

Auditoría Interna

05 de febrero de 2019
AI-Ad-03-2019

Señor
Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo sobre el nombramiento del Jefe del Departamento Administrativo

Estimado señor:

Atendiendo denuncia recibida por esta Auditoría Interna, sobre un supuesto nombramiento irregular del Jefe del Departamento Administrativo, se identificaron las siguientes oportunidades de mejora en el citado proceso:

a) El nombramiento se realizó por medio de ascenso directo sin mediar concurso interno

Según el artículo 16¹, en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

Para llenar la plaza, la Administración lo hizo por medio de un ascenso interino sin mediar concurso y amparada en el artículo 93² que establece lo siguiente:

*“Cuando se produce una vacante o se crea una plaza y tratándose de la misma actividad o serie, **ésta puede ser ocupada por el funcionario inmediato inferior**, que haya evidenciado su eficiencia, con buenas calificaciones periódicas, así como por otros factores **que comprueben su indiscutible idoneidad.**”* (Lo destacado no corresponde al original)

¹ Ley General de la Administración Pública

² Reglamento Autónomo de Trabajo

Auditoría Interna

Como se desprende del artículo anterior, la Administración no está obligada a nombrar al colaborador inmediato inferior de la plaza vacante, pues el mismo es claro al darle la potestad de comprobar la idoneidad, máxime que en el caso en estudio corresponde a un puesto de jefatura.

Siguiendo con el mismo análisis, tenemos que el artículo 94 del mismo cuerpo normativo señala lo siguiente:

“Los demás ascensos se harán mediante oferta de servicios de los interesados, siguiéndose, en lo aplicable, el trámite establecido para la selección de personal. En los concursos que al efecto se celebren podrán participar cualesquiera otras personas que reúnan los requisitos legales...”

Como se observa del artículo anterior, debe existir un trámite para la selección de personal y que la Administración puede recurrir a la modalidad del concurso para escoger a los colaboradores.

Al respecto, los artículos 33³ y 20⁴ como una mejor práctica, ya que el ICT debe aplicar los principios generales del régimen de Servicio Civil respectivamente establecen:

*“Las promociones de un grado al inmediato superior las podrán hacer los Jefes **tomando en cuenta en primer término las calificaciones periódicas de sus empleados; en segundo, la antigüedad y cualesquiera otros factores**, siempre que a juicio de la Dirección General de Servicio Civil, los candidatos a la promoción llenen los requisitos de la clase a que van a ser promovidos.*

Los ascensos de una clase a la inmediata superior en la misma u otra serie, los podrán hacer los jefes, según las vías de carrera administrativa que al efecto dicte la Dirección General, tomando en

³ Estatuto de Servicio Civil

⁴ Reglamento del Estatuto de Servicio Civil

Auditoría Interna

cuenta, en primer término, la eficiencia de sus empleados, evidenciada por las calificaciones periódicas de sus servicios, y en segundo, la antigüedad y cualesquiera otros factores, siempre que, a juicio de la Dirección General, los candidatos a la promoción llenen los requisitos de la clase a que van a ser ascendidos, así como las demás condiciones previstas en el artículo 9° de este Reglamento.”
(El énfasis no es del original)

Del análisis del estudio técnico realizado por el Departamento de Recursos Humanos que recomendó el nombramiento del colaborador Quirós, se observa que se consideró la experiencia no así la antigüedad, ni la de otros funcionarios.

Además, el Decreto N° 24025-MP, que “Regula Concurso Interno para Promoción de Servidores Públicos”, emitida por la DGSC indica lo siguiente en el considerando:

*“4.- Que la realización de concursos internos para definir las promociones de los servidores, **se estima conveniente dentro de las medidas necesarias para la modernización de la Administración de Recursos Humanos** en el Régimen de Servicio Civil.*

*5.- Que el concurso interno para las promociones, fundamentado en los artículos 34 del Estatuto de Servicio Civil y 21 de su Reglamento, **es un medio para fomentar el desarrollo del recurso humano y fortalecer la carrera administrativa.***

6.- Que en casos de promoción al grado inmediato superior, cuando los jefes no deseen ejercer su potestad de efectuarlos directamente, se pueden aplicar los procedimientos establecidos en la presente normativa.” (Los énfasis son de la Auditoría)

También establece lo siguiente:

Auditoría Interna

Artículo 3º.- Los objetivos fundamentales de la promoción por concurso interno son:

- a) Estimular la carrera administrativa de los funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.*
- b) Retener los servidores más idóneos en las distintas áreas de actividad de la Administración Pública cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.*
- c) Aumentar el nivel de consistencia entre las promociones de los servidores, y los puestos que ocuparán, de manera que exista la mayor compatibilidad posible entre las aptitudes, capacidades e intereses de los primeros, con las tareas, responsabilidades y demás características de los últimos.*
- d) Aumentar el grado de motivación del personal, dándole la posibilidad de ocupar puestos de mayor categoría.*

*Artículo 22.- Al ocurrir una vacante, la Oficina de Recursos Humanos, conjuntamente con el jefe de la unidad en donde ésta se halle, **determinará el procedimiento para llenarla considerando en su orden las siguientes opciones: ascenso directo**, según el artículo 33 del Estatuto y 20 de su Reglamento; **ascenso mediante concurso interno**, según el artículo 34 del Estatuto, 21 de su Reglamento y las normas estipuladas en este Decreto, **o concurso externo** según lo estipulan los artículos 25 y siguientes del Estatuto y el Capítulo V de su Reglamento. (...)* (Lo destacado no corresponde al documento fuente)

La Procuraduría General de la República mediante criterio C-166-2013 (26/8/13) se refirió al concurso en los siguientes términos:

“El procedimiento por excelencia para la comprobación de la idoneidad es el concurso, que le permite a la entidad, por un lado, comprobar la idoneidad de las personas que están solicitando el puesto, y por otro lado, la competencia le asegura el que pueda contar con los mejores candidatos posibles para ocupar el puesto.

En este sentido, ha indicado la Sala Constitucional, lo siguiente:

Auditoría Interna

“La Sala entiende que en el sector Público los concursos para llenar plazas es el medio natural mediante el cual se abre la posibilidad a todos aquellos sujetos que cumpliendo los requisitos académicos, y de experiencia laboral sean aptos para ocupar el puesto que se sacó a concurso, para con ello cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 192, de la "idoneidad comprobada" garantizándose la eficiencia de la función de la administración. (Sala Constitucional, resolución número 1997-5119 de las trece horas doce minutos del veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y siete)”

Por otra parte, los artículos 128 y 129⁵ respectivamente norman lo siguiente:

“Será válido el acto administrativo que se conforme substancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.

*El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, **previo cumplimiento de todos los trámites substanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.**”*
(Énfasis agregado)

Además, el inciso k) del artículo 42⁶ establece que, en ningún caso quedarán los funcionarios en inferioridad de condiciones a las establecidas en las Leyes de Trabajo y Servicio Civil.

El estudio determinó que la Administración no tiene un procedimiento claramente estandarizado que incluya criterios a considerar para llenar una plaza vacante, pues en algunas ocasiones recurre al concurso y en otras - como es el caso bajo estudio - lo hace de forma directa y no se observó que se haya realizado un estudio o análisis para determinar si procedía primero el ascenso directo y luego un concurso.

Lo anterior podría aumentar los siguientes riesgos:

⁵ Ley General de la Administración Pública

⁶ Reglamento Autónomo de Trabajo

Auditoría Interna

- a) Que no se seleccionen los candidatos idóneos para desempeñar los diferentes puestos.
- b) Que no se le dé la oportunidad a todos los colaboradores que cumplen con los requisitos y que pueden estar interesados en participar en el proceso, lo cual generaría desmotivación.
- c) No se estaría estimulando la carrera administrativa.
- d) Que el proceso de selección no sea transparente.
- e) La imagen del Departamento de Recursos Humanos y, por lo tanto, la del ICT se vería afectada de manera negativa, ante malestar a lo interno del Instituto, sobre una posible preferencia en el nombramiento del Jefe del Departamento Administrativo, tan es así, que este informe es producto de una denuncia.

b) El manual de cargos del puesto de Jefe del Departamento Administrativo no contempla requisitos y actividades relacionados con el de Proveedor

Sobre este punto se denunció que, la Proveeduría pertenece al Departamento Administrativo y que, en caso de ausencia del Proveedor, el Jefe del citado departamento debe asumir ese cargo y se cuestiona si tiene los requisitos académicos.

Al respecto, el estudio determinó que:

- a) El manual de cargos para el puesto de Jefatura del Departamento Administrativo no establece que debe asumir el cargo del Proveedor en ausencia de éste y tampoco solicita requisitos a cumplir por parte del citado Jefe en relación con el cargo de Proveedor.
- b) Existen diferencias entre los requisitos que establece el manual de cargos para el puesto del Proveedor y los que establece el Reglamento Interno de Contratación Administrativa, según se refleja en el siguiente cuadro:

Auditoría Interna

Manual cargos	Reglamento Interno de Contratación Administrativa
Académico Requiere de licenciatura universitaria en Administración de Negocios o Empresas o Pública	Poseer grado mínimo de licenciatura en Administración de Negocios, Administración Pública o Derecho .
Experiencia Seis años de experiencia en labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional, de los cuales al menos dos debe haber supervisado personal profesional.	Contar con un mínimo de tres años de experiencia en administración, incluyendo manejo de personal y tres años de experiencia en la gestión de contratación administrativa, dentro de la Administración Pública.
	Ser de reconocida honorabilidad y no encontrarse afecto por la prohibición establecida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República –Ley 7428 del 7 de setiembre de 1994.

Según el mapa de proceso del Departamento Administrativo, la Unidad de Proveeduría es un Subproceso del citado Departamento, según se muestra en el siguiente gráfico:

Figura 5.2
Mapa del Proceso “Administrativo”



Fuente: Unidad de Planificación Institucional (modernización 2006)

Auditoría Interna

Además, el artículo 5⁷ indica que la Proveeduría estará a cargo de un Proveedor Institucional, **quien dependerá directamente del Proceso Administrativo.**

Los motivos por los cuales el manual de cargos del puesto de jefatura del Departamento Administrativo no incluye actividades, supervisión o requisitos relacionados con el Sub proceso de Proveeduría puede deberse a:

- a) Una omisión cuando se elaboró el manual de cargos.
- b) Que no se ha revisado si la ubicación de la Proveeduría como subproceso del Departamento Administrativo responde a la realidad institucional, a la funcionalidad que debe desempeñar y si se ajusta a la normativa que regula a las proveedurías.
- c) Ha sido práctica que el jefe del Departamento Administrativo no intervenga en asuntos del Sub proceso de Proveeduría.

Por su parte, la causa por la cual se presentan diferencias entre los requisitos que solicita el manual de cargos para el puesto de Proveedor y los que solicita el Reglamento Interno, se debe porque no se llevó a cabo la actividad de verificación y validación entre los dos documentos cuando se aprobó el reglamento, es decir, se manejan como documentos independientes.

Que el manual de cargos para el puesto de Jefe del Departamento Administrativo deba incluir requisitos y actividades relacionadas con la Proveeduría y no los tenga, podría incidir que el jefe actual no cumpla con esos requisitos, lo cual provocaría que no cuente con la idoneidad requerida para ejercer dicho cargo en lo relacionado con el Sub proceso de Proveeduría.

c) No se cuenta con criterios de verificación para realizar los estudios de atinencias

Al respecto, se denunció que se nombró a un funcionario y supuestamente no cumple con los requisitos del Manual de Cargos.

⁷ Reglamento Interno de Contratación Administrativa

Auditoría Interna

Según el manual de cargos institucional, uno de los requisitos del puesto de jefatura es el académico y establece lo siguiente:

“Requiere de licenciatura universitaria en Administración de Negocios o Empresas o Administración Pública o Ingeniería Civil [1]o grado académico equivalente en las mismas áreas de especialidad antes indicadas.”

Del estudio se determinó que, la atinencia de ingeniería civil fue aprobada por la Gerencia e incluida en el manual de cargos institucional por recomendación del Departamento de Recursos Humanos el 26 de febrero de 2016.

De la revisión del estudio técnico elaborado por el Departamento de Recursos Humanos y el manual de procedimientos “Inclusión de Atinencias (Manual de Cargos)”, se determinó que éste no incluye criterios o aspectos mínimos a considerar para la elaboración de dichos estudios, pues en la actividad 4 del citado documento solo se indica que le corresponde al analista realizar lo siguiente:

“Realiza estudio técnico para la modificación en el Manual de Cargos Institucional.”

Al respecto, la DGSC, mediante Oficio Circular Gestión-006-2011, emitió los lineamientos para el mantenimiento del Manual Descriptivo de Especialidades del Régimen de Servicio Civil, el cual podría ser una mejor práctica a implementar en el Instituto.

Según la DGSC, se hace necesario establecer un lineamiento que especifique el mecanismo que esa Dirección, mediante su instancia competente utilizará para el mantenimiento del Manual Descriptivo de Especialidades: creación, actualización, modificación o eliminación de especialidades.

Continúa indicando la DGSC que, uno de los aspectos por modificar en el Manual indicado son las atinencias académicas y elaboró el procedimiento para la realización de estudios de atinencias académicas.

Auditoría Interna

Es importante indicar que dicho procedimiento cuenta con los respectivos formularios que contienen los criterios de verificación para analizar las atinencias.

Que el procedimiento “Inclusión de Atinencias (Manual de Cargos)” no contenga criterios de verificación a considerar, se debe a una omisión por parte del Departamento de Recursos Humanos, pues no ha tomado como referencia el procedimiento elaborado por la DGSC. Además, no se cuenta con un manual de especialidades.

El contar con criterios de verificación en los estudios técnicos de atinencias, contribuirán a disminuir el sesgo y la subjetividad y ayudarán a estandarizar o uniformar el proceso.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se advierte sobre lo determinado en el estudio en relación con el nombramiento del Jefe del Departamento Administrativo, con la finalidad de que valore sobre:

- a) Si el actual procedimiento que tiene establecido la Administración para llenar las plazas vacantes, contribuye a determinar y documentar el trámite a seguir, ya sea ascenso directo o por medio de la vía del concurso interno o externo o, por el contrario, requiere uno que incluya un estudio o análisis y con los respectivos criterios.
- b) Si el actual manual de cargos de la Jefatura del Departamento Administrativo, al no incluir actividades, supervisión y requisitos relacionados con el Sub proceso de Proveeduría obedece a una omisión.
- c) Si la ubicación de la Proveeduría como subproceso del Departamento Administrativo responde a la realidad institucional, a la funcionalidad que debe desempeñar y si se ajusta a la normativa que regula a las proveedurías.
- d) Si existiendo diferencias entre los requisitos que establece el manual de cargos y los del Reglamento Interno de Contratación Administrativa, para el puesto de Coordinador de la Unidad de Proveeduría, debilita el control interno y aumenta el riesgo que se seleccione un candidato que no cumple con los requisitos.
- e) Si el no contar con un manual de especialidades, así como con criterios de verificación a considerar en los estudios de atinencias académicas (creación,

Auditoría Interna

actualización, modificación o eliminación de especialidades), contribuye a llevar un control adecuado de las mismas y fortalece el control interno.

Se solicita a ese Despacho, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con este servicio preventivo, a efecto de determinar lo procedente.

El presente servicio se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, la norma 1.1.4 de las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” y en atención del Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

- C. Señor Wilson Orozco Gutiérrez
Director Administrativo Financiero
Señor Javier Tapia Gutiérrez
Jefe Departamento Recursos Humanos
Consecutivo

FRS /ran