

Martes 7 de octubre de 2014
AI 141-2014

Doctor
Luis Felipe Arauz Cavallini, Ministro
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Su Despacho

Estimado señor:

Según competencias establecidas en el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292, se remite para lo que corresponda a ese Despacho, asesoría emitida por esta Auditoría Interna N° AS 003-2014.

El producto versa sobre estructura organizativa del Ministerio y puestos a nivel de dirección el cual se considera oportuno poner en conocimiento del jerarca. La información se obtiene como parte del análisis preliminar de denuncia recibida por la Auditoría Interna y cuya finalidad es determinar acciones posteriores a seguir por parte de este órgano de fiscalización, razón por la cual podría requerir aún ser complementada, por lo que se debe tomar las precauciones correspondientes en su uso.

El Área de Auditoría en la Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil emitió informe AU-I-057-2013 de fecha 14 de octubre de 2013 en atención de denuncia presentada por la ANEP sobre situaciones laborales que afectan

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr

Télefax: 2296-25-81

Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica

los cargos de directores. Esta Auditoría Interna en el año 2007 había emitido otro producto de asesoría, AI 073-2007 de fecha 29 de marzo de 2007, respecto del mismo asunto aquí tratado.

Atentamente,

Lic. Mario A. Molina Bonilla
Auditor Interno

C./ Lic. José Joaquín Salazar, Viceministro
MGP. Edward Araya Rodríguez, Asesor
Lic. José Claudio Fallas Cortés, Jefe a.i. Dirección Gestión Institucional de Recursos Humanos
Archivo

www.mag.go.cr

II

*Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica*

Martes 7 de octubre de 2014
INF-AS-003-2014

Informe de Asesoría
Modificaciones a la estructura orgánica del MAG y movimientos en cargos
de directores nacionales y directores regionales

Realizado por:

Licda. Elvira Navarro Sandí
Auditora Asistente

Aprobado por:

Lic. Mario A. Molina Bonilla
Auditor Interno

OCTUBRE 2014

www.mag.go.cr

III

Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica

TABLA DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN.....	1
A. OBJETIVO.....	1
B. ALCANCE.....	1
C. PERÍODO REVISADO.....	1
D. NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA.....	1
II. CRITERIO.....	2
III. CONDICIÓN.....	3
IV. CONCLUSIONES.....	16
V. ASESORIA.....	19

I. INTRODUCCIÓN

A. OBJETIVO

Asesorar a la Administración Activa mediante el suministro de información recopilada por la Auditoría Interna con ocasión del análisis preliminar de hechos en la atención de denuncias relativas a nombramientos en cargos de directores en el MAG con el fin de contribuir a la toma de decisiones.

B. ALCANCE

Determinar modificaciones acaecidas en la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería y hechos ocurridos con relación a nombramientos en cargos de directores nacionales y regionales según información disponible en expedientes de personal de funcionarios y sistema de gestión de la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

C. PERÍODO REVISADO

Del año 1994 al mes de mayo de 2014.

D. NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORÍA

En la elaboración del informe se observó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Ministerio de Agricultura y Ganadería, las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, así como las regulaciones establecidas para las Auditorías Internas en la Ley General de Control Interno N° 8292, normas técnicas, directrices y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República.

II. CRITERIO

- Ley N° 1581 de fecha 30 de mayo de 1953, Estatuto del Servicio Civil, artículos 32 y 33.
- Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954, Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, artículos 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120 y 122.
- Memoria del Ministerio de Agricultura y Ganadería del año 1994.
- Ley N° 7767 de fecha 24 de abril de 1998, Adición al Artículo 4 del Estatuto de Servicio Civil.
- Pronunciamiento C-196-98 del 24 de setiembre de 1998, Procuraduría General de la República.
- Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico 1999.
- Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico 2000.
- STAP 1125-2000 de fecha 23 de junio de 2000 de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
- DRH-636-2000 del 24 de julio del 2000, Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Resolución DG 191-2001 del 11 de diciembre de 2001, Dirección General del Servicio Civil.
- Pronunciamiento C-051-2007 del 22 de febrero de 2007, Procuraduría General de la República.

- Resolución DG 279-2007 del 29 de noviembre de 2007, Dirección General del Servicio Civil.
- Oficio Circular DG-003-2014 del 30 de enero de 2014 de la Dirección General del Servicio Civil.

III. CONDICIÓN

a. Modificaciones a la estructura orgánica del MAG periodo 1994-2012

i. Estructura orgánica año 1994

Durante el año 1994 el MAG llevó a cabo una profunda revisión de su estructura con el propósito de adecuarla a las necesidades actuales de los productores y fortalecer las regiones mediante la desconcentración de personal y la reorientación de los servicios hacia el área rural.

Se elaboró un diagnóstico bajo la orientación del Ministerio de Planificación que permitió introducir cambios estructurales para modernizar el Ministerio y facilitar la prestación de servicios de asistencia técnica que no sólo fueran acordes con las necesidades de los sistemas de producción agrícola, sino que sean brindados a partir de una mayor integración institucional y con la participación activa del productor.

Para ello era necesario corregir problemas, entre otros:

- Estructura administrativa inadecuada, que no respondía a las exigencias de los beneficiarios.
- Falta de coordinación en las instancias técnicas.

Los cambios más relevantes consistieron en:

- Fusión de las direcciones de Sanidad Vegetal y Sanidad Animal y Producción Pecuaria en la Dirección de Protección Agropecuaria.

- Integración de las Direcciones de Investigación Agrícola, Pecuaria, y de Planificación y Uso de la Tierra (DIPLUT) en la Dirección de Investigaciones Agropecuarias.
- Concentración de la labor de extensión dirigida a las regiones en la División de Extensión.
- Unión de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y la Dirección de Planificación.

La labor institucional se reorganizó, además de los órganos asesores, en torno a tres Divisiones subordinadas directas del Despacho Ministerial (Ministro, Viceministro):

- División Agropecuaria:
 - Dirección de Investigación Agropecuarias,
 - Dirección de Sanidad Vegetal, Salud y Producción Pecuaria
- División Extensión Agropecuaria:
 - Departamento de Comunicación y Tecnología Agropecuaria
 - Direcciones regionales
- División Administrativa:
 - Dirección de Servicios
 - Dirección administrativa y financiera

Los cambios generados en ese proceso modificaron la estructura orgánica del Ministerio misma que se formalizó mediante el Decreto Ejecutivo N° 23780 MAG-MIDEPLAN "Reglamento a la Ley Orgánica del MAG" de fecha 7 de noviembre de 1994.

A partir del diagnóstico institucional y cambios en la estructura orgánica se procedió a solicitar la autorización legal para la reestructuración del Ministerio, misma que se otorgó mediante resolución del Tribunal de Servicio Civil de las 9:45 horas del 1 de diciembre de 1994.

A partir del mes de diciembre de 1994 y continuando en el año 1995 se procedió a comunicar los nombramientos de personal concretándose el proceso de descentralización para hacer más efectivo el trabajo en las zonas rurales, por lo que

fue necesario apoyar las dependencias correspondientes con un mayor número de funcionarios.

En el mes de junio de 1996 el Ministro decide que la División Agropecuaria y la División de Extensión Agropecuaria formen parte de una sola unidad normativa bajo la cual se aglutinen los procesos y funciones que a la fecha se han desarrollado en esas divisiones. Dicha estructura se denominó División Agropecuaria que sería la directa responsable con los directores regionales del cumplimiento de las labores sustantivas del Ministerio. Dicho cambio organizacional no se formalizó mediante decreto ejecutivo.

ii. Estructura orgánica año 1997

Con la promulgación de la Ley N° 7664, Ley de Protección Fitosanitaria de fecha 2 de mayo de 1997, se crea el Servicio Fitosanitario del Estado como órgano desconcentrado del Ministerio; no obstante no opera en forma inmediata cambios en la estructura orgánica del MAG.

En el mes de noviembre de 1997 se establece una nueva estructura orgánica en el Ministerio misma que se formaliza con la publicación en el diario oficial La Gaceta del Decreto N° 26431-MAG, modificación que contó con la aprobación de MIDEPLAN.

Los cambios más relevantes observados en la nueva estructura consistieron en que se suprimen las divisiones descritas en el literal i) precedente, aun cuando ya desde el año 1996 no operaba la División de Extensión Agropecuaria; eliminación de la Oficialía Mayor; reordenamiento de competencias y recursos internos; separación de competencias y estructuras de Sanidad Vegetal y Salud Animal; dependencia jerárquica de las direcciones regionales con el nivel superior (Ministro, Viceministro) y se divide la Dirección Regional Central en dos direcciones: Dirección Central Oriental y Dirección Central Occidental.

El decreto establece en el Artículo 3 como instancias asesoras necesarias para el cumplimiento de sus funciones entre otras la Coordinación Agropecuaria a la que le corresponde funciones con relación a las direcciones nacionales y las direcciones regionales.

El decreto establece la estructura orgánica con las siguientes direcciones nacionales:

- Dirección Administrativa Financiera,
- Dirección de Investigaciones Agropecuarias (actual INTA),
- Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria (actual SFE),
- Dirección de Salud Animal y Producción Pecuaria (actual SENASA) y
- Dirección de Extensión Agropecuaria.

Con el decreto se mantienen las direcciones regionales con la diferencia de que no se establece la subordinación de ellas a una División o Dirección, sino al Despacho Ministerial (Ministro, Viceministro).

Esta nueva reglamentación suprime la Oficialía Mayor y la División Administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y en su defecto crea la Dirección Administrativa Financiera, lo cual se implementa a partir de noviembre de 1997.

En el mes de mayo de 1998 se implementan tres nuevas direcciones: la Dirección de Extensión Agropecuaria, la Dirección de Operaciones Nacionales y la Dirección de Operaciones Regionales, la segunda encargada de la coordinación de las direcciones nacionales y la tercera de la coordinación de las direcciones regionales. Ni la autorización de MIDEPLAN (Oficio DM 813-97) ni el Decreto 26431-MAG, establecen la coordinación agropecuaria como dirección formal con direcciones subordinadas.

En Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico 1999, N° 7853 de fecha 4 de diciembre de 1998, se aprobó para el Ministerio de Agricultura y Ganadería 15 plazas (3 plazas de Profesional Gerencial 2 MAG, 4 plazas de Profesional Gerencial 1 MAG y 8 plazas de Profesional Ejecutivo 2 MAG), todas excluidas del Régimen del Servicio Civil para cubrir necesidades en diferentes direcciones a nivel nacional y regional.

Con fecha 27 de marzo de 2000 el Ministro decide conformar una única Dirección de Operaciones que integra las funciones que realizaban la Dirección de Operaciones Nacionales y la Dirección de Operaciones Regionales con la responsabilidad de coordinar las direcciones nacionales: Sanidad Vegetal, Salud Animal, Investigaciones y las 8 direcciones regionales (oficio DM 373-00, fecha 27-3-2000); manteniéndose además la Dirección de Extensión Agropecuaria.

Según se documenta en STAP 1125-2000 de fecha 23 de junio de 2000 a 14 plazas aprobadas para el MAG en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico 1999 no se les autorizó su uso por parte de la Autoridad Presupuestaria, solo a una de ellas (Profesional Ejecutivo 2) para cumplir con sentencia dictada por el Tribunal del Servicio Civil según Resolución N° 9282 del 30 de abril de 1999.

El Departamento de Recursos Humanos del MAG informó a la Dirección General de Presupuesto el 24 de julio del 2000 lo siguiente: *"...Para la Relación de Puestos del 2001 de este Ministerio se eliminaron 14 puestos del programa 169 (Actividades Centrales), estos puestos corresponden a plazas creadas en la Relación de Puestos de 1999 y manteniéndose para la Relación de Puestos del año en curso. Las mismas fueron creadas con el fin de utilizarse como cargos de confianza, sin embargo, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no autorizó el uso de estas plazas en lo que va del año, según se confirma en el STAP N° 1125-2000, donde se autoriza la utilización de una de ellas. Por lo anterior y significando un incremento presupuestario no utilizado, la administración consideró pertinente su eliminación..."*

iii. Estructura orgánica año 2001

Con la promulgación de la Ley N° 8149 de fecha 5 de noviembre de 2001 se crea el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) como órgano de máxima desconcentración del Ministerio, el cual asume las funciones y competencias que le correspondía ejercer a la Dirección Nacional de Investigaciones Agropecuarias del MAG. El cambio normativo no afecta en forma inmediata la estructura organizativa establecida por el MAG en el Decreto N° 26431-MAG.

iv. Estructura orgánica año 2002

Con Decreto Ejecutivo N° 30111-MAG de fecha 14 de enero de 2002 se establece la estructura organizativa, técnica y administrativa del Servicio Fitosanitario del Estado en forma independiente de la estructura organizativa del MAG, con base en la Ley N° 7664. El decreto deroga del Decreto N° 26431-MAG los artículos 17, 18, 19, 20, 21 y 37 que se referían a la Dirección de Servicios de Protección Fitosanitaria.

v. Estructura orgánica año 2004

Con Decreto Ejecutivo N° 31857-MAG de fecha 19 de mayo de 2004 se establece la estructura orgánica del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria con base en la Ley N° 8149, en forma independiente de la estructura organizativa del MAG, suprimiendo del Decreto N° 26431-MAG los artículos 12, 13, 14, 15 y 16 relativos a la Dirección Nacional de Investigaciones Agropecuarias del MAG.

vi. Estructura orgánica año 2006

Con la promulgación de la Ley N° 8495 de fecha 6 de abril de 2006 se crea el Servicio Nacional de Salud Animal como órgano desconcentrado del Ministerio, sin que se implemente de inmediato un cambio en la estructura orgánica del MAG.

Con oficio DVM 201-06 de fecha 12 de mayo de 2006 se documenta el funcionamiento de la Dirección Superior de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales (conocida con el acrónimo DSOREA) mediante nombramiento de un titular en ese cargo. A partir de ahí y sin que se tenga información documentada, dejan de operar la Dirección Superior de Operaciones y la Dirección de Extensión Agropecuaria (ii). Respecto de esta modificación funcional de la estructura orgánica no tiene esta Auditoría Interna documentación de aprobación de MIDEPLAN y no fue formalizada mediante decreto ejecutivo.

vii. Estructura orgánica año 2007

Con Decreto Ejecutivo N° 34319-MAG de fecha 10 de diciembre de 2007 se establece la estructura organizativa del Servicio Nacional de Salud Animal en forma independiente de la estructura organizativa del MAG, suprimiendo del Decreto N° 26431-MAG los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 27 bis relativos a la Dirección de Salud Animal y Producción Pecuaria del MAG.

viii. Estructura orgánica año 2009

Con oficio de MIDEPLAN DM 484-09 de fecha 24 de junio de 2009, se comunica al Ministro del MAG que se procede a registrar en los archivos de la Dirección de Modernización del Estado la modificación a la estructura interna referente a la

creación de la Región Heredia y Subregión Sarapiquí; el MAG únicamente implementó lo relativo a la creación de la Subregión Sarapiquí. Ni la Dirección Regional Heredia ni la Subregión Sarapiquí se ha formalizado mediante decreto ejecutivo y por tanto no está incorporado el cambio en el decreto N° 26431-MAG que rige la estructura orgánica del Ministerio.

ix. Estructura orgánica año 2012

Con promulgación de la Ley N° 9056 de fecha 23 de julio de 2012 se crea el Consejo Nacional de Clubes 4-S como órgano desconcentrado del MAG, el cual sustituye al anterior órgano denominado Fundación Nacional de Clubes 4-S; el cual también tenía la connotación de órgano desconcentrado del MAG. Al haber sido órgano desconcentrado del MAG el cambio normativo no implicó cambio en la estructura orgánica del MAG.

b. Nombramientos en cargos de directores nacionales y regionales

Las clasificaciones asignadas a los puestos cuyos titulares desempeñan cargos de directores en el Ministerio han experimentado cambios en razón de resoluciones emitidas por la Dirección General de Servicio Civil. Según la revisión efectuada en el año 1994 los cargos estaban clasificados como Director General 1 y Director General 2, posteriormente pasaron a denominarse Profesional Gerencial 1 y Profesional Gerencial 2, luego se denominaron como Profesional Gerencial Agropecuario 1 y Profesional Gerencial Agropecuario 2 y actualmente se denominan como Gerente de Servicio Civil 1 y Gerente de Servicio Civil 2. La excepción se presenta en el puesto Director Nacional de Salud Animal que se ha mantenido con esa denominación desde el año 1998.

No cubre el estudio lo relativo a nombramientos en órganos desconcentrados a partir de la fecha en que se implementan las respectivas estructuras organizativas en forma independiente de la del Ministerio. Tampoco nos referiremos al cargo de director de la SEPSA, que según artículo 34 de la Ley 7064, corresponde nombrar a su titular al Ministro de Agricultura y Ganadería"... *El Ministro, en consulta con el Consejo Nacional Sectorial Agropecuario, someterá al Ministerio de Planificación Nacional y Política económica la reglamentación de las funciones específicas y la estructura interna de esta Secretaría, que para fines administrativos funcionará*

9

www.mag.go.cr

*Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica*

adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, pero funcionalmente fuera de éste, sin duplicar las tareas propias de la respectiva unidad de planificación del Ministerio. La Secretaría Ejecutiva estará a cargo de un director de nombramiento y remoción del Ministro de Agricultura y Ganadería, previa consulta con los demás miembros del Consejo Nacional Sectorial. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley N° 7152 de 5 de junio de 1990)."

Tampoco se señala en esta comunicación por los efectos que el estudio final podría tener, el nombre de las personas involucradas en los cargos bajo estudio ni los funcionarios que participaron en su nombramiento.

Existe un puesto clasificado actualmente como de Gerente Servicio Civil 2 que desde el año 1990 se había reclasificado como Director General 2 por ostentar a esa fecha el titular el cargo de Director Superior de Operaciones Regionales. El puesto no fue afectado por reubicación por reestructuración acaecida en el año 1994 fecha en la cual el titular se desempeñaba en otra institución pública con permiso sin goce de salario ni en años siguientes producto de los cambios en la estructura orgánica del Ministerio.

i. Periodo 1994-1998

Producto de la reorganización llevada a cabo en el año 1994, el Despacho Ministerial reubicó a partir del mes de diciembre de ese año y en fechas posteriores, a funcionarios dentro de la nueva estructura y designó –en lo que interesa a este estudio- a los titulares de los cargos de directores de dirección nacional bajo la jerarquía directa de ese Despacho, y titulares de dirección regional bajo la jefatura directa del Director de la División de Extensión Agropecuaria. En los cargos de director de División Agropecuaria y Director de División de Extensión Agropecuaria fueron nombrados los funcionarios que anteriormente venían desempeñando funciones como Directores en la Dirección de Operaciones Nacionales y en la Dirección de Operaciones Regionales, ambos con puestos clasificados como Director General 1 y 2. En la Dirección de Protección Agropecuaria que reunía a la sanidad vegetal y salud y producción pecuarias se nombra a funcionario con clasificación de puesto de Profesional 4 y a otro funcionario como Gerente de Servicios de Sanidad Pecuaria cuya clasificación era Médico Veterinario 1. En la Dirección de Investigaciones Agropecuarias se mantiene al funcionario que venía ejerciendo funciones en ese cargo con puesto clasificado como Profesional 3.

10

www.mag.go.cr

*Correo electrónico: auditoria@mag.go.cr
Apartado postal: 10094-1000 San José-Costa Rica*

En el año 1996 se implementa un cambio organizacional no formal –no se modifica el decreto que regula la estructura orgánica ni se contó con la aprobación de MIDEPLAN-. La modificación consistió en la supresión de los puestos de Director General 1 y Director General 2, correspondientes a los cargos de Director de División de Extensión Agropecuaria y de Director de División Agropecuaria. Se nombra a un funcionario con puesto clasificado como profesional Jefe 3 como Director de la División Agropecuaria.

En esta reestructuración no se observa en los expedientes de los funcionarios nombrados estudios para reubicarlos con nivel de director a aquellos que tenían una clasificación inferior.

En el mes de noviembre de 1997 con ocasión de la promulgación del Decreto N° 26431-MAG se nombra al titular que desempeñaba el cargo de Oficial Mayor como Directora de la Dirección Administrativa Financiera. No se ubica documento de nombramiento del titular del cargo de Director de la Dirección de Extensión Agropecuaria aunque en la práctica ejerce ese cargo el mismo funcionario que desde el año 1996 había sido nombrado como Director de la División Agropecuaria, misma que con el decreto de cita ya no existía. Se nombra el titular del cargo de Director del Servicio Fitosanitario del Estado.

Mediante Resolución DRH-R-009-97 del 23 de diciembre de 1997 se estudia el puesto en que se nombró a la funcionaria que ejerce el cargo de Director de la Dirección Administrativa Financiera, clasificándose de Profesional 1 a Director del MAG.

No se observan cambios en titulares de dirección regional.

En enero de 1998 se traslada mediante convenio al funcionario que ejercía el cargo de Director de la Dirección de Protección Agropecuaria, misma que se suprimió con el Decreto N° 26431-MAG. El puesto de este funcionario no fue clasificado con nivel correspondiente a esa categoría, ni antes de ingresar al cargo, durante ni después.

En abril de 1998 se comunica a los titulares de los cargos de director el aviso de ubicación por reestructuración clasificando como Profesional Gerencial 1 a los directores regionales y como Profesional Gerencial 2 a los cargos de director nacional

salvo el caso de Director de Salud Animal que se denomina la plaza Director Nacional de Salud Animal, denominación que se mantiene a la fecha de esta comunicación.

ii. Periodo 1998-2002, 2002-2006

A partir del mes de mayo del año 1998 y con ocasión del cambio de Gobierno, las nuevas autoridades superiores del MAG decidieron remover de los cargos de director a funcionarios que desempeñaban cargos con nombramientos realizados en el año 1994 y posteriores.

Según los expedientes de personal los funcionarios mantuvieron las categorías de Profesional Gerencial 1 y Profesional Gerencial 2 hasta que les fueron estudiados los puestos lo que se da en los años 2000, 2001 y 2003, cancelándoseles la diferencia salarial con las excepciones siguientes. A dos de los funcionarios con cargo de director se les trasladó bajo convenio y se les mantuvo todos los derechos y obligaciones derivados de la relación laboral como su categoría de Profesional Gerencial 1 y Profesional Gerencial 2 y su salario aun cuando ya no desempeñaban el cargo correspondiente a esa categoría salarial. Al titular de la Gerencia de Servicios de Sanidad Pecuaria cuya clasificación era Director Nacional de Salud Animal se le traslada mediante convenio y se le mantienen los derechos labores incluyendo la clasificación del puesto. Al puesto de Director del MAG correspondiente éste último a la Dirección Administrativa Financiera también se le mantiene la clasificación de director aun cuando fue trasladada al Programa para la Erradicación del Gusano Barrenador.

Procede la nueva administración a nombrar a titulares como directores nacionales y regionales. Implementa una estructura orgánica funcional no contemplada en el Decreto N° 26431-MAG al nombrar a dos funcionarios con cargo de director: Director de Operaciones Nacionales y Director de Operaciones Regionales. El Decreto establece la Coordinación Agropecuaria pero no como dirección o direcciones del Ministerio ni las funciones que se le establece corresponden con lo requerido para ser clasificados los cargos como director.

En agosto de 1998 el funcionario que ejerció a partir de mayo de ese año el cargo de Director de Sanidad Vegetal (SFE, Ley N° 7664) solicita permiso sin goce de salario e

inicia a ser pagado mediante fideicomiso manteniendo el cargo. Renuncia al cargo de director en diciembre de 2004.

Durante los años 1999 y 2000 se estudian las plazas de 9 funcionarios titulares de los cargos de dirección que asumieron esas funciones a partir de mayo de 1998 según se indica a continuación, clasificándolos como Profesional Gerencial 1 y Profesional Gerencial 2. A los titulares de los cargos de dirección en la Dirección de Operaciones Nacionales y Director de Operaciones Regionales, éstas dos sin que existiera dicha estructura en el Decreto N° 26431-MAG, a la Dirección de Extensión Agropecuaria y la Dirección Regional Central Oriental aun cuando existían funcionarios destacados mediante convenio con esa categoría y que anteriormente ostentaban esos cargos, al titular del cargo en la Dirección Nacional de Investigaciones Agropecuarias; así como a los titulares de las direcciones regionales: Pacífico Central, Central Occidental, Huetar Atlántica y Central Sur.

En el mes de marzo del año 2000 el funcionario nombrado en el cargo de director regional de la Dirección Regional Chorotega y que fue reasignado como Médico Veterinario 7 en el año 1999 fue trasladado a partir del 1 de marzo del año 2000 al Programa de Erradicación del Gusano Barrenador. Se nombró en abril del año 2000 como Director Regional a funcionario que se le reasignó como Profesional Licenciado 4 a partir del 14 de febrero de 2001.

El funcionario nombrado en el cargo de director regional de la Dirección Regional Huetar Norte clasificado como Médico Veterinario 7 se le ratifica el nombramiento como Gerente Sectorial de la Región Norte a partir del mes de junio de 2001. Se nombra en ese mismo mes a funcionario en cargo de director regional, al cual en el año 2006 se le estudia el puesto y se reasigna como Profesional Gerencial Agropecuario 1 a partir del 28 de febrero de ese año.

El servidor designado en el cargo de director regional de la Dirección Regional Brunca a partir del mes de mayo de 1998 estuvo nombrado interinamente en varios puestos, de mayo de 1998 a enero de 1999 como Profesional Jefe 2; de enero a julio de 1999 como Profesional Licenciado 2; de julio a noviembre de 1999 como Profesional Licenciado 4; de diciembre 2000 a mayo de 2001 como Profesional Ejecutivo 1 y en ese mismo año se nombra también interinamente en un puesto que se encontraba vacante y que fue reasignado como Profesional Gerencial 1.

iii. Periodo 2006-2010 y 2006-2014

En el mes de mayo de 2006 y con ocasión de cambio de Gobierno, se les informa a los funcionarios con cargos de director nacional y regional que serán reubicados y trasladados a realizar otras funciones, lo cual se materializa mediante la suscripción de convenios y emisión de oficios en que se les informa que se les garantiza todas las condiciones laborales y salariales en el puesto en propiedad como Profesional Gerencial Agropecuario 1 Profesional Gerencial Agropecuario 2 según correspondiera.

Consecuente con lo dispuesto en el párrafo anterior, se nombra a otros funcionarios en cargos de directores nacionales y regionales; no obstante, en vista de que los funcionarios que ostentaban esos cargos anteriormente mantuvieron sus plazas de Profesional Gerencial Agropecuario 1 y Profesional Gerencial Agropecuario 2, los funcionarios recién nombrados mantienen la plaza que tenían antes de dichos nombramientos.

Excepción en cuanto al estudio de reasignación de plazas a los funcionarios que se nombran en cargos de directores regionales a partir del año 2006 se da en la Dirección Región Brunca y la Dirección Región Chorotega, en que se realiza estudio de puestos en el año 2008 y se procede a clasificar a sus titulares en la clase Profesional Gerencial Agropecuario 1 en propiedad.

Con oficio DVM-XC-130-2010 de fecha 8 de setiembre de 2010 se procede a nombrar a una servidora del MAG clasificada como Jefe de Servicio Civil 3 como titular de la Sub Región Sarapiquí con rige 14 de setiembre del mismo año.

La Auditoría en la Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General del Servicio Civil realizó en el año 2013 un estudio relativo a la situación que prevalece en el Ministerio a partir del año 2006 en relación con movimientos de personal designados para los cargos de directores nacionales y regionales, resultados que fueron comunicados con Informe AU-I-057-2013 de fecha 14 de octubre de 2013, razón por la cual se omitió la descripción de hechos acaecidos en nombramientos a partir del mes de mayo de 2006.

c. Demanda planteada por funcionarios nombrados en cargos de director regional

Cuatro de los funcionarios que ostentaron cargos de director regional en periodos 2006-2010 y 2010-2013 plantearon en fecha 22 de enero de 2010 demanda contra el Estado ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia para que en sentencia se dispusiera su nombramiento en el cargo de Directores Regionales, con efectos retroactivos a mayo de 2006 y se ordenara el pago de las diferencias de salario dejadas de percibir, incluyendo las generadas en los rubros de aguinaldo, salario escolar, dedicación exclusiva y otros pluses que correspondían al cargo que asumieron en los periodos correspondientes.

Según Resolución 2013-000391 del 12 de abril de 2013 se denegó la pretensión relativa a los nombramientos en los cargos y se declaró con lugar lo relativo a diferencias salariales dejadas de percibir por cada uno de los actores en el cargo que habían desempeñado de Director Regional desde el año 2006, con el respectivo reconocimiento de las diferencias en cuanto aguinaldo, salario escolar, dedicación exclusiva y otros pluses según correspondiera al cargo asumido y condena al Estado las costas de la acción.

Indica la sentencia que el reclamo de los actores tuvo origen en una situación que fue propiciada por la propia Administración, la cual debe asumir las consecuencias de su desorden en el manejo del personal.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería canceló por la razón descrita en párrafos precedentes la suma de ₡ 94.549.879,87 (Noventa y cuatro millones quinientos cuarenta y nueve mil ochocientos setenta y nueve colones con ochenta y siete céntimos).

Tomó conocimiento esta Auditoría Interna que hay demanda planteada por otros funcionarios ante el Juzgado de Trabajo, Segundo Circuito Judicial contra el Estado –expediente 13-001507-1178-LA del 20 de junio de 2013-. Se consultó a la Asesoría Jurídica del MAG y manifestaron desconocer de la demanda y su origen.

IV. CONCLUSIONES

Los titulares de cargos de directores nacionales y regionales muestran en el periodo bajo estudio una susceptibilidad a ser removidos de estos, con ocasión de cambios de gobierno, principalmente cuando el Gobierno entrante proviene de un partido político diferente al partido que había llevado al poder al Gobierno inmediato anterior.

Tanto la legislación como las estructuras organizativas del Ministerio e incluso una resolución de la Dirección General de Servicio Civil y criterios técnico-jurídicos emitidos por la Procuraduría General de la República, son contestes con la necesidad de que los titulares de los cargos de directores fueran de libre nombramiento y remoción, buscando una mayor afinidad de pensamiento político entre los jefes de turno y esos titulares de cargos de mayor nivel en la Administración Pública del Gobierno Central.

La Procuraduría General de la República en sendos pronunciamientos, C-196-98 del 24 de setiembre de 1998 y C-051-2007 del 22 de febrero de 2007, brinda algunos criterios generales sobre la aplicación del cambio normativo a cargos de directores en los órganos bajo el ámbito de cobertura de Servicio Civil (Anexo 1 y 2) para ser excluidos del Régimen.

El Poder Ejecutivo a partir del Decreto N° 26431-MAG preparó en alguna medida las condiciones para que cargos de directores nacionales y regionales pudiesen ser objeto de exclusión del Régimen, al depender en línea jerárquica y directa del Ministro o Viceministro, una de las condiciones que exige el Artículo 4° inciso g) del Estatuto de Servicio Civil y señala como uno de los requisitos la Procuraduría General de la República.

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.

Por su parte la Resolución DG 279-2007 emitida por la Dirección General de Servicio Civil en fecha 29 de noviembre de 2007, establece en el artículo 3 la clase Gerente de Servicio Civil 3. El artículo textualmente indica *"...la clase de Gerente de Servicio Civil 3 que se crea en el precedente es de carácter transitorio dado que es exclusiva para incluir los puestos de Directores Generales, responsables del quehacer de una institución con impacto nacional, que se encuentren dentro de los alcances del transitorio del artículo 4, inciso g) del Estatuto de Servicio Civil, de manera que al quedar vacantes dichos puestos se declararán de confianza siguiendo los procedimientos técnicos y legales existentes para estos casos y al quedar vacantes el último de ellos, esta clase se eliminará automáticamente"*.

El transitorio al inciso g) del artículo 4 del Estatuto del Servicio Civil, narra:

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.

Como acotación a lo indicado respecto del artículo 4 inciso g) del Estatuto del Servicio Civil de la Resolución DG 279-2007 del 29 de noviembre de 2007 y de los criterios emitidos por la PGR, se tiene que la Dirección General de Servicio Civil emitió en fecha 30 de enero de 2014 oficio circular DG-003-2014 que señala:

A efecto de evitar aplicaciones fuera del marco de legalidad, al que están obligados los funcionarios públicos responsables de la gestión institucional de los recursos humanos en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, me permito recordarles que los alcances de la aplicación del artículo 4, inciso g) del Estatuto del Servicio Civil y su transitorio, implican que ningún puesto, que ya esté considerado dentro del sistema de clasificación y valoración de puestos del Régimen citado, puede ser empleado mediante alguna modalidad de movimientos de personal, para destinarlo a cubrir actividades propias de los cargos que se contemplan dentro de dicha norma legal.

Se determinó que el Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha implementado lo establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 112 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil que indica:

"Los servidores cubiertos por el Régimen de Servicio Civil podrán ser trasladados con carácter transitorio a desempeñar otros cargos como consecuencia de las siguientes situaciones:

(...)

b. Por designación de la Administración superior para que ejerza la dirección y/o desarrollo de un proyecto, programa o proceso institucional significativamente importante, siempre y cuando no existe el recurso previamente designado para atender esas necesidades y funciones. En ambos casos, los servidores continuarán disfrutando de los beneficios y deberes que les confieren el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, incluso a la reasignación temporal de su plaza cuando las nuevas funciones así lo ameritan y cuando el citado movimiento sea necesario por un plazo igual o mayor a seis meses.

Las reasignaciones surgidas producto de lo anterior serán consideradas provisionales, de modo que finalizadas las causas que lo motivaron, volverá a tener la clasificación y valoración original, sin que ello de lugar a reclamaciones ni indemnizaciones en contra de la Institución o del Estado.

El aumento en los salarios que tales circunstancias originen, puede ser cubierto tanto por la institución a que pertenece el servidor como por la institución que se beneficie de sus servicios. Todo lo anterior estará sujeto a la disponibilidad de los créditos presupuestarios.

(Así reformado por el artículo 5° del Decreto N° 26162 de 4 de julio de 1997)

Tampoco ha optado por transcurrir conforme el ordenamiento jurídico para los cargos de directores nacionales y regionales de plazas de gerente de servicio civil 1 y 2 sujetas al Régimen, a plazas de gerente de servicio civil 3 a fin de aplicar a los titulares de esos cargos el Transitorio g) del artículo 4 y posteriormente solicitar a la Dirección General de Servicio Civil su exclusión del Régimen y su declaratoria como plazas de confianza; condición que aunada a cambios en la estructura orgánica y a que en forma reiterativa en varios cambios de administración se procede a la remoción de titulares de cargos de director y nombramiento de otras personas, ha conllevado a que se indemnice a funcionarios que son descendidos o que se paguen demandas por reconocimiento tardío de derechos laborales congruentes con el desempeño de cargos de mayor nivel de responsabilidad con relación a los puestos que tienen sus titulares, como mecanismo adicional al intento fallido de disponer de plazas de confianza realizado en Leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario, Fiscal y por Programas para los años 1999 y 2000.

V. ASESORIA

Analizar la información suministrada y determinar lo siguiente:

- 1) Valorar aplicar cuando corresponda el artículo 112 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil a fin de evitar incurrir en indemnizaciones.
- 2) Aplicar el artículo 4 inciso g) del Estatuto de Servicio Civil y eventualmente su transitorio a determinados cargos de director y actuar en consecuencia, a fin de evitar erogaciones recurrentes por indemnizaciones por disminución de categoría de puesto (de director a un nivel inferior), indemnizaciones por demandas de funcionarios que desempeñan cargos de mayor nivel de responsabilidad respecto de la plaza que desempeñan (titulares con plazas de nivel inferior a la categoría que corresponde de director), así como diferencias en la afinidad política que podría darse con los cambios de Gobierno constitucionales según lo explican los criterios a que nos hemos referido emitidos por la Procuraduría General de la República; teniendo en consideración el oficio circular emitido por la Dirección General de Servicio Civil DG-003-2014.

Esta Auditoría Interna emitió informe de asesoría al Ministro comunicado con oficio AI 073-2007 de fecha 29 de marzo de 2007 donde se trató este mismo tema.