

Auditoría Interna

22 de enero de 2019
AI-Ad-01-2019

Señor
Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo sobre nombramiento del Subgerente de Mercadeo bajo la figura de recargo.

Estimado señor:

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo y en el deber¹ de asegurar razonablemente, que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, esta Auditoría Interna analizó denuncia recibida sobre el nombramiento bajo la figura de recargo de funciones como Sub gerente de Mercadeo, del funcionario Juan Carlos Borbón Marks, quien ostenta la plaza de Asistente Gerencial.

El nombramiento analizado rige desde el 21 de mayo de 2018² ampliándose hasta el 21 de mayo de 2019³. La plaza de Sub gerente de Mercadeo fue autorizada desde el año 2007⁴, incluyéndose en la Serie Gerencial.

Como parte de la normativa consultada sobre la figura de recargo de funciones, se tiene que los Lineamientos de Política Salarial⁵ lo definen como la "**Asunción temporal y adicional de las funciones correspondientes a otro puesto de igual o mayor nivel**". (El realce no es del original)

¹ Normas de Control Interno para el Sector Público, normas 4.6

² Acción de Personal N°518000228.

³ Acción de Personal N°1118000329.

⁴ STAP-2056-07 de 19 de diciembre de 2007.

⁵ Lineamientos Generales de Política Salarial y Empleo para 1992, N°20782-H

Auditoría Interna

Por su parte, la Procuraduría General de la República⁶ establece que: *“El recargo de funciones es una figura del derecho laboral que permite asignar funciones de otro cargo a un trabajador para que las desempeñe **simultáneamente con las propias funciones**, en aplicación del deber de colaboración que tienen todos los trabajadores para con sus empleadores. La persona en quien se pretende recargar las funciones **debe cumplir con los requisitos que se establecen para el ejercicio de ese cargo.**”* (El resaltado no es del original)

Además, la Contraloría General de la República, define⁷ el recargo de funciones como: *“Situación laboral en la que un trabajador asume, de forma parcial o total y por un tiempo definido, las **funciones de un puesto de mayor categoría, adicionales a las labores propias del puesto que ostenta.** Lo anterior implica que el trabajador **desempeña simultáneamente las funciones de ambos cargos.**”* (El resaltado no es del original)

De lo anterior se colige que, al menos, se deben cumplir las siguientes tres condiciones para el nombramiento bajo la figura de recargo de funciones:

- a) Que el recargo sea de un puesto de igual o de mayor categoría.
- b) El desempeño simultáneo de las funciones de ambos cargos.
- c) El cumplimiento de los requisitos que se establecen para el ejercicio del cargo.

A continuación, se analizará el cumplimiento de dichas condiciones, con el propósito de verificar la validez del nombramiento bajo la figura de recargo de funciones:

- a. Con respecto a la jerarquía entre ambas plazas, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaría⁸, indicó lo siguiente:

(...)

3. Que el ICT manifiesta como necesidad Institucional, la creación de una Sugerencia de Mercadeo, con una valoración salarial congruente con las actividades y responsabilidades que se generan en el área de Mercadeo, con condiciones similares a

⁶ Dictamen N° 467 del 21/11/2006.

⁷ R-DC-83-2018. Contraloría General de la República. Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR.

⁸ STAP-2056-2007 del 19/12/2007.

Auditoría Interna

las del mercado, esto con el propósito de ejecutar las acciones institucionales y estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico y en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2009...

(...)

5. Que para la creación de la Subgerencia de Mercadeo, la institución deberá eliminar el Líder de Macroproceso de Mercadeo del Manual de Cargos Institucional, para evitar duplicidad de funciones y optimizar el uso de los recursos públicos (...)."

De lo anterior se desprende que la plaza autorizada tendría las mismas funciones que la eliminada, así como las actividades que tiene asignadas en el Manual de Cargos, las cuales aún a esta fecha se refieren a la Dirección de Mercadeo y no a la institución en general.

Según el Manual de Cargos Institucional, al Asistente Gerencial Administrativo le corresponde ejercer supervisión sobre los Macroprocesos institucionales lo cual, según el organigrama institucional, comprende el Macroproceso de Mercadeo.

Al respecto, se consultó⁹ al Departamento de Recursos Humanos sobre las bases bajo las cuáles se realizó el nombramiento, respondiendo lo siguiente¹⁰:

*"... se entiende que en el caso del Asistente Gerencial que asume como recargo el puesto de Subgerente de Mercadeo, cumple con lo indicado; dado que **el primero se encuentra en el estrato "Ejecutivo" y el segundo en el estrato ascendente "Superior"**, según el nivel de empleo de la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria". (el realce no es del original)*

Por lo que, en cuanto a la jerarquía entre ambas plazas, si bien el Departamento de Recursos Humanos indica que el estrato en que se encuentra la Sub gerencia de Mercadeo es superior al del Asistente Gerencial, se tiene que las funciones de este último – según el Manual de Cargos instituciones- incluyen supervisar a los Macroprocesos, entre los que, según la estructura institucional, se encuentra Mercadeo, por lo que no está claro el cumplimiento de esta condición. Además, el hecho de que se

⁹ AI-721-2018 del 13/12/2018.

¹⁰ DRH-1084-2018 del 19/12/2018

Auditoría Interna

encuentren en dos estratos diferentes no implica distinción de grados de jerarquía que debatir.

- b) En cuanto a la segunda condición, que es el desempeño simultáneo de las funciones de ambos cargos, se tiene lo siguiente:

Conociendo que el funcionario Borbón Marks estuvo atendiendo actividades relacionadas con la Sub gerencia de Mercadeo fuera del país durante algunos días, se consultó¹¹ a la Gerencia General cómo verificaba el cumplimiento simultáneo de las funciones de ambos cargos, respondiendo lo siguiente¹²:

“(...)

... por el nivel de responsabilidad que tiene la Sub Gerencia de Mercadeo, sus funciones no pueden ser desarrolladas parcialmente compartiendo funciones con otro Departamento.

De haberse advertido la obligación de realizar ambas funciones, hubiéramos emitido un criterio al respecto.

En relación con la consulta, es de conocimiento de la Junta Directiva y de quienes participamos en las sesiones, que el señor Borbón está dedicado a tiempo completo a la Sub Gerencia de Mercadeo, ello por la incompatibilidad racional que tendrían esas funciones con las que hace cerca de 4 años, desempeñaba en esta Gerencia, entre ellas aprobar, valorar y firmar para trámites, documentos provenientes de la misma Dirección de Mercadeo o aprobar adjudicaciones, campañas, entre otros, propuestos por la Sub Gerencia de Mercadeo en cuyo caso, podría incurrir en errores al ser, eventualmente, juez y parte en la toma de decisiones o bien, provocarse retrasos en trámites para evitar lo anterior.

Es menester valorar, además, que el Despacho de la señora Ministra ha indicado que este nombramiento es temporal y culminará en cerca de cuatro meses y medio, situación también comentada a la Junta Directiva.”. (El realce no es del original)

No obstante lo anterior, se tiene que la Asesoría Legal¹³, entre otros aspectos le indicó a esa Gerencia que: *“El recargo de funciones es una figura del*

¹¹ AI-744-2018 del 19/12/2018.

¹² G-0009-2018 del 09 /01/2019.

¹³ AL-0652-2018 del 18 de mayo de 2018

Auditoría Interna

*derecho laboral según el cual es posible asignar funciones de otro cargo a un trabajador para que **las desempeñe simultáneamente con las propias funciones...**” (el realce no es del original)*

También la Asesoría Legal indicó que en virtud de la índole de las tareas que tiene a cargo la Administración Pública en pro de la colectividad se le asigne recargo de funciones en **forma temporal** a un servidor **aparte de las que corresponden al puesto que ocupa en la institución**. Asimismo, la Asesoría Legal advirtió lo relacionado con el cumplimiento de los requisitos del puesto establecidos para la Sub gerencia de Mercadeo.

Sobre este mismo tema, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social¹⁴ ha señalado que:

“(..)

Cuando se habla de recargo de funciones, se hace necesario también

analizar otro concepto que viene ligado al cambio de funciones, como facultad que tiene el patrono para modificar el contrato de trabajo y sus limitaciones, en otras palabras, nos estamos refiriendo a lo que en doctrina se conoce como IUS VARIANDI.

(..)

*En cuanto al recargo de funciones, bajo la perspectiva del IUS VARIANDI como facultad patronal, y cuando necesidades imperiosas de la empresa así lo exijan, todo trabajador podrá ser requerido por sus superiores para realizar, **en forma temporal**, labores diferentes a las pactadas en el contrato de trabajo, siempre que esta sea compatible con sus fuerzas, aptitudes, estado o condición, que sea del mismo género y para la cual esté acreditado, **siempre y cuando, por su carácter temporal, no exceda de un mes.***

En caso contrario, si el recargo excede de un mes y el trabajador no presenta reclamo alguno, se tiene como incorporado al contrato de trabajo, como una condición ya permanente, de manera que una nueva modificación en este sentido, podría ser rechazada por el trabajador, si le afecta sus intereses (disminución de salario).

(..) en virtud de la omisión de la legislación sobre la materia, muchas empresas han optado por introducir en los Reglamentos

¹⁴ DAJ-AE-016-12 del 2 de febrero de 2012.

Auditoría Interna

Internos de Trabajo, disposiciones relacionadas con ese tema, respondiendo a una directriz de esta Dirección...”. (El realce no es del original)

Así las cosas, no se garantiza el cumplimiento de la condición referida al desempeño simultáneo de las funciones de ambos cargos, ya que la Gerencia, como superior directo del Asistente Gerencial, manifestó que las funciones de la Sub gerencia de Mercadeo “... *no pueden ser desarrolladas parcialmente compartiendo funciones con otro Departamento*”.

- c) En relación con el cumplimiento de los requisitos que se establecen para el ejercicio del cargo, como condición para la figura de recargo de funciones, esta condición no pudo ser demostrada en el estudio, al ser la plaza de Sub gerente de Mercadeo una plaza de confianza que por su condición no tiene requisitos establecidos en el Manual de Cargos. Adicionalmente, en relación con que el nombramiento debe ser en “forma temporal”, la ampliación de un segundo período por otros seis meses, podría desvirtuar tal condición, aspecto que se agrava al no contarse internamente con disposiciones que regulen esta facultad administrativa.

Por lo anteriormente, es criterio de esta Auditoría Interna, que entre las causas por la cuales se dificulta y hasta imposibilita que se demuestre fehacientemente el cabal cumplimiento de todas las condiciones que deben darse para la aplicación de la figura de recargo de funciones, es la ausencia de normativa interna específica que regule esa facultad administrativa y además que se identifique el responsable de su cumplimiento y verificación posterior, en este caso, el Departamento de Recursos Humanos ejecutó el trámite pero no verificó que se cumplieran permanentemente dichas condiciones.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se comunica lo concluido por esta Auditoría para el caso del nombramiento bajo la figura de recargo de funciones de la Sub gerencia de Mercadeo, para que previa valoración gestione lo correspondiente, con respecto a la continuidad de dicho nombramiento y sobre la posibilidad de que sea un nombramiento irregular; así como la inclusión de la figura de recargo de funciones en la normativa institucional, considerando además, lo relacionado con la no existencia de requisitos para el

Auditoría Interna

cargo de Sub gerente de Mercadeo, no obstante las características de esa plaza. Finalmente, valorar lo correspondiente respecto a las implicaciones que podría generar, el hecho de no haberse demostrado la condición referida al desempeño simultáneo de ambas plazas.

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

FRS/mpa

- C. Señor Francisco Coto Meza
Asesor Legal
Señor Juan Carlos Borbón Marks
Asistente Gerencial Administrativo
Señor Javier Tapia Gutiérrez
Jefe Departamento de Recursos Humanos
Consecutivo