importante señalar, que el recargo de funciones asignado a este servidor, no cumple con lo mencionado por el Órgano Contralor, debido a que dicha figura no se justificó por la ausencia de un titular, sino, por el contrario, se justificó por la falta de un servidor que brinde atención adecuada a la Dirección Administrativa Financiera en procura de la eficiencia y continuidad de los servicios que brinda el Ministerio a los productores costarricenses.

En ese marco, a partir del año 2010, el Ministerio de Agricultura y Ganadería viene justificando la plaza del Viceministro Administrativo para que atienda funciones de índole administrativo, según se establece en los siguientes oficios:

- STAP 0925-2010 del 24 de mayo de 2010: Se autorizó la creación de la plaza de viceministro administrativo para que se enfoque a la atención de asuntos administrativos y para lo cual se debía congelar la plaza de Oficial Mayor.
- STAP 1226-2014 del 02 de junio de 2014: Se autorizó la prórroga de la utilización de la plaza de viceministro administrativo en el entendido de que el MAG debía congelar la plaza de Oficial Mayor, durante el tiempo en que se mantenga este viceministro.
- STAP 0913-2018 del 28 de junio de 2018: Se autorizó el uso de la plaza de Oficial Mayor-Director Administrativo Financiero hasta tanto el puesto incluido en el Régimen de Méritos No. 098089, clasificado como Gerente de Servicio Civil 1, cuya clasificación corresponde al cargo de Director Administrativo Financiero del MAG, pueda pasar a formar parte de un (sic) puesto de confianza de acuerdo al artículo 4 del Estatuto de Servicio Civil...

Según lo indicó la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, en el oficio DM 800-17 del MIDEPLAN, con el cual se aprobó la estructura organizacional actual del MAG; al Viceministerio Administrativo Financiero, le corresponde atender el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, el Departamento Financiero y el Departamento de Proveeduría, este último a su vez incorpora las unidades de Programación y Control, Archivo Institucional, Contrataciones y Almacenamiento y Distribución, funciones que son adicionales a las ya mencionadas en el párrafo recién transcrito, por lo que se considera que se hace difícil el seguimiento y la toma de decisiones en algunas de las funciones de la Dirección Administrativa Financiera, en razón de que su labor se ejerce primordialmente fuera de la Institución, de manera que el apoyo de la plaza de Oficial Mayor y Director Administrativo Financiero resulta de suma importancia para el cumplimiento de los objetivos organizacionales y de las funciones asignadas a la Dirección Administrativa Financiera que se encuentran descritas en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 40863, Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.





• STAP-0665-2022 del 24 de mayo de 2022: Se autorizó la prórroga de la utilización de la plaza de viceministro con funciones de índole administrativas, del 08 de mayo de 2022 al 07 de mayo de 2026.

Aunado a lo anterior, la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil mediante oficio AJ-OF-193-2017 del 31 de octubre de 2017 señaló que es requisito ineludible la aprobación previa de la Dirección General de Servicio Civil para realizar el recargo de funciones a un puesto de mayor jerarquía y por ende, su pago cuando exceda del mes de realizar las labores.

Referente a esto, la Auditoría Interna no ha determinado aprobación de la Dirección General del Servicio Civil ni del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos para que se ejecute el recargo de funciones asignado mediante oficio DM-1149-2022.

4. <u>CONCENTRACIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDAD EN EL MISMO</u> SERVIDOR

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. N° 40863-MAG la Dirección Administrativa Financiera se encuentra jerárquicamente a cargo y quien ostente el cargo tiene responsabilidad como superior inmediato de la Proveeduría Institucional, según se describe a continuación:

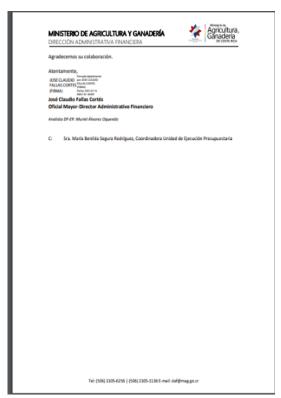


Resulta importante señalar que, al tener responsabilidad el Director Administrativo Financiero sobre la ejecución de actividades, funciones y tareas de la Proveeduría Institucional, se está ante una concentración de funciones inapropiada, debido a que las fases de autorización, aprobación y ejecución se encuentran concentradas en la misma persona; ejemplo de ello es el siguiente:









En concordancia con lo anterior, la concentración de funciones y responsabilidades en una persona, compromete la eficacia del sistema de control interno y de los objetivos institucionales, de modo que, es necesaria la separación y distribución entre los diferentes puestos. Por ejemplo, las funciones de planear, organizar, coordinar, controlar y aprobar deben separarse adecuadamente, para reducir el riesgo de que se presenten situaciones que menoscaben la seguridad de los bienes de la Institución y el cumplimiento de los objetivos.

Igualmente, las diversas fases que integran un proceso, transacción u operación deben distribuirse considerando su grado de incompatibilidad, entre los diversos colaboradores y unidades de la Institución, de tal manera que la totalidad de su desarrollo no se concentre en una única instancia, o funcionario.

En ese sentido, las Normas de Control Interno para el Sector Público, en los numerales 2.5.3 y 2.5.4, disponen:

2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la





institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.

2.5.4 Rotación de labores El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.

5. <u>COMENTARIOS ORIENTADOS A ADVERTIR SOBRE POSIBLES</u> CONSECUENCIAS NEGATIVAS PRODUCTO DEL RECARGO DE FUNCIONES.

Basados en los resultados obtenidos, se someten comentarios a valoración de la administración activa; los cuales están orientados a advertir sobre los siguientes aspectos:

- 5.1. El recargo de funciones concernientes a la Dirección Administrativa Financiera asignado al servidor que ocupa interinamente el cargo de Proveedor Institucional incumple el requisito de que debe ser aprobado previamente por la Dirección General del Servicio Civil, o en su defecto, por el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos.
- **5.2.** Según criterio de la Contraloría General de la República, la figura de recargo de funciones se origina por la ausencia del titular, condición contraria a la situación analizada, pues la plaza de Director Administrativo Financiero se encuentra en condición de vacante sin ocupante.
- **5.3.** El Ministerio de Agricultura y Ganadería a partir del año 2010 ha venido justificando la necesidad de contar con un segundo Viceministro para que se enfoque a la atención de asuntos administrativos, con correspondencia de asuntos que competen a la Dirección Administrativa Financiera.
- **5.4.** De acuerdo con la responsabilidad que tiene el Jerarca de establecer el sistema de control interno y específicamente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable; es necesario que el Despacho del Ministro se replante la necesidad de mantener al servidor que ocupa el cargo de Proveedor Institucional en el mismo, pues no hay evidencia de cumplimiento del requisito establecido en el inciso f) del Decreto No. 30640-H antes citado, con relación a tener suficiente experiencia en el campo de la contratación administrativa.





- **5.5.** De mantenerse este servidor en el cargo de Proveedor Institucional, debe replantearse el Despacho del Ministro, si con la responsabilidad compleja² que tienen los jefes de proveeduría, podría ejecutar este servidor un cargo superior con eficiencia y eficacia³.
- 5.6. Además, dicho funcionario al ejecutar tareas y actividades de la Dirección Administrativa Financiera podría estar ante una concentración de funciones inapropiada e incompatibles, debido a que esta función implica que este servidor debe instruir y aprobar actividades de competencia de su cargo como Proveedor Institucional, lo cual podría generar un debilitamiento del sistema de control interno en la institución.
- 5.7. Consecuente con lo anteriormente comentado, es importante que se analice los aspectos descritos, a efecto de que, se adopten las medidas que sean requeridas; lo anterior no podría ser de otra manera, por cuanto es necesario advertir, que conforme al artículo 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292, los funcionarios podrían incurrir en eventuales responsabilidades por debilitar el sistema de control interno.

De usted atentamente,

Brenda Pineda Rodríguez Auditora Interna

BPR/ens

C./ Sr. Julián Arias Varela, Viceministro, <u>viceministroadministrativo@mag.go.cr</u>
 Sr. Rolando Sánchez Corrales, Jefe Gestión Institucional de Recursos Humanos, <u>rsanchez@mag.go.cr</u>
 Archivo

Página 19 de 19

² Que conlleva poner en marcha mecanismos de organización, coordinación, análisis y simplificación del proceso de contratación administrativa.

³ Artículo 4° de la Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa: Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.