

Auditoría Interna

08 de abril de 2019

AI-Ad-010-2016

Señor
Rafael Soto Quirós
Gerente, a.i.

Asunto: Servicio Preventivo sobre “Directrices Gerenciales sobre Recargo de Funciones para el ICT”.

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 el oficio G-0242-2019 (11/02/2019) mediante el cual se comunicaron las *“Directrices Gerenciales sobre Recargo de Funciones para el Instituto Costarricense de Turismo”*.

Antes que todo; resulta conveniente y oportuno conocer lo señalado² por la Procuraduría General de la República (PGR) en torno a los casos en que resulte necesario designar el cumplimiento de funciones de un cargo en el cual su titular se ausente.

“III.-SOBRE LAS FIGURAS JURÍDICAS DENOMINADAS RECARGO Y SUPLENCIA.

Tomando en consideración que lo consultado en la especie, refiere de forma directa a la aplicación de los institutos que intitulan este acápite. Conviene, proceder al análisis de las diferencias que permean ambas figuras, para así establecer cuando procede su utilización.

Tenemos entonces que, respecto de la suplencia, este órgano técnico asesor, ha sostenido:

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

² Dictamen C-032-2012



Auditoría Interna

“...De conformidad con nuestra jurisprudencia administrativa, el suplente es un funcionario llamado a asumir las funciones del propietario en las ausencias temporales de éste, y constituye una técnica que permite la continuidad del servicio público brindado por el órgano al que pertenece”

“En cuanto a la naturaleza jurídica de la suplencia, la doctrina nacional indica que es ‘un fenómeno (de organización) en virtud del cual se coloca a una persona en lugar del titular de un órgano, por vacancia (muerte, dimisión, incapacidad definitiva, remoción) o ausencia de éste (vacaciones, licencias, incapacidad temporal, suspensión), en forma extraordinaria y temporal, mientras no es puesto en posesión del cargo el nuevo titular (...)’...”

En sí, podemos afirmar que la suplencia es la sustitución temporal y personal del titular de un órgano por otra persona, cuando el primero se vea imposibilitado, por algún motivo, para el ejercicio de su competencia; lo cual supone, la existencia de un solo órgano administrativo y de dos (o más) personas que asumen sucesivamente su titularidad, y que, en su momento, cada uno ejercita su competencia (...)

*Y más recientemente, hemos sido enfáticos en advertir al respecto que:
“La suplencia está dirigida a resolver un problema transitorio de imposibilidad de actuación del titular. Ante la ausencia del titular, el ordenamiento posibilita el continuo funcionamiento del órgano y, por ende, su normal gestión, por medio de la suplencia... (...) Es de advertir que ante la designación del suplente no cabría considerar que este y el titular pueden ejercer simultáneamente la competencia. Solo uno de los dos puede hacerlo válidamente. Y si ante una ausencia temporal se ha designado al suplente, es a este a quien corresponde tal ejercicio” ... (...)*

...las figuras en análisis resultan disímiles, en tanto, en la suplencia el sujeto asume de forma total las competencias del suplido, por su parte, en el recargo, el funcionario debe cumplir de forma simultánea ambas funciones, las propias y las que le fueron impuestas de forma temporal.... (...)

IV.- SOBRE EL DEBER DE REMUNERAR EL REGARGO Y LA SUPLENCIA

En la jurisprudencia administrativa de este Órgano Superior Consultivo se ha señalado que el recargo de funciones se produce cuando se asigna a una



Auditoría Interna

persona - que ya tiene un puesto permanente- el ejercicio simultáneo de las tareas de otro puesto distinto...

(...) el recargo de funciones procede, primero, cuando se trate de funciones de puestos mayor categoría, y segundo, se exige que el funcionario que sufra el recargo cumpla con los requisitos establecidos para ejercer dichas funciones...

(...) ... en el caso de que el recargo de funciones exceda un mes ..., el acto apareja una consecuencia positiva, pues conlleva el derecho del funcionario a cobrar una remuneración también extraordinaria.

(...) ...si lo que se pretende realizar, más que un recargo de funciones, es una sustitución que lleve consigo el nombramiento ... y ante la ausencia de disposiciones especiales que regulen la materia (regulación que, como vimos, sí existe tratándose de recargo de funciones) el sustituto asume todos los derechos y obligaciones del sustituido, derechos dentro de los que se encuentra el pago del salario..."

Visto lo anterior, a continuación, se presenta la valoración realizada por esta Auditoría Interna a la Directriz G-0242-2019:

- **Artículo 1 y 2.**

“ARTÍCULO 1: OBJETIVO: *la figura de recargo de funciones en el ICT se registrará por el cumplimiento de las siguientes condiciones:*

(...)

c) Cumplir con los requisitos establecidos en el Manual de Cargos.

(...)

ARTÍCULO 2: SOLICITUD: *la solicitud del recargo de funciones la realizará la jefatura inmediata ante la Gerencia General, cuando se presenten los siguientes casos:*

(...)

b) Vacaciones, licencias con goce de salario, incapacidades, entre otros.

(...)

Se exceptúa el inciso c. de los ítems antes indicados, con el objetivo de permitir la adquisición de experiencia para promover la carrera administrativa...” *(El realce no es del original)*

Auditoría Interna

Respecto a los conceptos indicados en el artículo 2, b), éstos fueron valorados por la PGR bajo la figura de suplencias por lo que deben valorarse dentro de ésta figura.

Sobre la excepción del inciso c) del artículo 1), señalada en el último párrafo del artículo 2, ésta no se ajusta a lo señalado por la Procuraduría General de la República³, pues para el caso de recargo de funciones no existen excepciones.

- **Artículo 3.**

“ARTÍCULO 3. ASUMIR UN PUESTO DE IGUAL O MAYOR CATEGORÍA⁴:

(...)

Los puestos de confianza destacados en la Presidencia Ejecutiva, cuyo cargo corresponde a un Asesor Profesional, son ubicados para efectos de esta Política sobre Recargo de Funciones, dentro del nivel ocupacional Superior, debido a que su función es asesorar al máximo jerarca del ICT quien se encuentra dentro de dicho nivel...”

Respecto a los puestos de confianza referentes a un “Asesor Profesional” conviene aclarar que la PGR⁵ ha clasificado los puestos de confianza en “Puestos de confianza de nivel superior” y “Puestos de confianza subalternos” según el siguiente detalle:

*“...**Puestos de confianza de nivel superior:** Plazas autorizadas y valoradas por la Autoridad Presupuestaria, que comprenden presidentes ejecutivos, gerentes, subgerentes, ministros, viceministros y directores, excluidos del Régimen de Servicio Civil.*

***Puestos de confianza subalternos:** Plazas autorizadas por la AP excluidas del Régimen de Servicio Civil, de nombramiento directo y a disposición*

³ C-032-2012

⁴ Categoría Salarial: Código que identifica a un conjunto –rango- de salarios ordenados en forma ascendente, entre un valor mínimo y otro máximo. (Oficio Circular DG-003-97)

⁵ Procedimiento para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales en Materia Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria No. 36491-H



Auditoría Interna

exclusiva del jerarca supremo o ejecutivo según corresponda... (El resaltado corresponde al original)

- **Artículo 3. (Debería ser número 4 ya que se repite el 3)**
“ARTÍCULO 3. REALIZAR SIMULTÁNEAMENTE LAS FUNCIONES DE AMBOS CARGOS: *para su autorización, la jefatura inmediata debe detallar en la solicitud que realizará ante la Gerencia General, aquellas funciones sustantivas que estarán a cargo del servidor en el recargo de funciones.... Será la jefatura o jefaturas inmediatas involucradas quienes supervisarán y validarán el cumplimiento de ambas funciones por parte del servidor designado; para ello, presentarán un informe final a la Gerencia General ...”*

Respecto al punto que señala que en la solicitud de recargo de funciones se debe detallar “...aquellas funciones sustantivas que estarán a cargo del servidor en el recargo de funciones...” no se estipula quién asumiría aquellas funciones que no fueron incluidas en la solicitud en caso de requerir atención inmediata.

En relación con el informe final que se debe presentar a la Gerencia General, debe tenerse en cuenta que el superior jerárquico de la Auditoría Interna, Oficina de Papagayo y CIMAT son Junta Directiva, Consejo Director de Papagayo y Consejo de Gobierno, no la Gerencia General.

- **Artículo 5. Plazo de autorización.**
“ARTÍCULO 5. PLAZO DE AUTORIZACIÓN: *para las plazas vacantes, el recargo de funciones será autorizado por la Gerencia General hasta por un plazo no mayor de 6 meses... Para los recargos de funciones ligados a vacaciones, licencias con goce de salario, incapacidades, designación de funciones de tipo profesional o designación de funciones para supervisión de personal profesional. el plazo puede ser prorrogable en periodos semestrales...”*

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia⁶ ha señalado que:

“...la figura del “recargo de funciones” se caracteriza, en su regulación, por ser temporal, sea por períodos cortos, pues se trata de asumir

⁶ Sentencia N° 425 de las 10:10 horas del 1 de agosto del 2001

Auditoría Interna

provisionalmente funciones de un puesto de mayor categoría, en forma adicional a las labores propias del servidor regular”.

En razón de lo anterior, la aplicación indicada en el artículo 5 anterior, no se ajusta a lo indicado por la Sala Segunda según la anterior transcripción. Además, se esperaría que la Administración gestione lo correspondiente para resolver sobre la plaza sin titular.

El que la institución haya emitido una directriz que incumpla parcialmente algunos pronunciamientos y jurisprudencia, podría ser que no se investigó la normativa aplicable ni sometió a revisión de la Asesoría Legal. Lo cual podría provocar que se utilicen las figuras de “recargo de funciones” y “suplencias” de forma improcedente generando nombramientos que no cumplen con la normativa.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se comunica lo anterior, para que proceda según sus competencias, considerando entre otros aspectos, valorar la inclusión de la figura de “suplencia” en la directriz analizada.

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

Auditoría Interna

C. Sr. Wilson Orozco Gutiérrez
Dirección Administrativa Financiera
Sr. Javier Tapia Gutiérrez
Jefe Departamento Recursos Humanos
Consecutivo

FRS / mpa