



Servicio Preventivo de Advertencia sobre las posibles consecuencias de mantener a la Coordinación de Tecnologías de Información institucional sin una jefatura designada, recargando las funciones al Coordinador del Macroproceso de Servicio Ciudadano.



TABLA DE CONTENIDO

Introducción	3
Objetivo	3
Antecedentes	3
La actividad de los entes públicos	3
La competencia y su distribución.....	4
El recargo de funciones y la sustitución	4
Las Normas de Control Interno para el sector público	6
El nombramiento en la función pública.....	7
Advertencia	9
Sobre el caso concreto del titular del puesto de Coordinación de TI.....	10
Aspectos a considerar:	10



Introducción

Este Servicio Preventivo de Advertencia surge como respuesta a una denuncia presentada ante la Auditoría Interna, en la cual se señalan presuntas irregularidades vinculadas con la falta de atención y acompañamiento en las responsabilidades propias de la Coordinación de Tecnologías de Información. Estas posibles irregularidades podrían estar afectando de manera potencial la toma de decisiones, así como el establecimiento, seguimiento y establecimiento al Sistema de Control Interno Institucional, además de la supervisión y ejecución de labores con la eficiencia y eficacia requeridas.

Este servicio preventivo se emite en ejercicio de las competencias otorgadas a la Auditoría Interna por el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292. En particular, el inciso d) de este artículo establece la obligación de asesorar, en materia de su competencia, al jerarca de quien depende la Auditoría; así como advertir a los órganos fiscalizados sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando estas sean de su conocimiento. Este servicio se fundamenta además en los principios establecidos por las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹ y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público².

Objetivo

Destacar los aspectos clave a considerar sobre las posibles consecuencias de mantener la Coordinación de Tecnologías de Información bajo el recargo del Coordinador del Macroproceso de Servicio Ciudadano; una situación que ha persistido durante más de cuatro años, desviándose de la estructura organizacional actualmente aprobada.

Antecedentes

La actividad de los entes públicos

La Ley 6227, promulgada en el año 1978³, señala en su artículo 4 que la actividad de los entes públicos debe estar sujeta a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a cambios de régimen legal o por la necesidad social que satisfacen, y la igualdad en el trato de

¹ Resolución R-DC-119-2009 Normas para el Ejercicio de la A.I. en el Sector Público

² Resolución R-DC-64-2014. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público

³ Ley N°6227. Ley General de la Administración Pública.



los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

La competencia y su distribución

Esta misma Ley antes mencionada, señala que la distribución interna de competencias y las relaciones entre órganos de una dependencia, podrá establecerse vía reglamento autónomo; pero aclara que éste estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia. Aclara adicionalmente que, la competencia se limita en razón de tiempo y materia, entre otros, y por la naturaleza de la función que corresponda a un órgano dentro del procedimiento en que participa. Indica adicionalmente que la competencia será ejercida por el titular del órgano respectivo, salvo caso de delegación, avocación, sustitución o subrogación, en las condiciones y límites señalados por esta ley.

El recargo de funciones y la sustitución

Conforme lo ha señalado la Procuraduría General de la República⁴, la jurisprudencia administrativa ha sido del criterio que:

El recargo de funciones es una figura del 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 recargo tiene sustento en el deber de colaboración que tienen todos los trabajadores para con sus empleadores (...) En las Administraciones Públicas, el recargo de funciones por lo general está orientado por el deber de brindar un servicio público continuo y eficiente –artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública-, razón por la cual en determinadas circunstancias y para poder brindar el servicio público requerido, se recurre a la figura del recargo de funciones (...) De la extensa cita textual, puede observarse en primer lugar, que en virtud de la índole de las tareas que tiene a cargo la Administración Pública en pro de la colectividad, ciertamente pueden suscitarse circunstancias, en virtud de las cuales se requiere la colaboración de algún o algunos funcionarios o servidores, a fin de que **temporalmente se les asignen recargo de funciones**, aparte de las que corresponden al puesto que ocupa u ocupan en la institución para la cual laboran; sin que ello pueda significar alguna violación de sus derechos laborales, y menos la infracción del principio de legalidad regente en todo actuar administrativo, según artículos 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública⁵. (El resaltado es propio).

⁴ Dictamen N°032-2012, Consulta Director Ejecutivo del Teatro Popular Melico Salazar, P.G.R. del 31/01/2012.

⁵ Dictamen N°035-2010, P.G.R., Opinión Jurídica del 15/07/2010.



En ampliación de lo señalado, el Órgano Superior Consultivo señaló que:

*Sobre el particular, debe decirse que, **en caso de sustitución, el ejercicio del puesto habitual cesa, siendo su abandono la consecuencia lógica e inmediata.** Tal ilación no podría ser distinta, ya que, por la naturaleza propia de esta figura, el ejercicio de las funciones del sustituido se ejecuta de forma exclusiva y excluyente. Lo anterior, independientemente, de la existencia de un acto administrativo.*

***Distinto ocurre con el recargo, en el que, el servidor se encuentra compelido a ejecutar, conjuntamente, labores propias e impuestas. Resultando más que evidente, la imposibilidad de abandonar el puesto habitual.** Véase que tal conducta desvirtuaría de forma grosera la figura del recargo, ya que, esta palmariamente pretende que el servidor realice ambas labores, en un afán de colaboración con su patrono. En consecuencia, cualquier acto dictado en ese sentido, deviene abiertamente ilegal, por ser contrario a derecho. El resaltado es propio*

De lo señalado anteriormente, queda clara la existencia de dos figuras que permiten el ejercicio temporal de un puesto; dependerá de la forma en que el servidor la asumió: conjuntamente con sus funciones o de forma exclusiva y excluyente. De tal manera que, si se da la primera situación, se trata de un recargo y, por ende, si se da la segunda situación, correspondería a una sustitución.

Cabe señalar al respecto, que ambas situaciones, indistintamente, se revisten de una serie de deberes funcionales y de principios para el ejercicio de la función pública.

Como corolario de lo anterior, a continuación, se compila una serie de apreciaciones jurídicas respecto al recargo de funciones:

Constituye asumir temporalmente funciones de un puesto de mayor nivel salarial, adicionales a las labores propias del puesto permanente del servidor, en casos de vacaciones, licencias con goce de salario e incapacidades entre otros. Serán sujeto de remuneración aquellas que excedan un mes calendario ininterrumpidamente⁶.

⁶ Ídem cita 4.



Pueden ser recargadas las funciones de un Departamento en otro, así como las de una o varias oficinas en otra. De igual manera, pueden ser recargadas en los directores generales las funciones propias de los Jefes Departamentales⁷.

Los recargos de puestos de clase diferente y de mayor categoría, cuando excedan de un mes, estarán sujetos a la aprobación previa de la Dirección General, la cual se otorgará si el servidor a quien se le hiciera el recargo reúne los requisitos de preparación y experiencia que para la clase correspondiente señala el Manual Descriptivo de Clases⁸.

Los traslados, reubicaciones y recargos de funciones se regirán de acuerdo con lo que se señala a continuación: a) Los traslados y reubicaciones podrán ser acordados unilateralmente por la Administración, siempre que no se cause grave perjuicio al servidor⁹.

Las Normas de Control Interno para el sector público

De conformidad con la Norma 2.5 Estructura organizativa, del manual de Normas de Control Interno para el Sector Público¹⁰, se argumenta que:

1.1 Estructura organizativa. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, **deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación**, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.

⁷ Ley N°1860. Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

⁸ Decreto Ejecutivo N°21. Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

⁹ Ídem.

¹⁰ Resolución R-CO-9-2009. Normas de control interno para el Sector Público.



Asimismo, cabe señalar lo que señalan dichas normas sobre la delegación de funciones, el proceso de autorización y aprobación, y la separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones; que en lo que interesa señalan:

1.1.1 Delegación de funciones. *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria** para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.*

1.1.2 Autorización y aprobación. *La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones **institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas**, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.*

1.1.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones. *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.** El resaltado es propio.*

El nombramiento en la función pública

De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política, todo funcionario público está sometido al ordenamiento jurídico en el ejercicio de su gestión, con la finalidad de evitar actuaciones arbitrarias y cualquier problemática vinculada con la corrupción. Asimismo, su artículo 192 señala que los servidores públicos deben ser nombrados con base en la idoneidad comprobada, que implica el



inexorable cumplimiento de requisitos para desempeñar la función pública, salvo caso particular por motivo de inopia. De modo que, mediante dicha disposición, se procura la gestión eficaz, salvo caso particular por motivo de inopia. Por su parte la Ley 8422¹¹, señala que todo funcionario público está obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público, para ello, debe atender a las obligaciones que el ordenamiento jurídico designe y actuar con apego al principio de buena fe y rectitud. Por lo anterior, el principio de transparencia es el pilar fundamental que debe regir en la Administración Pública, con la finalidad de lograr la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

De conformidad con la Directriz N°033-MP¹², las diferentes instancias que conforman la Administración Pública central deberán llevar a cabo los respectivos nombramientos con total respeto a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, a efectos de garantizar el cumplimiento de atestados, así como el adecuado desempeño de la función pública. Además, las autoridades públicas encargadas de realizar el proceso de selección y nombramiento tienen la obligación de comprobar la inexistencia de incompatibilidades para el ejercicio del puesto por nombrar.

Respecto al tema de la discrecionalidad administrativa, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución número 19-1997 de las catorce horas cuarenta minutos del dos de abril de mil novecientos noventa y siete, ha señalado que *“todo acto administrativo es el resultado del ejercicio de una potestad. En el caso de actos producto del ejercicio de una potestad discrecional, estos se componen de elementos legalmente determinados y de otros configurados por la apreciación subjetiva de la Administración ejecutora. La discrecionalidad es esencialmente la libertad de elección que tiene la Administración, de escoger entre una pluralidad de alternativas, todas igualmente justas, según su propia iniciativa, por no estar la solución concreta dentro de la norma. **Esta libertad de la Administración no es arbitraria, su existencia tiene su fundamento en la Ley y su ejercicio está delimitado en esta**”*.

Además, la Sala Constitucional indicó que los actos discrecionales también están sujetos a control de legalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 11 al 15 de la Ley General de Administración Pública; es decir, la facultad discrecional no es arbitraria, su existencia tiene fundamento en la Ley y su ejercicio está delimitado en ésta.

¹¹ Ley N°8422. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

¹² Directriz N°033-MP. Deber de la Administración Pública de respetar el cumplimiento de requisitos para el nombramiento de Funcionarios Públicos.



Advertencia

De conformidad con los párrafos anteriores, resulta fundamental que la actividad de los entes públicos mantengan la continuidad de su servicio, conservando los principios de eficiencia y eficacia, para lo cual el ordenamiento jurídico ha definido una serie de competencias que son distribuidas en armonía con las relaciones entre los órganos que conforman una dependencia, para lo cual se promulgan los Reglamentos Autónomos institucionales que siempre estarán subordinados a una Ley existente o futura; como lo es el caso del Reglamento Autónomo del Servicio de Emergencias 9-1-1¹³; nos señala en su artículo 20 lo siguiente, Cuando necesidades imperiosas del 9-1-1 lo exijan, toda persona funcionaria podrá ser requerido para realizar temporalmente cualquier otra labor adicional o diferente, compatible con sus fuerzas, aptitudes, estado o condición, ya sea del mismo género de las que forman el objetivo de la relación de servicio y para la que fue nombrado, **siempre que la misma no exceda de un mes.** (El resaltado es propio).

Asimismo, la jurisprudencia administrativa establece el recargo de funciones como una figura del derecho laboral donde es posible asignar funciones de otro cargo a un trabajador para que las desempeñe simultáneamente con las propias funciones; como hasta la fecha lo ha estado realizando el Coordinador del Macroproceso de Servicio Ciudadano respecto al cargo de jefatura de la Coordinación de TI. Tanto en el caso de un recargo como en el caso de una sustitución, indistintamente, ambas se revisten de una serie de deberes funcionales y de principios para el ejercicio de la función pública.

La Normas de Control Interno establecen que el jerarca y los titulares subordinados deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación; según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico; de ahí que la Institución haya definido una estructura organizacional para el Sistema de Emergencias 9-1-1 la cual se debe respetar. Además, estas Normas establecen que el jerarca y los titulares subordinados, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la

¹³Reglamento Autónomo de Servicio de Sistema de Emergencias 9-1-1.



responsabilidad y la asignación de la autoridad; por otra parte, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos de modo tal que **una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores**, como en apariencia podría suceder con la Coordinación de TI dirigida por la misma Coordinación del Macroproceso.

Tal y como lo establece el artículo 11 de la Constitución Política, se deben evitar actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios públicos, razón por la cual están sometidos al ordenamiento jurídico al ejercer sus funciones, siempre orientando su gestión a la satisfacción del interés público. Si bien existe la discrecionalidad administrativa al no encontrarse una solución concreta dentro de la norma, esa libertad de la Administración no es arbitraria, por lo que debe valorarse una serie de condiciones para optar por una alternativa determinada, para lo cual **debe constar el razonamiento técnico y jurídico por escrito**.

[Sobre el caso concreto del titular del puesto de Coordinación de TI](#)

Esta Auditoría no pudo determinar si existe o no un acto fundamentado y a derecho que justifique mantener de manera continua la Coordinación de TI a cargo del Coordinador del Macroproceso, y haber modificado las funciones y demás atribuciones tomadas sobre dicho puesto; hecho que, en apariencia, está debilitando el Sistema de Control Interno Institucional y está suscitando irregularidades relacionadas con la falta de atención y acompañamiento en las responsabilidades que son competencia de la Coordinación de TI, que podrían potencialmente estar afectando la toma de decisiones, la supervisión y la ejecución de labores con eficiencia y eficacia. Además, toda esta situación podría ir en contra del principio de legalidad y en contra de los derechos que le asisten al funcionario titular del puesto.

Por lo anterior, el Jерarca debe orientar su discrecionalidad administrativa para resolver la ausencia de un titular subordinado que asuma la totalidad de las funciones requeridas y definidas para el mismo; acatando las disposiciones y recomendaciones con que cuente para fundamentar su decisión, pero tomando acción de inmediato.

[Aspectos a considerar:](#)

Por lo analizado y expuesto en los apartados anteriores, esta Auditoría Interna de conformidad con el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno advierte que:



- 1- La Jerarca institucional debe implementar acciones administrativas específicas en cumplimiento de estas sugerencias, considerando la complejidad inherente a las actividades de la Coordinación de TI. Estas actividades demandan de una jefatura permanente y no pueden ser adecuadamente gestionadas mediante un recargo de funciones del Coordinador del Macroproceso, especialmente considerando que este recargo ha excedido por mucho el tiempo prudencial.
- 2- La Jerarca institucional debe adherirse a lo establecido por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia¹⁴, que indica que “la figura del recargo de funciones se caracteriza, en su regulación, por ser temporal, destinada a cubrir períodos cortos”; siempre y cuando exista una justificación válida y razonable que lo amerite. En este caso, el plazo estipulado ha sido superado en exceso.
- 3- El Reglamento Autónomo del Servicio de Emergencias 9-1-1 establece en su artículo 20 que, cuando las necesidades imperiosas del Sistema lo demanden, cualquier funcionario puede ser requerido para desempeñar temporalmente labores adicionales o distintas, compatibles con sus capacidades, aptitudes, estado o condición, siempre que dichas labores sean similares a las que constituyen el objeto de su relación de servicio y para las cuales fue contratado, y **que este encargo no exceda de un mes.** (el resaltado es propio)
- 4- Tanto la máxima autoridad institucional como el Coordinador del Macroproceso deben asumir la responsabilidad por cualquier error u omisión que pueda surgir en ausencia de una jefatura formal en la Coordinación de TI, dado que el recargo de funciones actualmente en vigor, a cargo del Coordinador del Macroproceso, podría representar un alto riesgo financiero y estructural para la institución, según la denuncia recibida. Esto también plantea dudas sobre la necesidad real de alguno de estos dos puestos dentro de la institución.
- 5- Las Normas de Control Interno para el Sector Público son explícitas en cuanto a los lineamientos que rigen la estructura organizativa. En este contexto, tanto la Coordinación del Macroproceso, que asume la responsabilidad organizativa de sus unidades, como la Jerarca institucional, que tiene conocimiento y autoriza este recargo, están obligadas a dirigir sus funciones hacia la satisfacción del interés público, cumpliendo con las obligaciones asignadas por el marco jurídico y actuando con apego a los principios de buena fe, integridad y legalidad.

¹⁴Sentencia N° 425 de las 10:10 horas del 1 de agosto del 2001.



- 6- La Jerarca institucional debe formalizar y documentar todas las acciones administrativas como expresión de su voluntad, especialmente en casos como este, donde aparentemente se ha desviado de la estructura orgánica establecida por el Sistema de Emergencias 9-1-1, al no ocupar la plaza de jefatura de la Coordinación de TI.
- 7- El Macroproceso de Servicio Ciudadano emitió el Oficio N°911-SC-2024-1840 el 23 de julio de 2024, dirigido a Capital Humano, con la autorización de la Dirección, solicitando iniciar el concurso para la plaza de Coordinador de TI. A pesar de la existencia de este documento, se considera necesario emitir este Servicio Preventivo de Advertencia debido a la demora persistente en el proceso de concurso para dicha plaza. Se insta respetuosamente a que se dé la debida celeridad a este asunto.

Lo anterior se emite como parte de los servicios preventivos proporcionados por la Auditoría Interna a la Administración Activa, con el propósito de destacar los aspectos fundamentales que deben ser considerados en relación con las posibles consecuencias de mantener la Coordinación de TI institucional sin una jefatura designada. Esta situación, que ha perdurado por más de tres años sin una justificación adecuada, se desvía de la estructura organizacional actualmente aprobada en el Sistema de Emergencias 9-1-1.

Se solicita de manera formal que se comuniquen y documenten a esta Auditoría Interna en un plazo no mayor a diez días, las acciones que se adopten en respuesta a esta advertencia, en conformidad con los artículos 33, inciso b) y 39 de la Ley General de Control Interno. Cabe señalar que la máxima autoridad institucional, junto con los titulares subordinados, son los responsables de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 10 de dicha Ley.

Atentamente,
Auditoría Interna

Pedro M. Juárez Gutiérrez
Auditor Interno