



AUDITORÍA INTERNA

Jueves 16 de febrero de 2024
AI-016-2024

**Asesoría
AS-001-2024**

Licenciado

Víctor Carvajal Porras, Ministro

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Correo electrónico correspondenciaministro@mag.go.cr

Estimado señor:

Se remite asesoría sobre aspectos susceptibles de mejora relacionados con las actividades de control que deben establecerse y ejecutarse como parte de las operaciones del ministerio, como medio para asegurar que se apliquen las acciones necesarias para manejar y minimizar los riesgos y realizar una gestión eficiente y eficaz, se originó producto del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna, en atención del oficio DM-MAG-587-2023 de fecha 06 de junio de 2023.

Este servicio se brinda de conformidad con lo que establece el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, No. 8292 y el artículo 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna (ROFAI) del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Si bien como resultado de un servicio preventivo no se emiten recomendaciones, resulta de interés para la Auditoría Interna que el Despacho Ministerial, exprese una posición respecto a lo abordado e informe sobre las acciones que llevará a cabo para atender lo comunicado.



AUDITORÍA INTERNA

Tabla de contenido

1	Introducción.....	1
1.1	Origen del servicio preventivo.....	1
1.2	Objetivo del servicio preventivo	1
1.3	Periodo del servicio preventivo.....	1
1.4	Criterio.....	2
1.5	Limitaciones al alcance.....	3
1.6	Metodología.....	3
2	Resultados del servicio preventivo.....	3
3	Asesoría.....	26
4	Requerimiento de información.....	27





AUDITORÍA INTERNA

1 Introducción

1.1 Origen del servicio preventivo

Con oficio DM-MAG-587-2023 de fecha 06 de junio de 2023 la Auditoría Interna fue instruida por el Despacho del Ministro para que realizara investigación preliminar, con el propósito de determinar la verdad real de los hechos y las eventuales responsabilidades que se derivaran de dicha investigación o las recomendaciones que la Auditoría Interna considerara pertinentes en marco del resguardo de los fondos públicos y las normas de Control Interno.

Esto porque se tomó conocimiento, que, a fecha 08 de mayo de 2023 la funcionaria que en préstamo estaba ejerciendo funciones en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) bajo el convenio CV 004-2018 MAG-AJ¹, continuó desarrollando tareas en dicha organización, por un plazo superior a un año, con el convenio vencido.

Con base en lo expuesto, este órgano de fiscalización en el ejercicio de sus competencias, llevó a cabo diligencias de investigación, resolviéndose efectuar un servicio preventivo de asesoría con resultados que se desarrollan a continuación.

1.2 Objetivo del servicio preventivo

Con la asesoría, la Auditoría Interna contribuye aportando elementos para la toma de decisiones relativas a la implementación de acciones orientadas a la mejora relacionada con las actividades de control que deben establecerse y ejecutarse como parte de las operaciones del ministerio, para minimizar los riesgos y realizar una gestión eficiente y eficaz.

1.3 Periodo del servicio preventivo

Para este servicio preventivo se consideró el periodo comprendido entre el 12 de marzo de 2018 al 08 de mayo de 2023.

¹ Sobre préstamo de funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería a otras instituciones



AUDITORÍA INTERNA

1.4 Criterio

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

- 1.4.1 Constitución Política de Costa Rica, del 07 de noviembre de 1949; artículo 11.
- 1.4.2 Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo No. 21 del 14 de diciembre de 1954; artículo 112.
- 1.4.3 Ley General de la Administración Pública, No. 6227, del 02 de mayo de 1978; artículos 8, 11 y 134.
- 1.4.4 Ley No. 6546, del 16 de marzo de 1981 “Acuerdo con FAO para Oficina en Costa Rica; artículo 4.
- 1.4.5 Ley General de Control Interno, No. 8292, vigente a partir del 04 de setiembre de 2002; artículos 2, 7, 8, 10, 12, 14, 15, 16, 17 y 39.
- 1.4.6 Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) del 26 de enero de 2009; normas 4.1 y 4.2.
- 1.4.7 Instructivos 6107 y 5P01 “Gestión de Servicios y Compensación del Personal, versiones 2, 4, 5 y 6².
- 1.4.8 Procedimientos 5P03 “Gestión Jurídica”, versiones 1,2, 3 y 5³.
- 1.4.9 Criterio de la Contraloría General de la República, oficio No. 08156 del 26 de julio de 2004.
- 1.4.10 Criterio C-413-2007 de la Procuraduría General de la República del 19 de noviembre de 2007.
- 1.4.11 Criterio C-105-2018 de la Procuraduría General de la República del 21 de mayo de 2018.

² La versión No. 3 no fue posible ser suministrada por la Unidad de Planificación Institucional.

³ La versión No. 4 no fue posible ser suministrada por la Unidad de Planificación Institucional.



AUDITORÍA INTERNA

1.5 Limitaciones al alcance

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

1.6 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 N.º 34195-MAG.

2 Resultados del servicio preventivo

2.1. Ausencia de procedimientos que regulen el préstamo de funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería a otras instituciones públicas u organizaciones internacionales

Tal como lo establece el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, son deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros:

(...)

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

(...)

Además de lo anterior, con relación a la suscripción de convenios interinstitucionales, los numerales 1 y 2 del artículo 28, inciso h) de la Ley No. 6227, Ley General de la Administración Pública, señalan:

Artículo 28.-

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.



AUDITORÍA INTERNA

2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:

(...)

h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio.

(...)

En ese marco, se revisó la documentación del proceso denominado “**Responsabilidad de la Dirección**”, con el propósito de ubicar procedimientos relativos al préstamo o reubicación de funcionarios a otras instituciones públicas o entidades privadas.

Dicho proceso consta de 6 procedimientos:

- **5PO1 Comunicación:** relativo a establecer los mecanismos para el aseguramiento de la comunicación institucional y la eficiente comunicación técnica del MAG hacia los productores/as.
- **5PO2-01 Planificación y Seguimiento de la Gestión Institucional:** relativo a establecer la coordinación e integración de los instrumentos técnicos y metodológicos para desarrollar la planificación estratégica y operativa en alineamiento con la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), políticas y objetivos institucionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- **5PO3-01 Gestión de Asesoría Jurídica:** relativo a asesorar y resolver los asuntos de índole legal tanto del Ministerio de Agricultura y Ganadería como del Sector Agropecuario en general, por medio de la interpretación, aplicación y valoración jurídica dentro del marco de la racionalidad, transparencia y objetividad institucional, con el fin de que las actuaciones y los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico.

Este procedimiento contiene el apartado **2.5 denominado “Elaboración o revisión de convenios y cesiones de pago”** el cual describe lo siguiente:

2.5 Elaboración o revisión de convenios y cesiones de pago:

2.5.1. Elaboración o revisión de convenios

2.5.1.1. La/El Oficinista recibe el requerimiento de revisión o elaboración del convenio conjuntamente con el legajo de



AUDITORÍA INTERNA

documentos de acuerdo al [5F40, Convenio de proyectos, 5F41, Convenios de bienes inmuebles, 5F42, Convenios de bienes muebles, 5F43, Convenios de Cooperación, 5F44, Convenios de Teletrabajo fundamentados en la 7E20, Ley 7064, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria y orgánica del MAG FODEA, 8E03, Ley de la Administración Pública, 7E11, Ley de Administración Financiera de la República y de presupuestos públicos](#), lo registra en el sistema de correspondencia, y lo traslada al Jefe/a de Asesoría Jurídica.

2.5.1.2. El Jefe/a de Asesoría Jurídica revisa el expediente en el sistema de correspondencia, y asigna el caso al Gestor Jurídico.

2.5.1.3. El Gestor jurídico revisa el soporte legal del convenio, realiza los ajustes técnicos y brinda un borrador del [5F40, Convenio de proyectos, 5F41, Convenios de bienes inmuebles, 5F42, Convenios de bienes muebles, 5F43, Convenios de cooperación, 5F44, Convenios de Teletrabajo](#), al Jefe/a de Asesoría Jurídica y a las otras partes suscribientes.

2.5.1.4. El Jefe/a de Asesoría Jurídica revisa el documento [5F40, Convenio de proyectos, 5F41, Convenios de bienes inmuebles, 5F42, Convenios de bienes muebles, 5F43, Convenios de cooperación, 5F44, Convenios de Teletrabajo](#), realiza observaciones y/o otorga el visto bueno.

2.5.1.5. Una vez autorizado por el Jefe/a de Asesoría Jurídica, entrega [5F40, Convenio de proyectos, 5F41, Convenios de bienes inmuebles, 5F42, Convenios de bienes muebles, 5F43, Convenios de cooperación, 5F44, Convenios de Teletrabajo](#), junto con el oficio correspondiente al Oficinista y lo traslada a las partes externas suscribientes para su aval mediante firma según [6P04-03, Control de Insumos Operativos y Servicios, apartado 2.6.](#)

2.5.1.6. El Gestor Jurídico elabora el oficio con el visto bueno para el Despacho Ministerial o Viceministerial correspondiente, y lo traslada al El Jefe/a de Asesoría Jurídica para su revisión y firma.

2.5.1.7. El oficinista de Asesoría Jurídica recibe el [5F40, Convenio de proyectos, 5F41, Convenios de bienes inmuebles,](#)



AUDITORÍA INTERNA

5F42, Convenios de bienes muebles, 5F43, Convenios de cooperación, 5F44, Convenios de Teletrabajo firmado por todas las partes, lo anota en el control de correspondencia, y lo traslada Gestor Jurídico.

2.5.1.8. El Gestor Jurídico redacta el oficio de remisión y lo traslada al Oficinista junto con el original o copias del 5F40, Convenio de proyectos, 5F41, Convenios de bienes inmuebles, 5F42, Convenios de bienes muebles, 5F43, Convenios de cooperación, 5F44, Convenios de Teletrabajo, el cual mediante el 6P04-03, Control de Insumos Operativos y Servicios, apartado 2.6 para los fines correspondientes.

- **5P04-01 Gestión de Control Interno:** relativo a establecer los mecanismos institucionales relacionados con la creación, diseño, implementación y administración de los instrumentos de control, mediante el uso de herramientas para la aplicación de la autoevaluación y Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRIMAG) adaptados a este Ministerio, el seguimiento tanto a las acciones para la mejora de la gestión institucional como a los acuerdos de la Comisión Gerencial de Control Interno (CGCI) y la capacitación a los funcionarios; para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.
- **5P05-01 Atención a los requerimientos y/o valoraciones de la ciudadanía presentadas ante la Contraloría de Servicios del MAG:** relativo a Regular la presentación y resolución en tiempo y forma de las inconformidades, quejas, reclamos, consultas, denuncias, sugerencias o felicitaciones de los usuarios externos con respecto a la forma en que se brinda un servicio, mediante el análisis, la recopilación de información y la emisión de un acto final, con el fin de garantizar un servicio oportuno y de calidad que responda a la misión y visión del MAG en coordinación con sus órganos adscritos de desconcentración máxima y mínima.
- **5P06-01 Gestión de la Salud Ocupacional:** relativo a promover el estado de salud físico, mental, social y laboral de las personas funcionarias de la institución, mediante la aplicación de normativa y técnicas de atención para la prevención, capacitación, investigación, tratamiento y rehabilitación en salud ocupacional, garantizando la seguridad laboral de las personas funcionarias y usuarios presentes en la institución en acatamiento a la Ley 6727.



AUDITORÍA INTERNA

Debido a que ninguno de los procedimientos del proceso “Responsabilidad de la Dirección” contiene actividades que regulen la designación o el préstamo de funcionarios del MAG a otras instituciones públicas u organizaciones privadas; se consultó lo relativo al proceso 6 “Gestión de Recursos”, con el propósito de determinar si alguno de los 6 procedimientos publicados contienen actividades relacionadas con el préstamo de funcionarios o sobre el seguimiento a estas designaciones de personal; aconteciendo que ninguno de los procedimientos revisados y descritos a continuación contienen actividades relacionadas con el tema apuntado.

- **6PO1-01 Gestión de Servicios y Compensación del Personal:** relativo a establecer las disposiciones y actividades para realizar la gestión de servicios y compensación del personal del MAG, referentes a los estudios de anualidades, la administración de los expedientes y la confección de la planilla, mediante el análisis, estudio, verificación de la información y la confección de resoluciones de pago, para mantener actualizados los salarios y poder realizar los pagos a los funcionarios de acuerdo a la normativa vigente.
- **6PO1-02 Relaciones Humanas y Sociales:** relativo a asesorar a las autoridades y mandos medios del MAG con base en la normativa vigente que regula las relaciones laborales, realizando procesos de investigación y estudios de los casos planteados, con el fin de orientar hacia una la toma de decisiones acertada y fundamentada legalmente.
- **6PO1-03 Organización del Trabajo:** relativo a realizar estudios de Análisis Ocupacional tales como reasignaciones y recalificaciones de puestos, cambios de especialidad, entre otros, siguiendo los lineamientos establecidos por la Dirección General de Servicio Civil para determinar la clasificación que corresponde a cada puesto de acuerdo con la estructura orgánica del MAG.
- **6PO1-04 Gestión del Desarrollo:** relativo a mantener una búsqueda permanente y continua del estímulo al crecimiento profesional de las personas, considerando entre otros aspectos su talento, promoviendo el aprendizaje que se requiera, así como la definición de los itinerarios de carrera interna institucional que permitan interrelacionar los diversos perfiles, expectativas y preferencias individuales con los requerimientos y necesidades prioritarias y estratégicas de la organización.



AUDITORÍA INTERNA

- **6PO1-05 Gestión de Empleo:** relativo a reclutar oferentes para determinado puesto y asesorar a la Jefatura donde se encuentra la plaza vacante en el proceso de selección de personal, mediante las estrategias e instrumentos establecidos por la Dirección General de Servicio Civil con el fin de dotar al MAG del personal idóneo de acuerdo con los requerimientos para la clase.
- **6PO1-06 Gestión Integral de la Salud:** relativo a promover el mejor estado de salud física, psicológica y social de todas las personas funcionarias de la institución, mediante acciones en prevención, educación, así como la actualización del personal en salud de manera continua y permanente para brindar una atención directa, análisis y tratamiento de la enfermedad, mejorando el acceso de dicha población trabajadora a los servicios que brinda la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) mediante el Sistema de Medicina de Empresa.

Esta condición había sido señalada por la Auditoría Interna mediante el oficio AI 108-2012 de fecha 12 de julio de 2012, en el que se advirtió en ese entonces a la Viceministra, con relación a traslados de personal a otras instituciones, *“que la Administración debía asegurar que se levantara y formalice el procedimiento por escrito para esta actividad”*.

Respecto de esto, la Viceministra en oficio DVM-XC-282-2012 de fecha 20 de agosto de 2012 giró instrucciones al Departamento de Recursos humanos para que presentara a más tardar el 16 de agosto de ese año, una propuesta de reglamento para normar ese tipo de convenios y las diferentes responsabilidades, no solo de la administración activa sino también de sus funcionarios y de sus superiores que autorizan dichos traslados, de manera que quedara claramente establecida la conveniencia institucional, la aprobación del superior jerárquico, etc., de tal forma que existiera una manifestación clara de que las funciones del departamento o dirección no quedarán desatendidas.

En ese sentido, conforme lo comunicado por el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos mediante oficio DAF-GIRH-OF-513-2023 de fecha 02 de junio de 2023, en el año 2012 ese departamento realizó una propuesta de reglamento, pero, debido a que la Asesoría Jurídica en noviembre del mismo año actualizó el procedimiento **5PO3, Gestión jurídica**, en el que se incluyó el apartado **2.7 Realización de convenios o contratos**, el cual incluía el Instructivo



AUDITORÍA INTERNA

Gestión de Normatividad y Contratos que normaba todo con relación a los convenios, no se gestionó el reglamento propuesto. Actualmente no se visualiza este instructivo en la gestión jurídica, procedimiento 5PO3-01 Gestión de Asesoría Jurídica.

2.2. Norma que faculta al Gobierno de Costa Rica, a proporcionarle a la FAO la asistencia de secretaría

La Ley No. 6546 “Acuerdo con FAO para Oficina en Costa Rica”, del 16 de marzo de 1981 establece en el artículo 4, lo siguiente:

“El Gobierno prestará asistencia al establecimiento y el funcionamiento efectivo de la Oficina del Representante de la FAO, proporcionando gratuitamente:

(...)

b) Los servicios del personal local, incluida asistencia de secretaría según acuerden periódicamente el Gobierno y la FAO;

(...)

A este respecto, la Asesoría Jurídica en el oficio MAG-AJ-C-0018-2023 de fecha 27 de junio de 2023 señaló lo siguiente:

“La noma citada faculta al Gobierno para prestar asistencia al establecimiento y el funcionamiento efectivo de la Oficina del Representante de la FAO, proporcionando gratuitamente entre otras cosas “Los servicios del personal local, incluida asistencia de secretaría según acuerden periódicamente el Gobierno y la FAO.”

“Que de conformidad con los numerales 21, 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, corresponde al Presidente de la República en forma exclusiva dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su totalidad y hacer lo propio en la Administración Pública descentralizada; atribución que comparte con los ministros actuando como Poder Ejecutivo, en tanto a estos corresponde el ejercicio de tal rectoría política sobre los órganos y entes de la Administración central y descentralizada del respectivo ramo ministerial, en cumplimiento del principio de unidad estatal que rige al Estado Costarricense consagrado en la Constitución Política”.



AUDITORÍA INTERNA

(Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo 43580). El resaltado no es original.

Entonces, cuando la norma establece que “el gobierno” prestará asistencia, para nuestros efectos refiere a la facultad de Presidente de la República que es a quien le corresponde dirigir las tareas de gobierno, tal y como se expresa líneas arriba, por lo que para el caso específico de la norma que se cita, consideramos que no podría entenderse como una facultad del Ministro para prestar sus funcionarios, sin importar la naturaleza de las tareas que ejecutarán. No obstante, existe la posibilidad de ejercer la coordinación interinstitucional para fines de interés mutuo entre dos instituciones u organizaciones entre los que se encuentran los convenios para préstamos de funcionarios, el cual debe contemplarse bajo una serie de consideraciones legales.

“Un convenio, según lo estipulado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su resolución 1019-F-2006, es un “(...) mecanismo bilateral utilizado por las unidades públicas para conseguir la coordinación interadministrativa, mediante relaciones jurídicas de colaboración y cooperación entre ellas. De ahí que, en este tipo de acuerdos, al buscar un objetivo común, un interés compartido, se presenta un equilibrio entre lo que se da y recibe cada una de las entidades u órganos involucrados (...)”. Así las cosas, para que exista un convenio entre dos Administraciones Públicas debe haber un objetivo en común que persigan ambas partes, así como un balance entre las prestaciones a las que se obligan tales entidades, en caso de que aquellos elementos no se encuentren presentes, no existirá, entonces, un convenio.”

*Lo anterior sirve para dilucidar los alcances de los convenios y responde a su consulta, en la que afirma correctamente que **según criterios de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República no es factible dar en préstamo funcionarios para cubrir las necesidades propias de otra entidad.***

2.3. Persona contratada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería para ubicarla en la FAO, en el cargo de secretaria

Para los efectos del servicio preventivo, se aclara, que el análisis correspondió sobre lo acontecido bajo los términos del Convenio



AUDITORÍA INTERNA

CV 004-2018; esto debido a que el préstamo de la servidora que fue facilitada a la FAO, fue tramitado desde el 09 de julio de 2012 con el Convenio MAG-FAO CV 004-2013 suscrito por las partes en fecha 16 de enero de 2013.

Al respecto, Susana Rivera Masis fue contratada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, para ocupar el puesto en propiedad No. 027033, clase Secretaria de Servicio Civil 2 ubicado en la FAO, Casa esquinera Rohrmoser, de la casa del expresidente Oscar Arias 200 metros sur y 100 metros oeste en Pavas.

La utilización de esta plaza fue autorizada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria mediante el oficio STAP 1080-2012 de fecha 03 de mayo del 2012, en el que se justificó la necesidad del ministerio de cumplir con el tratado internacional entre Costa Rica y la FAO, con el fin de continuar ofreciendo los servicios de apoyo en materia de cooperación técnica internacional de dicho Organismo, al Sector Agropecuario, el cual se había realizado desde el año 1993.

Las funciones establecidas para la funcionaria en el Convenio fueron el desarrollo de tareas de tipo secretarial específicas de la FAO, no estando conforme este préstamo de personal (traslado temporal) con lo estipulado en el artículo 112 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil ni con criterios de Órganos Consultivos Superiores que a continuación se describen, sobre la imposibilidad de dar en préstamo funcionarios para cubrir necesidades propias de la otra entidad.

Artículo 112 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil

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

- a) Para desempeñarse en otras Instituciones del Estado en calidad de asesores o asignados como personal de contraparte en Convenios Institucionales o Internacionales debidamente formalizados;*
- b) Por designación de la Administración Superior para que ejerza la dirección y/o desarrollo de un proyecto, programa o proceso institucional significativamente importante,*



AUDITORÍA INTERNA

siempre y cuando no exista un puesto previamente designado para atender esas necesidades y funciones.

- c) Por designación de la Administración Superior para que ejerza un cargo cuyo titular no se encuentra desempeñándolo, debido a que goza de licencia con goce de salario.*
- d) Para desempeñarse en sustitución de un titular que haya sido suspendido con goce de salario, por disposición de un Tribunal.*

En estos 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 que fueren a realizar así lo ameritan y cuando el citado movimiento sea necesario por un plazo igual o mayor a tres meses.

Las reasignaciones surgidas producto de lo anterior serán consideradas provisionales, de modo que finalizadas las causas que las motivaron, volverá el puesto a tener la clasificación y valoración original, sin que ello dé 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 que se beneficie con sus servicios.

(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 34071 del 17 de agosto de 2007).

Oficio 08365 (DJ-0981-2011) del 05 de setiembre de 2011 de la Contraloría General de la República

“...iniciamos señalando que, más allá de lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, en el cual se reconocen efectos a los acuerdos entre entes de derecho público, no existe una norma legal de carácter general que regule la suscripción de convenios como el que aquí nos



AUDITORÍA INTERNA

interesa⁴. Bajo esta tesitura y, pese a que por el principio de legalidad, los actos de las Administraciones Públicas tienen que estar expresamente autorizados, no hay que pasar por alto que los entes y órganos públicos cuentan con potestades implícitas, que suponen el ejercicio de acciones y la toma de decisiones vinculadas con las competencias que les han sido otorgadas de manera positiva.

En ese sentido, el artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública, establece que los principios generales del derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines, motivo por el cual, cuando menos de manera implícita, la suscripción de un convenio de esta naturaleza constituye un acto permitido por el ordenamiento jurídico. Siempre sobre el particular, importa advertir, en todo caso, que el cumplimiento de los principios que regulan el servicio público establecidos en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, así como la orientación de los servidores públicos –y de las entidades que éstos representan– hacia la consecución del interés público, demandan a los entes y órganos públicos la realización de acciones encaminadas a lograr un accionar eficaz, eficiente y orientado a la tutela del interés público.

Vale mencionar, que estas acciones no son un fin en sí mismas, sino que revisten un carácter instrumental como medios que permiten a los entes y órganos públicos cumplir con el cometido para el que fueron creados, atender las competencias que les han sido conferidas y asumir las responsabilidades que pesan sobre ellos, acciones dentro de las que, a juicio de este Despacho, se enmarca la suscripción de un convenio de esta naturaleza. Ahora bien, este tipo de convenios tienen que tender a la satisfacción de un interés público que viene a constituir la fuente básica de su existencia, lo cual llevado a la especie se tiene por acreditado, habida cuenta que la finalidad que se pretende atender a través de la creación y el mandato encomendado a esa Comisión Especial reviste un evidente interés público; el resaltado es nuestro.

⁴ La consulta trata sobre la posibilidad de que la CCSS pueda suscribir un convenio de préstamo de funcionarios para que presten servicio de asesoría especializada para la Comisión Especial”.



AUDITORÍA INTERNA

Criterio C-413-2007 del 19 de noviembre de 2007 de la Procuraduría General de la República

(...)

II.- El traslado, permuta, reubicación o préstamo de servidores públicos a otras dependencias públicas.

(...)

Conforme a la integración armónica de los ordinales 22 bis, inciso a), 50, inciso a) y 112 del citado Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (RESC), los servidores públicos tienen el deber de prestar personalmente sus servicios en forma regular y continua, y en el lugar que el Ministro o jefe autorizado les indiquen; lo que a fines de garantizar la continuidad y eficiencia de la Administración o en aras de satisfacer algún interés público debidamente justificado, puede implicar el traslado o la reubicación –definitiva o transitoria (temporal)– del servidor dentro de un mismo programa presupuestario, de un programa a otro o de un ministerio a otro, siempre que no se cause grave perjuicio al servidor.

Dicho criterio ha sido incluso admitido por la CGR, la que ha establecido que con base en lo dispuesto por los ordinales 3, inciso u) y 112 del RESC, la administración se encuentra facultada para transferir temporalmente a sus funcionarios a otras dependencias administrativas, con el objeto de satisfacer cabalmente el interés público que persigue, por cuanto es deber y atribución del Estado verificar la eficiencia del servicio que presta, siempre y cuando ello no vaya en detrimento de los derechos y beneficios laborales que les asiste a los empleados públicos, de conformidad con el Estatuto de Servicio Civil (DI-AA-1091 –oficio 03993– de 10 de abril de 2002).

Estos movimientos de personal pueden materializarse en actos concretos y singulares o mediante convenios interinstitucionales, en los que comúnmente se prevé que los servidores continúan disfrutando de los beneficios y deberes que les confiere su relación estatutaria originaria, incluido su salario; el cual puede ser cubierto tanto por la institución a que



AUDITORÍA INTERNA

pertenece el servidor, como por la que se beneficie de sus servicios, según se convenga formalmente.

Efectivamente, entre los varios supuestos en que procede el traslado de funcionarios públicos, la CGR alude la asignación de servidores como contraparte de convenios institucionales de cooperación; técnica de colaboración por excelencia en un sistema descentralizado de organización del poder público como el nuestro.

Y conceptúa dichos convenios interadministrativos como aquellos acuerdos de voluntades suscritos entre dos o mas entes –y organismos, agregaríamos nosotros– públicos, con miras a lograr una interrelación que se traduce en última instancia en el mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que las partes intervienen en una situación de igualdad y en el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias (DI-AA-2117 –oficio 07992– de 16 de junio de 2002).

Al analizar la posibilidad de trasladar recursos humanos de una institución a otra dentro del Sector Público, de forma temporal y sin que se produzca un movimiento presupuestario de la plaza, denominada comúnmente como préstamo de funcionarios, la jurisprudencia administrativa de la CGR ha señalado una serie de criterios que deben ser tomados en consideración para determinar la validez de una medida de ese tipo.

En el aspecto sustantivo se destaca que el traslado debe vincularse con un programa o proyecto conjunto para el desarrollo de actividades compatibles con el cometido – competencias y fines– de ambas entidades (DAJ-0812 –oficio 003991–) y a nivel formal se pide al menos la existencia de un convenio previo que enmarque la cooperación interinstitucional, incluida la definición de los términos del traslado temporal de funcionarios (DFOE-GU-97/2002), como por ejemplo: el tipo de participación, los compromisos –derechos y obligaciones– que asumen las partes, los beneficios que pretenden obtener al suscribir el convenio, el plazo de vigencia del traslado, entre otras (DI-AA-2117 op. Cit., así como el DAJ-0745 de 14 de abril de 1998). Y se ha



AUDITORÍA INTERNA

insistido en que no es factible dar en préstamo funcionarios para cubrir las necesidades propias de la otra entidad (oficio 03153 de 23 de marzo de 2001); el resaltado es nuestro.

(...)

Opinión Jurídica OJ 080-2011 del 09 de noviembre de 2011 de la Procuraduría General de la República

(...)

Ahora bien, según hemos reconocido las Administraciones Públicas, en tesis de principio, se encuentran facultadas para transferir o prestar temporalmente a sus funcionarios a otras dependencias públicas, ya sea a voluntad de éstos o por decisión unilateral administrativa, con el objeto de satisfacer cabalmente el interés público, pero siempre y cuando ello no vaya en detrimento de los derechos y beneficios laborales que les asisten (dictamen C-413-2007 de 19 de noviembre de 2007).

Esa posibilidad de trasladar recursos humanos de una institución a otra dentro del Sector Público, de forma temporal y sin que se produzca un movimiento presupuestario de la plaza, se denominada comúnmente como “préstamo de funcionarios”.

Según criterios propios de la Contraloría General de la República -CGR-, dichos convenios interadministrativos se conceptúan como acuerdos de voluntades suscritos entre dos o más entes u organismos públicos, con miras a lograr una interrelación que se traduce en última instancia en el mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que las partes intervienen en una situación de igualdad y en el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias (DI-AA-2117 -oficio 07992- de 16 de junio de 2002).

Además, siguiendo la línea jurisprudencial administrativa decantada por la CGR, en el dictamen C-413-2007 op. cit. esbozamos los criterios mínimos a considerar a fin de determinar la validez de aquellos convenios de préstamo de



AUDITORÍA INTERNA

funcionarios; a saber: En el aspecto sustantivo se destaca que el traslado debe vincularse con un programa o proyecto conjunto para el desarrollo de actividades compatibles con el cometido –competencias y fines– de ambas entidades (DAJ-0812 –oficio 003991–) y a nivel formal se pide al menos la existencia de un convenio previo que enmarque la cooperación interinstitucional, incluida la definición de los términos del traslado temporal de funcionarios (DFOE-GU-97/2002), como por ejemplo: el tipo de participación, los compromisos –derechos y obligaciones– que asumen las partes, los beneficios que pretenden obtener al suscribir el convenio, el plazo de vigencia del traslado, entre otras (DI-AA-2117 op. Cit., así como el DAJ-0745 de 14 de abril de 1998). Y se ha insistido en que no es factible dar en préstamo funcionarios para cubrir las necesidades propias de la otra entidad (oficio 03153 de 23 de marzo de 2001); el resaltado es nuestro.

Por todo ello, es que la CGR en su oficio N° 08365 (DJ-0981-2011 de 5 de setiembre de 2011), estimó que, en principio, la celebración de este tipo de convenios interadministrativos pudiera encontrarse autorizada implícitamente, al menos, en cuanto a su motivo y contenido (arts. 4, 11.2 y 14 de la LGAP); razón por la que a criterio del órgano contralor no existe impedimento para que la Asamblea Legislativa y la CCSS suscriban un convenio de préstamo de funcionarios, a fin de que servidores de la Caja presten asesoramiento especializado a aquella Comisión investigadora.

(...)

2.4. Desempeño de funciones en la FAO por parte de servidora del MAG con convenio vencido

El periodo de vigencia del Convenio CV 004-2018 AJ MAG fue del 12 de marzo de 2018 al 12 de marzo de 2022.

En fecha 21 de junio de 2022, tres meses después de haber vencido este convenio, la señora Andrea Padilla Arce, Representante Asistente de Programas de la FAO, con oficio 11/2022 requirió a la Ministra de Agricultura y Ganadería⁵ prorrogar por la misma cantidad de tiempo,

⁵ Sra. Laura Bonilla Coto, Ministra del MAG del 8 de mayo al 09 de Setiembre del 2022.



AUDITORÍA INTERNA

cuatro años, el préstamo de Susana Rivera Masís; de lo cual no consta respuesta en el sistema de gestión documental del Despacho del Ministro, según lo señalado por la Directora de ese Despacho mediante correo electrónico de fecha 22 de mayo de 2023.

Pese, a que esta organización no recibió respuesta del ministerio, mantuvo a la servidora Susana Rivera Masís desempeñando funciones durante un año, un mes y quince días con el convenio vencido, esto porque fue hasta el 4 de mayo de 2023 que el actual Ministro recibió nota suscrita por la Representante Asistente de Programas de la FAO mediante la cual la puso a disposición del Ministerio de Agricultura y Ganadería para no afectar la labor de esta servidora.

2.5. Ausencia de controles internos para ejecutar obligaciones de fiscalización del Convenio CV 004-2018 AJ MAG celebrado entre el MAG y la FAO para el traslado temporal en calidad de préstamo de Susana Rivera Masís

La Cláusula Segunda del Convenio CV 004-2018 designó al Director Nacional de Extensión Agropecuaria y al Coordinador Residente de la FAO como las Autoridades responsables de la fiscalización de este instrumento, quienes debían garantizar que al vencimiento de este Convenio (12 de marzo de 2022), de no prorrogarse, la funcionaria regresara a ocupar en el Ministerio de Agricultura y Ganadería –cláusula tercera, inciso b) del Convenio.

Según certificación GSCP-CERT-359-2022 extendida por el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos en fecha 8 de agosto de 2022, quien ejerció el cargo de Director de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria en el periodo comprendido entre el 25 de febrero de 2019 al 07 de mayo de 2022 fue el señor Nils Solórzano Arroyo y actualmente quien ostenta dicho cargo, es la señora Karla Mena Soto.

Con ocasión de ello, la Auditoría Interna requirió a ambos servidores que informaran sobre las acciones ejercidas por la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria con relación al control y fiscalización establecida en dicho convenio.

Mediante oficio RDPC-DR-050 de fecha 18 de mayo de 2023, el señor Nils Solórzano Arroyo manifestó:



AUDITORÍA INTERNA

1. *Que desde que asumí dicho puesto en febrero del 2019 no se me indicó por parte de mi jefatura, así como de otras instancias (Recursos Humanos, Asesoría Legal, Despacho Ministerial), sobre la existencia de dicho convenio y menos sobre la responsabilidad de fiscalización del mismo.*

2. *Que según consta en certificación emitida por Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio oficio DAF-GIRH-CER-246-2023, indica que, según la Relación de Puestos de este Ministerio, el puesto 027033 presupuestariamente se ubica en el Código Presupuestario No.207-169-00-01-0017, por lo cual dicho funcionario no pertenece ni perteneció al programa 175, por lo que ni en la revisión de la Relación de Puestos del programa a mi cargo aparecía.*

3. *Que, consta en el expediente personal de la servidora el Convenio No.004-2018, que se refiere al traslado temporal de la funcionaria bajo la figura de Convenio de Cooperación Interinstitucional a la FAO, el cual comprendía el periodo del 12 de marzo de 2018, hasta el 12 de marzo de 2022.*

Por lo anterior y según la información suministrada por GIRH, reitero que nunca se me informó sobre la fiscalización que debía realizar la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria al convenio CV 004-2018 AJ MAG.

Por su parte, la directora actual de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria mediante oficio DNEA 285-2023 de fecha 19 de mayo de 2023, indicó:

1. *Recientemente me encuentro desempeñándome como directora de Extensión Agropecuaria, y cuando inicié mis labores no se me entregó ningún control relacionado a préstamos de personal bajo convenios, por lo tanto, he coordinado con Asesoría Jurídica y posteriormente lo haré con Recursos Humanos, para valorar la implementación de una herramienta de control para este tipo de convenios, y así a partir de ahora facilitar el seguimiento correspondiente en cuanto asesoría jurídica actualice la información.*

2. *El día jueves 4 de mayo de 2023 se recibe la llamada del Sr. José Claudio Fallas indicando que se estaba*



AUDITORÍA INTERNA

presentando personalmente en su oficina la Sra. Susana Rivera Masís, quien entrega al Sr. Fallas oficio emitido por la señora Andrea Padilla, Representante Asistente FAO en Costa Rica, informando de la situación del vencimiento del convenio y que se ponía a disposición la plaza ubicada en la DNEA para asignar funciones y lo correspondiente; asimismo se le indica a la señora Susana presentarse el lunes 8 de mayo para reunirse con mi persona y realizar la gestión ante Recursos Humanos.

Dicho oficio me fue remitido en copia física el día lunes 8 de mayo de 2023; y ese mismo día conversé con la señora Susana sobre funciones y características de la DNEA; y el martes 9 de mayo de 2023 comuniqué al señor Rolando Sánchez de la situación para su orientación y proceso a seguir.

3. A partir del 8 de mayo de 2023 la señora Susana Rivera inicia funciones como secretaria de la DNEA, bajo mi supervisión como Directora de Extensión Agropecuaria.

Sobre esto, la Auditoría Interna corroboró que el Despacho del Ministro en fecha 04 de abril de 2018 entregó cuatro tantos del Convenio CV 004-2018, firmado por las partes, a la Asesoría Jurídica y que esta dependencia mediante oficios MAG-AJ-180-2018 y MAG-AJ-184-2018, ambos de fecha 06 de abril de 2018 remitió una copia al Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos del MAG y otra a la FAO, para la inclusión en el expediente de personal de Susana Rivera Masís, dejándoles claro a estos órganos sobre el vencimiento.

De lo anterior, no hubo elementos para demostrar que los órganos que tenían conocimiento del convenio (Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, Asesoría Jurídica, Despacho Ministerial) realizaran gestiones para que el Director de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria cuando asumió el cargo (25 de febrero de 2019) tomara conocimiento de sus obligaciones de fiscalización.

Tampoco hay evidencia de que el Director Nacional de Extensión Agropecuaria llevara controles sobre el personal bajo supervisión de esta dirección, esto porque de haberlos llevado, hubiera tomado conocimiento de que una funcionaria ubicada en el programa 175 se encontraba en préstamo en una organización privada.



AUDITORÍA INTERNA

2.6. Obligaciones establecidas en el convenio CV 004-2018 celebrado entre el MAG y la FAO para el traslado temporal en calidad de préstamo de Susana Rivera Masis

La Cláusula Tercera del Convenio estableció las obligaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería para la correcta ejecución del Convenio:

- a) *Continuar pagando el salario con todos sus beneficios a la funcionaria Susana Rivera Masis.*
- b) *Mantener el vínculo laboral con la funcionaria Susana Rivera Masis y garantizar que al vencimiento de este Convenio la citada funcionaria regresará a ocupar su actual puesto, salvo que circunstancias especiales determinen la necesidad y conveniencia de que se desempeñe en otro cargo, compatible con su puesto.*
- c) *La funcionaria Susana Rivera Masis, quedará resguardada por la Póliza de Riesgos del Trabajo del MAG y su respectivo seguro ante la Caja Costarricense del Seguro Social.*

En tal sentido, se corroboró que las obligaciones del MAG señaladas en los incisos a), y c) de esta cláusula fueron ejecutadas por el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, sin embargo, los controles sobre la gestión de la servidora fueron llevados únicamente por el representante de la FAO sin ser comunicados al Director Nacional de Extensión Agropecuaria, al punto que el representante de esta organización fue autorizado por el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos para el acceso del sistema para la gestión de vacaciones de los funcionarios del MAG y de sus órganos adscritos (SFE, SENASA, INTA, CONAC) para que aprobara directamente las solicitudes de vacaciones requeridas por Susana Rivera Masís.

Con relación a las calificaciones de servicio de Susana Rivera Masís, constan en el Área de Gestión del Desarrollo, formularios de evaluación de desempeño de los periodos 2018, 2019 y 2020.

La evaluación del desempeño del año 2021 no fue remitida a Gestión del Desarrollo ni por Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria ni por la FAO, sin embargo la evaluación de la funcionaria del año 2021 se encuentra en el expediente personal custodiado por el área de



AUDITORÍA INTERNA

Compensaciones y Servicios del Personal sin la determinación de expectativas.

Sobre el particular, de acuerdo con la Guía de aplicación del modelo de gestión del desarrollo anual de las personas servidoras públicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus Órganos Adscritos del mes de diciembre de 2020, le corresponde a cada jefatura registrar en un expediente todos los documentos relacionados con cada una de las etapas de la evaluación del desempeño de su personal colaborador:

- a) Planificación de la evaluación del desempeño
- b) El seguimiento de la evaluación del desempeño
- c) La evaluación del desempeño
- d) La realimentación

Posteriormente el jefe inmediato debe enviar los formularios de evaluación y la lista del personal evaluado y la resolución razonada al Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos; a pesar de esto, para el caso de Susana Rivera Masís no hay evidencia del cumplimiento de la regla técnica instaurada por la Dirección General de Servicio Civil para estos efectos.

Las obligaciones establecidas en el convenio CV 004-2018 para la funcionaria consistían en presentar informes sobre el trabajo realizado con el visto bueno del Coordinador Residente de la FAO a la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria y en el momento que las Autoridades responsables de este convenio se lo solicitaran con copia a la Gestión Institucional de Recursos Humanos, siendo que, no hay evidencia de que ninguna de las dos dependencias de este ministerio le haya requerido a la funcionaria la presentación de informes en el periodo de vigencia del convenio.

2.7. Competencia del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos para el control y seguimiento de funcionarios trasladados en calidad de préstamo bajo convenio

Sobre la competencia del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos para el control y seguimiento de funcionarios trasladados en calidad de préstamo bajo convenio, la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil⁶ emitió criterio, en el que señaló:

⁶ Oficio AJ-OF-376-2023 del 7 de junio de 2023.



AUDITORÍA INTERNA

La normativa que regula la materia sobre movimientos de personal y los respectivos expedientes personales en el Reglamento del Estatuto del Servicio Civil:

“Artículo 25. Todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de los puestos cubiertos por el Estatuto y que deban figurar en el expediente personal de los servidores, se debe tramitar mediante el formulario denominado "Acción de Personal". Se exceptúan aquellos movimientos que afecten a un grupo numeroso de servidores, los cuales podrán tramitarse por "planillas colectivas" u otros medios que garanticen su apego a la normativa vigente y siempre que estos no sean de los que requieren la aprobación anticipada de la Dirección General de Servicio Civil, en cuyos casos se deberán anexar las acciones de personal debidamente firmadas y selladas.

Los originales de las acciones de personal y de cualquier otro medio que se use para tramitar movimientos de personal una vez aprobados permanecerán bajo custodia de las Oficinas de Recursos Humanos, quienes dispondrán la mejor forma de incluir los correspondientes documentos o datos en los expedientes personales de los servidores.

Los movimientos de personal originados en nombramientos en propiedad, ascensos en propiedad, nombramientos interinos y sus prórrogas y modificaciones y los ascensos interinos y sus prórrogas y modificaciones requerirán de la aprobación previa de la Dirección General de Servicio Civil. Sin embargo, por criterio de oportunidad, eficiencia, considerando elementos contextuales, las posibilidades administrativas y modelos de gestión, la misma Dirección General de Servicio Civil, mediante resolución administrativa, podrá eximir de su refrendo a determinados tipos de movimientos de personal o a instituciones específicas.

Los demás movimientos de esta naturaleza y propios de la gestión de recursos humanos, serán gestionados directamente y de responsabilidad de las dependencias encargadas de la gestión de recursos humanos en cada institución, salvo que por criterio la Dirección General de



AUDITORÍA INTERNA

Servicio Civil, establezca como requisito, su refrendo para determinados tipos de movimientos de personal o en la actuación de instituciones específicas.

(...)

Artículo 45. – Los Ministerios o Instituciones reguladas por el Estatuto de Servicio Civil deberán llevar un expediente personal de cada uno de sus servidores, en el cual se guardarán los documentos relativos a su empleo y constancia de aquellos datos que sirven para mantener un historial de sus servicios lo más exacto posible. Debe entenderse que es a la respectiva institución, al actuar como patrono, a la que le compete la emisión de constancias o certificaciones de tipo laboral que requieran sus empleados.

Llevarán también un prontuario por cada servidor, en el cual se anotarán las calificaciones de servicios, correcciones disciplinarias y los datos más importantes de las respectivas acciones de personal, en orden cronológico.

La Dirección General diseñará las fórmulas básicas e indicará los requisitos mínimos bajo los cuales se confeccionarán y mantendrán los expedientes personales y los prontuarios. El máximo jerarca de la institución dispondrá la forma y procedimiento para cumplir con esta obligación, y cada vez que el servidor se traslade a un puesto de otra dependencia, ordenará pasar a la respectiva Oficina de Recursos Humanos el expediente personal y su prontuario.

Es responsabilidad exclusiva del servidor aportar los documentos y atestados que permitan la actualización del expediente personal que lleva la respectiva oficina de Recursos, el cual será la base para los distintos trámites.

En lo referido a la fotografía del servidor y sus calidades personales, la Dirección de Recursos Humanos deberá resguardar, según el marco de legalidad vigente, el derecho a la identidad de género, de acuerdo a lo que solicite la persona funcionaria.



AUDITORÍA INTERNA

Artículo 136.-Gestión de Servicios del Personal. Actividades Generales. Este proceso tiene la competencia de facilitar la organización del registro y control del personal. En este sentido este componente incluye la administración del trámite de pagos, control de movimientos de personal, control de asistencia, vacaciones, certificaciones, administración de bases de datos y administración de expedientes, trámites generales sobre incentivos, beneficios, licencias, permisos y otros afines al registro y control.” (lo resaltado y cursiva no pertenecen al original).

De la normativa expuesta se logra determinar que es responsabilidad de cada institución tener un expediente personal de todos sus servidores así como de custodiar la información que en éste se disponga.

Por su parte, la Asesoría Jurídica del MAG mediante oficio MAG-AJ-C-0018-2023 de fecha 27 de junio de 2023 señaló que, en el caso de los convenios de préstamos de personal, el Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos debe ejercer el control de movimientos de personal, incluyendo las obligaciones establecidas en los convenios que son competencia de estas áreas.

No obstante lo anterior, es criterio del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos (oficio DAF-GIRH-OF-513-2023 de fecha 02 de junio de 2023) que, a partir de que se formalizó el procedimiento **5PO3 Gestión jurídica** en el mes de noviembre de 2012, lo relacionado con convenios, corresponde a la Asesoría Jurídica; por esta razón, ante requerimiento de información sobre convenios interinstitucionales de préstamos de personal del MAG, no fue suministrada, con el alegato que el Departamento de Gestión Institucional no elabora convenios.

A su vez, la Asesoría Jurídica señaló⁷ que corresponde a esa instancia únicamente la elaboración y revisión de los convenios cuando así se lo requieran, sin embargo, el trámite posterior de suscripción y notificación no es una función de esa dependencia, ya que el control de los convenios corresponde al Departamento de Gestión de Recursos Humanos.

⁷ Oficio MAG-AJ-0961-2023 del 16 de noviembre de 2023.



AUDITORÍA INTERNA

3 Asesoría

Basados en los resultados obtenidos, se someten comentarios los cuales están orientados a asesorar sobre los siguientes aspectos:

- 3.1 El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través del Despacho Ministerial, ha facilitado personal con cargo de secretaria a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde el año 1993 para cubrir necesidades propias de esa organización; en atención a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley No. 6546.
- 3.2 El apoyo brindado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a la FAO no ha sido congruente con el artículo 12 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil ni con criterios de la Procuraduría General de la República, de la Contraloría General de la República y de la Asesoría Jurídica del MAG, con relación a que no es factible dar en préstamo funcionarios para cubrir las necesidades propias de la otra entidad, pues el préstamo o traslado temporal de personal debe vincularse con un programa o proyecto conjunto para el desarrollo de actividades compatibles con el cometido –competencias y fines– de ambas entidades.
- 3.3 El Ministerio de Agricultura y Ganadería no tiene actualmente formalizado procedimiento por escrito que regule el préstamo temporal de personal a otras instituciones públicas y/o privadas, condición que había sido señalada por esta Auditoría Interna mediante el oficio AI 108-2012 de fecha 12 de julio de 2012, en el que se había recomendado que el procedimiento fuera levantado por parte del Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos, al ser este órgano el encargado de ejercer el control de todos los movimientos del personal.
- 3.4 El Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha implementado sistemas de control para que los funcionarios con obligaciones en los convenios interinstitucionales para el préstamo de personal aseguren el seguimiento y los plazos de vencimiento de los convenios.



AUDITORÍA INTERNA

- 3.5** El Ministerio de Agricultura y Ganadería debe emitir políticas con el propósito de proteger sus sistemas informáticos, restringiendo el acceso a personas ajenas a la institución.

En este sentido, se considera que el producto desarrollado y los resultados obtenidos, coadyuvan a mitigar la aparición de riesgos relacionados con:

- Correlación entre recursos humanos contratados y las necesidades institucionales.
- Traslado de funcionarios sin contraprestación alguna para la institución prestataria.
- Mal manejo de recursos públicos.

4 Requerimiento de información

Así las cosas, y en el entendido de que este producto y las acciones subsecuentes no están sometidas al régimen previsto en los artículos 36 y 37 de la Ley General de Control Interno y 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, relacionados con la generación de recomendaciones y activar un procedimiento de seguimiento de recomendaciones, sí se considera oportuno puntualizar una serie de oportunidades de mejora para que la Administración valore la pertinencia de implementarlas en sus procesos, y exprese una posición respecto a lo que se le está asesorando.

Para la atención del presente requerimiento y los insumos requeridos, se otorga un plazo de 10 días hábiles.

Sin más por el momento, se despide atentamente,

Brenda Pineda Rodríguez
Auditora Interna



**Firmado
digitalmente**

Valide las firmas digitales

BPR/ens



AUDITORÍA INTERNA

C.Dig.:/ Lic. Julián Arias Varela. Viceministro Administrativo.
viceministroadministrativo@mag.go.cr
Lic. Miguel Ángel Rodríguez Solís, Oficial Mayor y Director
Administrativo Financiero; mrodriguez@mag.go.cr
Licda. Elvira Navarro Sandí. Auditora Encargada,
enavarro@mag.go.cr
Archivo

