

**INFORME SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL
NOMBRAMIENTO DE PERSONAL EN PLAZAS DEL ÁREA DE ACCIÓN
SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	2
1 INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen del estudio.....	4
1.3 Alcance y periodo del estudio	4
1.4 Comunicación verbal de Resultados	5
2 RESULTADOS.....	6
2.1 ASPECTOS DENUNCIADOS	6
2.2 COMPROBACIÓN DE ASPECTOS DENUNCIADOS.....	7
3 CONCLUSIONES	25
4 RECOMENDACIONES	26

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El objetivo de la presente auditoría fue determinar la veracidad de los aspectos denunciados ante la Auditoría Interna sobre supuestas irregularidades en el nombramiento de personal en plazas vacantes del Área de Bienestar Social y Administración de Instituciones.

¿Por qué es importante?

Las actuaciones de los funcionarios y funcionarias del IMAS deben estar apegadas al principio de legalidad, sin embargo estas actuaciones deben enmarcarse dentro de los Principios éticos de la función pública, pero sobre todo observar el deber de probidad establecido en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; es por ello, que esta Auditoría procedió a investigar la veracidad de los aspectos denunciados sobre los nombramientos de personal realizados en el Área de Bienestar Social y Administración de Instituciones.

¿Qué encontramos?

Una vez concluida la presente auditoría y con la evidencia obtenida, se determinó que las plazas N° 31047 y 11062, “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones”, estaban asignadas al “Área de Acción Social y Administración de Instituciones”; sin embargo, se les modificó la especialidad, descripción del cargo y el lugar de trabajo o ubicación, dichas acciones fueron ordenadas por la Gerencia General, aparentemente, sin un fundamento que razonará o justificará los actos administrativos dictados, pese que el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los recursos humanos del IMAS y la Ley General de la Administración Pública dicta que todo acto administrativo, emitido por la Administración Pública, debe estar debidamente fundamentado.

Por otra parte, se constató que el nombramiento interino de la Licda. Isabel Brenes Paniagua, en la plaza N° 11062, previo a modificarse la especialidad, cumplía con los requisitos académicos, por cuanto el título profesional obtenido (Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas) por la citada señora, aparentemente, estaba contemplado dentro de “Otras carreras afín” del cargo en mención, no así dentro de la lista taxativa de las carreras profesionales del cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones”.

Finalmente, se comprobó que las personas nombradas en las plazas vacantes N° 31047 y 31043 cumplían con los requisitos académicos y legales, no así con el requisito de la experiencia que disponía la normativa interna, no obstante dichos nombramientos se

efectuaron, supuestamente, considerando el criterio AJ 711-2007, el cual fue emitido bajo el contexto regulatorio del Manual de Clases Institucional del año 1998, el cual aparentemente brindaba la posibilidad de interpretar la experiencia establecida para cada puesto; sin embargo, la situación cambio desde el mes de octubre del 2011, cuando entró en vigencia el nuevo Manual descriptivo de Cargos y de Clases, el cual establece explícitamente, el tiempo de la experiencia requerido para cada puesto; pese a ello, la Máster Mayra Diaz Méndez, Exgerente General y el Lic. José Guido Masis Masis, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, ordenaron y ejecutaron, respectivamente, los nombramientos en los citados puestos, sin que las personas nombradas cumplieran con el requisito de experiencia laboral y profesional, siendo un requisito indispensable para ocupar los puestos en mención, por lo que de conformidad con el criterio vertido por la Asesoría Jurídica Institucional, mediante el oficio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, se vulneró el Principio de Idoneidad Comprobada; es por ello, que eventualmente a los exfuncionarios Diaz Méndez y Masís Masís les podría caber algún tipo de responsabilidad administrativa; sin embargo, debido a su condición de exfuncionarios esta Auditoría Interna no considera conveniente para la Institución la apertura de un procedimiento administrativo.

¿Qué sigue?

Dadas las debilidades encontradas, esta Auditoría Interna emitió recomendaciones al Gerente General y a la Jefa del Área de Desarrollo Humanos, dentro de las cuales cabe destacar: proceder a fundamentar todo acto administrativo emitido para no ocupar determinada plaza o cambiar su ubicación y especialidad; además se le recomendó valorar, analizar e implementar efectivamente lo señalado por la Asesoría Jurídica Institucional, en el criterio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, referente al Principio de Idoneidad Comprobada aplicado en los nombramientos de personal. Por otra parte, abstenerse de tramitar actos administrativos sobre nombramientos, cambios de especialidad, ubicación y descripción del cargo de plazas institucionales, que no hayan sido dictados por el órgano competente o que no contemplen las justificaciones o razones que lo motiven; y finalmente, previo a realizar el nombramiento (interino o propiedad) en plazas institucionales, verificar el cumplimiento de los requisitos académicos, legales y experiencia, establecidos en la normativa institucional.

**INFORME SOBRE PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL
NOMBRAMIENTO DE PERSONAL EN PLAZAS DEL ÁREA DE ACCIÓN
SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN DE INSTITUCIONES**

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El presente informe tuvo su origen en el plan de trabajo de la Auditoría Interna para el año 2015, y como una auditoría especial, justificada en la necesidad de investigar la veracidad de los aspectos denunciados ante esta Auditoría el 24 de julio del 2014, sobre posibles irregularidades en el traslado, nombramiento y designación en plazas vacantes en el Área de Acción Social y Administración de Instituciones.

1.2 Objetivo general

Determinar la veracidad de los aspectos denunciados ante la Auditoría Interna sobre supuestas irregularidades en el nombramiento de personal en plazas vacantes del Área de Bienestar Social y Administración de Instituciones.

1.3 Alcance y periodo del estudio

El estudio se concretó al examen de los aspectos denunciados relacionados con el nombramiento de personal en plazas vacantes del Área de Acción Social y Administración de Instituciones, durante el periodo de octubre del 2011 a diciembre del 2015, al respecto se realizó lo siguiente:

- a) Se investigó si el traslado de las plazas vacantes por jubilación, contempladas en la denuncia, se efectuaron de conformidad con la normativa vigente.
- b) Se investigó la legalidad de modificar los perfiles de las plazas 11062, 31043 y 31047.
- c) Se verificó si las personas nombradas y que ocupan las plazas denunciadas cumplen con los requisitos establecidos en la normativa.
- d) Se solicitó criterio jurídico a la Asesoría Jurídica General sobre el principio de idoneidad.

El estudio se realizó de conformidad con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Auditoría Interna del IMAS, el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del IMAS, así como la demás normativa de auditoría de aplicación y aceptación general. Para llevar a cabo este estudio se utilizaron como criterios de evaluación, los siguientes:

- ✚ Constitución Política de la República de Costa Rica.
- ✚ Sentencias de la Sala Constitucional: N° 8223-12 (Expediente: 12-001926-0007-CO /Resolución N° 2012008223) del 23 de junio del 2012, N° 1119-90 y N° 60-94 reiterada en el N° 0324-94.
- ✚ Ley General de la Administración Pública, N° 6227.
- ✚ Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, N° 4760 y su Reglamento.
- ✚ Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo N° 21, del 14 de setiembre de 1954).
- ✚ Reglamento Autónomo de Servicios del IMAS.
- ✚ Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos.
- ✚ Manual descriptivo de cargos y clases del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), vigentes desde octubre del 2011.
- ✚ Manual de Clases Institucional del 15 de abril de 1998 (STAP-510).
- ✚ Criterio AJ 711-2007, del 13 de junio del 2007, emitido por el Lic. Rodrigo Campos Hidalgo, Ex Asesor Jurídico General.
- ✚ Criterio AJ 596-06-2008, del 18 de junio del 2008, emitido por el Lic. Berny Vargas Mejía, Asesor Jurídico General a.i.
- ✚ Criterio AJ-685-07-2008, del 15 de julio del 2008, emitido por el Lic. Berny Vargas Mejía, Asesor Jurídico General a.i.
- ✚ Criterio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, recibido en este Despacho hasta el 06 de enero del 2016, emitido por los Asesores Jurídicos Olger Ernesto Rodríguez Calvo y Patricia Barrantes San Román, con el visto bueno del Lic. Berny Vargas Mejía, Asesor Jurídico General.
- ✚ Oficio DG-411-2008, del 03 de julio del 2008, la Dirección General del Servicio Civil.
- ✚ Artículo sobre “El principio de idoneidad comprobada en el Régimen de Servicio Civil” del Lic. Javier Rojas Víquez, Funcionario de la Asesoría Jurídica de la Dirección General del Servicio Civil.

1.4 Comunicación verbal de Resultados

En reunión celebrada el día 26 de mayo del 2016, se comunicaron los resultados del presente informe al Lic. Gerardo Alvarado Blanco, Gerente General y a la Licda. Marielos

Lépiz Guzmán, Jefa a.i. del Área de Desarrollo Humano, en la cual se efectuó una observación que en lo pertinente, una vez valorada por esta Auditoría Interna, fue incorporada al final del punto 2.2 de acápite de resultados.

2 RESULTADOS

2.1 ASPECTOS DENUNCIADOS

El 24 de julio del año 2014, esta Auditoría Interna recibió una denuncia relacionada con posibles irregularidades en el traslado, nombramiento y designación en plazas vacantes en el Área de Acción Social y Administración de Instituciones, que literalmente señalaba lo siguiente:

...En el caso de la funcionaria Silvia Sancho plaza número 11062, mediante oficio GG 053-04-2014 del 07 de abril del 2014. La Gerente General Mayra Díaz Méndez instruye al jefe de Recursos Humanos, Jose Guido Masís Masís para que proceda a sacar a concurso en la Gerencia General con el cargo de asistente de esa Gerencia (cambiándole el perfil a la plaza según concurso 17-2014 que se cerró e (sic) 24 de abril del 2014), dicha plaza que está siendo ocupada por Isabel Brenes Paniagua, que a su vez no contaba con los requisitos para el cargo de profesional en acción social y administración de instituciones, tales como los años de experiencia y la profesión, la cual es Politóloga. En el caso de la plaza que tenía la exfuncionaria Carmen Fallas, actualmente se encuentra nombrada Sandy Gordon, asistente de la Subgerencia de Desarrollo Social, cuyo nombramiento interino vence el 20 de agosto de 2014, según indicó Jose Guido mediante correo electrónico del 09 de julio de 2014 y se dispuso un cambio de especialidad, lugar de trabajo, pero el código de la plaza sigue siendo la misma, o sea profesional en Acción Social y Administración de Instituciones; siendo en este caso que esta persona no tiene los requisitos para ocuparlo, porque no tiene los años de experiencia y la profesión para tal efecto, y se encuentra abierto a partir del 21 de julio del presente año mediante el concurso número 41-2014. En el caso de la plaza de la exfuncionaria María Ester (sic) Campos, actualmente se encuentra Marianela Álvarez, código de plaza 31043 en el cargo de profesional en acción social y administración de instituciones interina, participando en el concurso 004-2014, que además no tenía los requisitos de la experiencia de cinco años cuando fue nombrada interinamente en el año 2013. Por lo anteriormente expuesto, solicito se realicen las investigaciones correspondientes (sic) determinar los responsables de realizar estos movimientos que no se ajustan a los perfiles que constaban para los profesionales ejecutores para Bienestar Social de acuerdo con lo que (sic) establecía en el Manual de Cargos Institucional...

Adicionalmente, el 21 de agosto del 2014 la persona denunciante indicó que la señora Marianela Álvarez será trasladada a otra oficina y en su lugar se nombrara a otra persona, mientras se realiza el concurso interno; por otra parte señaló que la plaza de Sandy Gordon, será ocupada por ella en la Subgerencia de Desarrollo Social, mientras se anula el concurso interno y posteriormente, se trasladará al Área de Acción Social y Administración de Instituciones el concurso respectivo, ya que si ella se devuelve a la plaza, esta quedaría congelada por “Directriz”; finalmente, manifestó que en el caso de Isabel Brenes se dijo que al tener derechos adquiridos quedaba asignada en la Gerencia General y no sería devuelta al Área de Acción Social y Administración de Instituciones por haberse realizado el concurso, siendo necesario analizar si realmente dicha plaza se requiere en el Área, siendo así que la plaza, por el momento, no será trasladada ni otorgada al Área.

2.2 COMPROBACIÓN DE ASPECTOS DENUNCIADOS

2.2.1 Primer aspecto denunciado: “...En el caso de la funcionaria Silvia Sancho plaza número 11062, mediante oficio GG 053-04-2014 del 07 de abril del 2014. La Gerente General Mayra Díaz Méndez instruye al jefe de Recursos Humanos (sic), Jose Guido Masís Masís para que procede a sacar a concurso en la Gerencia General con el cargo de asistente de esa Gerencia (cambiándole el perfil a la plaza según concurso 17-2014 que se cerró e (sic) 24 de abril del 2014), dicha plaza que está siendo ocupada por Isabel Brenes, que a su vez no contaba con los requisitos para el cargo de profesional en acción social y administración de instituciones, tales como los años de experiencia y la profesión, la cual es Politóloga...”.

Sobre el particular, se determinó lo siguiente:

1) La plaza número 11062, según el Estudio Integral de Puestos que se realizó en el IMAS, se reubicó por reestructuración, en el cargo de Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones, misma que estaba ocupada por la funcionaria Silvia María Sancho Montero, así consta en la acción de personal N° 00055618, del 18 de octubre del 2011.

2) Que el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establece entre los requisitos para ocupar el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” el tener licenciatura en algunas de las siguientes carreras: “Trabajo Social /Desarrollo Social /Sociología /Psicología /Planificación Económica y Social /Administración /Administración Pública /Ciencias Geográficas /Administración de Empresas /Administración de Negocios /Dirección Empresarial /Otra Carrera afín. /Cinco años de experiencia en las labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional.”.

Como se puede observar no se contempla, taxativamente, dentro de las carreras del cargo, la profesión de “Ciencias Políticas”, no obstante el supracitado Manual contempla incluir otras carreras afines al cargo.

3) Con la acción de personal número 00000066013, del 15 de noviembre del 2013, la funcionaria Silvia María Sancho, que ocupaba la plaza N° 11062, se acogió a la pensión a partir del 18 de noviembre del 2013, quedando la plaza vacante.

4) Mediante oficio GG 0114-01-2014, del 27 de enero del 2014, la Máster Mayra Diaz Méndez, Exgerente General, nombra a la señora Isabel Brenes Paniagua, en forma interina, a partir del 28 de enero hasta el 31 de julio del 2014, en la plaza N° 11062, en el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” destacada en la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, como Directora Ejecutiva de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.”. De lo expuesto, se puede observar que mediante el supracitado oficio la Gerencia General modifica el lugar de trabajo (ubicación) de la plaza y le otorga el título de “Directora Ejecutiva” cuando la naturaleza del cargo es de “Ejecución de labores profesionales; asimismo no ejerce supervisión, excepto para coordinar equipos, tal y como lo dispone el Manual en cita “SUPERVISION EJERCIDA: /El titular de este cargo no ejerce supervisión; sin embargo, le puede corresponder coordinar equipos de trabajo o comisiones.”.

5) De la revisión efectuada al expediente de la funcionaria Isabel Brenes Paniagua, para determinar el cumplimiento de los requisitos que dieron origen a su contratación en la plaza vacante número 11062, se determinó lo siguiente:

a) En el folio N° 25 del expediente, consta copia del título de “Bachillerato en Ciencias Políticas” de la Universidad de Costa Rica, emitido el 31 de marzo del 2004, adicionalmente, se constató (folio 26) que posee el grado de Licenciatura en “Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas” otorgado por esa misma universidad, el 19 de octubre del 2006. Adicionalmente, en el folio 27 del expediente, es visible la constancia de incorporación al colegio de profesionales en ciencias políticas. En cuanto a la experiencia laboral, es visible en los folios 21, 22 y 23 la documentación comprobatoria de los cinco años de experiencia laboral de la Licda. Brenes Paniagua, con su formación profesional, requisito solicitado en la plaza N° 11062.

b) El 07 de abril del 2014, la Máster Mayra Diaz Méndez, Exgerente General, remitió al Lic. José Guido Masís Masís, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, el oficio GG-0553-04-2014, en donde le instruye efectuar el concurso de la plaza N° 11062, proceder a modificar el puesto de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” a “Asistente de la Gerencia General” y asignarlo a la Red Nacional de Cuido, no así al Área

de Acción Social y Administración de Instituciones. Como se puede observar, mediante dicho acto la Gerencia General modificó la naturaleza y ubicación del cargo de la plaza N° 11062.

c) Que el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establece entre los requisitos para ocupar el cargo de “Asistente Gerencia General y Subgerencias” el tener licenciatura en algunas de las siguientes carreras: “Administración /Administración Pública /Administración Privada /**Ciencias Políticas** /Ciencias Geográficas /Antropología /Ciencias Económicas /Psicología /Sociología /Ciencias Sociales /Administración de Empresas /Administración de Negocios /Contaduría Pública /Derecho /Dirección Empresarial /Otra Carrera a fin dependiendo de la Gerencia o Subgerencia o en que se ubique. /Cinco años de experiencia en labores profesionales relacionado con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional.”. (El resaltado no es parte del original)

d) Según el oficio GG 0738-05-2014, del 02 de mayo del 2014, visible en el folio 75 del expediente, la MSc. Díaz Méndez le comunica a la Licda. Isabel Brenes “...que se le nombra en propiedad, a partir del 05 de mayo de 2014, en el cargo de Asistente de Gerencia y Subgerencias, puesto Profesional de Servicio Civil 3, código de plaza 11062, destacada en la Gerencia General...”.

e) Con oficio AI. 453-09-2014, del 09 de setiembre del 2014, se le consulta al Lic. José Guido Masís Masís, Ex Jefe de Desarrollo Humano, lo siguiente:

1) Detalle el fundamento normativo que facultó al Área de Desarrollo Humano el efectuar el cambio de “Descripción del cargo” de las plazas vacantes números 31047 y 11062, propiamente de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” a “Asistente Gerencia General y Subgerencias”. /2) Indicar y suministrar la documentación u oficios, emitidos por las instancias correspondientes, en donde se facultó a su Área a realizar el cambio de descripción del cargo de las supracitadas plazas (31047 y 11062). /3) Indicar si para realizar el cambio de la descripción del cargo de las plazas 31047 y 11062 existe documentación extendida por la Gerencia General que justifique las razones que se utilizaron para efectuar dicho cambio, aporte la documentación que considere necesaria.

f) Como respuesta a la consulta realizada por esta Auditoría, el Lic. Masís Masís, mediante el oficio DH-01886-09-2014, del 10 de setiembre del 2014, señaló lo siguiente:

El fundamento normativo es el siguiente: /Artículos 23 y 24 de la Ley de Creación del IMAS /Artículo 32 del Reglamento a la Ley del IMAS /Artículos 9, 17 inciso d) del

Reglamento de Reclutamiento y Promoción de los Recursos Humanos del IMAS /Artículo 102 de la Ley General de Administración Pública /.../Mediante oficio GG-0553-04-2014 (se adjunta), la Máster Mayra Díaz Méndez, solicita proceder conforme se indica y hace referencia a que la plaza de Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones cuyo ocupante anterior era la Lic. (sic) Sancho, se proceda a sacar a concurso en la Gerencia General con el cargo de Asistente de Gerencia.

No obstante lo anterior, los artículos 23 y 24 de la Ley de Creación del IMAS, regula sobre las competencias del “Director Ejecutivo”, referente, entre otros aspectos “...el nombramiento y remoción del personal administrativo...”, por otra parte el artículo 32 del Reglamento a la Ley del IMAS, dispone que le corresponderá a la Gerencia General, entre otras: “c) Nombrar y remover al personal administrativo, **conforme con la normativa aplicable.**” (El resaltado no es parte del original), tal y como se observa la Gerencia General tiene la potestad de nombrar personal, siempre y cuando se ajuste a lo dispuesto en la normativa dictada al respecto. A la vez, se indicó el artículo 9º del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos, en donde señala que “La Gerencia General bajo circunstancias especiales y excepcionales debidamente justificadas y razonadas por medio del documento correspondiente, podrá disponer el no ocupar determinada plaza o cambiar su ubicación y especialidad...” y el artículo 17, inciso d) de ese mismo cuerpo normativo, establece que otorga como responsabilidad a la Gerencia General: “Disponer el mecanismo a seguir –traslado, ascenso o concurso, nombramiento interino, recargo de funciones o suplencias para llenar las plazas vacantes.”, en ese sentido la Gerencia General tiene la potestad de modificar la especialidad o ubicación, a través de un acto motivado.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que la plaza N° 11062 se encontraba vacante desde el 18 de noviembre del 2013, la cual fue ubicada por reestructuración en el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” y en el lugar de trabajo “Área de Acción Social y Administración de Instituciones”; sin embargo, con la evidencia obtenida no se logró determinar el razonamiento o justificación de la Gerencia General para fundamentar la modificación de la especialidad, descripción del cargo y ubicación de dicha plaza, ya que fue mediante un oficio que la Gerencia General modificó tanto el lugar de trabajo como el cargo, pese a lo establecido en el artículo 9º del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los recursos humanos del IMAS, en donde dispone literalmente, lo siguiente:

La Gerencia General bajo **circunstancias especiales y excepcionales debidamente justificadas y razonadas por medio del documento correspondiente, podrá disponer** el no ocupar determinada plaza o **cambiar su ubicación y especialidad**, así como no ocupar una plaza vacante libre en propiedad sino en forma interina, en el tanto en este

último caso se encuentre dentro de las circunstancias que se disponen en el artículo 40 inciso c). Dicha disposición deberá ser comunicada ante Recursos Humanos en el término de cinco días hábiles contados al momento en que la Gerencia tenga conocimiento por medio del informe correspondiente sobre el estado de la vacante. (La negrita y subrayado no consta en el original)

En ese mismo sentido, la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, en los artículos 128, 132, 133 y 134 regulan sobre los actos administrativos, su contenido, fin y motivación, los cuales disponen lo siguiente:

Artículo 128.- Será válido el acto administrativo que se conforme substancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.

Artículo 132.- /1. El contenido deberá de ser lícito, posible, claro y preciso y abarcar todas las cuestiones de hecho y derecho surgidas del motivo, aunque no hayan sido debatidas por las partes interesadas. /2. Deberá ser, además, proporcionado al fin legal y correspondiente al motivo, cuando ambos se hallen regulados. /3. Cuando el motivo no esté regulado el contenido deberá estarlo, aunque sea en forma imprecisa. /4. Su adaptación al fin se podrá lograr mediante la inserción discrecional de condiciones, términos y modos, siempre que, además de reunir las notas del contenido arriba indicadas, éstos últimos sean legalmente compatibles con la parte reglada del mismo.

Artículo 133.- /1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto. /2. Cuando no esté regulado deberá ser proporcionado al contenido y cuando esté regulado en forma imprecisa deberá ser razonablemente conforme con los conceptos indeterminados empleados por el ordenamiento.

Artículo 134.- /1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa. /2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor.

De la investigación efectuada, se determinó que la Licda. Brenes Paniagua, fue nombrada en forma interina desde el 28 de enero del 2014, en el cargo N° 11062 de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones”, pero ubicada en la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”; no obstante, dicho cargo pertenecía al Área de Acción Social y Administración de Instituciones. Adicionalmente, la citada funcionaria ostenta el título profesional de “Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas”, el cual no se encuentra incluido en la lista taxativa de carreras contempladas en el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); sin embargo,

dicha carrera profesional, aparentemente, está contemplada dentro de “Otras carreras afín” del cargo en mención. Ahora bien, esta Auditoría constató que la Licda. Brenes Paniagua cumple con los años de experiencia y los requisitos legales establecidos en el supracitado Manual. Por otra parte y con la evidencia obtenida no se logró determinar el razonamiento o justificación de la Gerencia General para fundamentar la modificación de la especialidad, ubicación y descripción del cargo, ya que fue mediante un oficio que la Gerencia General modificó tanto el lugar de trabajo como la naturaleza del mismo.

2.2.2 Segundo aspecto denunciado: “...En el caso de la plaza que tenía la exfuncionaria Carmen Fallas, actualmente se encuentra nombrada Sandy Gordon, asistente de la Subgerencia de Desarrollo Social, cuyo nombramiento interino vence el 20 de agosto de 2014, según indicó Jose Guido mediante correo electrónico del 09 de julio de 2014 y se dispuso un cambio de especialidad, lugar de trabajo, pero el código de la plaza sigue siendo la misma, o sea profesional en Acción Social y Administración de Instituciones; siendo en este caso que esta persona no tiene los requisitos para ocuparlo, porque no tiene los años de experiencia y la profesión para tal efecto, y se encuentra abierto a partir del 21 de julio del presente año mediante el concurso número 41-2014. ...”.

En relación con este aspecto de la denuncia, se determinó lo siguiente:

1) Mediante Acción de Personal N° 00055343, del 13 de octubre del 2011, se reubica por reestructuración la plaza N° 31047, en el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones”, destacada en el “Área de Acción Social y Administración de Instituciones”, la cual estaba ocupada por la señora Carmen Fallas Porras, hasta el 20 de febrero del 2014, cuando la citada funcionaria se acogió a la pensión (Acción de personal 00066950, del 04 de febrero del 2014).

2) El 06 de febrero del 2014, el Lic. Juan Carlos Dengo, Ex Subgerente de Desarrollo Social, con el visto bueno de la Máster Mayra Díaz Méndez, Ex Gerente General, remiten con carácter de “URGENTE” el oficio SGDS 146-02-2014, en donde instruye al Lic. José Guido Masis Masis, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, proceder a realizar el “Nombramiento Interino” en la plaza 31047 de la siguiente forma: “...En atención al cese por pensión de la Licda. Carmen Fallas, le solicito proceder de la siguiente manera (sic) /1. Trasladar dicha plaza a la Subgerencia de Desarrollo Social y a su vez cambiar la especialidad de la misma al área de administración. /2. Nombrar de forma interina a la Licda. Sandy Gordon Camacho por un periodo de 6 meses.”.

3) A raíz de lo anterior, con la acción de personal número 00067226, del 10 de marzo del 2014, se nombro (interinamente) desde el 21 de febrero hasta el 20 de agosto del 2014 a la señorita Sandi Patricia Gordon Camacho en la plaza código 31047 (plaza vacante)

registrada bajo el cargo de “Asistente Gerencia General y Subgerencias” y en el lugar de trabajo “Subgerencia de Desarrollo Social”. Siendo a partir de esta fecha, que la plaza en mención cambio la descripción o especialidad del cargo y su ubicación.

4) Que ambas especialidades “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” y “Asistente Gerencia General y Subgerencias”, contemplan dentro de los requisitos académicos, el grado de licenciatura en “Administración /Administración Pública /Administración de Negocios /Administración de Empresas /Dirección Empresarial”. Adicionalmente, ambas especialidades establecen como requisito tener “Cinco años de experiencia en las labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional.”.

5) Que con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos académicos, legales y la experiencia de la señorita Sandi Gordon Camacho para ocupar la plaza 31047, se procedió a revisar el expediente personal, en donde se determinó lo siguiente:

a) Según se desprende en el folio número 000449 del expediente de personal de la funcionaria, se registra el título emitido por la Universidad de las Ciencias y el Arte de Costa Rica, el 01 de agosto del 2013, por concepto del grado académico de “Licenciatura en Administración de Negocios”; siendo así que en el momento del nombramiento interino, la Licda. Gordon Camacho cumplía con el requisito académico de la plaza 31047.

b) Referente al requisito legal de estar incorporada al Colegio Profesional respectivo, se constató que es miembro del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica desde el 21 de octubre del 2013 (folio 000448).

c) Con respecto a la experiencia laboral de la señorita Gordon Camacho, esta Auditoría con el oficio AI. 451-09-2014, del 09 de setiembre del 2014, solicitó al Lic. José Guido Masís Masís, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, “...**certificar la experiencia en labores profesionales** de la funcionaria Sandi Patricia Gordon Camacho para ocupar la plaza N° 31047 denominada Cargo: “Asistente Gerencia General y Subgerencias” y Puesto:”Profesional de Servicio Civil 3”.

d) Como respuesta, mediante oficio DH-01909-09-2014, del 11 de setiembre del 2014, la MPSc. Maritza Salazar y el Lic. Jose Guido Masis Masís, Profesional en Desarrollo Humano y Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, respectivamente, certificaron la siguiente experiencia en labores profesionales relacionadas con su formación profesional.

Cargo	Desde	Hasta	Experiencia (años)
Profesional Bachiller en Evaluación y Seguimiento de Programas	19/06/2012	16/07/2013	1.1 (13 meses)
Profesional en Planificación Institucional	17/07/2013	20/02/2014	0.6 (7 meses)
Total de años de experiencia			1.7 años

e) Que el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establece entre los requisitos para ocupar el cargo de “Asistente Gerencia General y Subgerencias”, contar con “Cinco años de experiencia en labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional.”; no obstante con lo dispuesto en este Manual, se nombro a la Licda. Gordon Camacho en la plaza 31047, pese a contar con 1 año y 7 meses de experiencia en labores profesionales.

Con respecto a lo anterior, el Área de Desarrollo Humano le suministro a esta Auditoría Interna, el criterio AJ 711-2007, del 13 de junio del 2007, suscrito por el Lic. Rodrigo Campos Hidalgo, Ex Asesor Jurídico del IMAS, el cual fue, aparentemente, el fundamento utilizado para nombrar a la Licda. Gordon Camacho en la citada plaza; en donde se establecía que la experiencia laboral solicitada a un oferente para ocupar una determinada plaza vacante en la Institución, no es un predictor de utilización obligatoria, sino deseable, ya que por sí misma, no es determinante para excluir a una persona de participar en el nombramiento de una plaza, en ese sentido se transcribe, en lo de interés, lo siguiente: “...Si bien el predictor de experiencia, obviamente, está incluido dentro de los requisitos que se establecen en el artículo 4 del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos del Instituto Mixto de Ayuda Social, y con ello indirectamente, el artículo 9 del Decreto que se alude en su consulta, contrario a lo que se asume, su utilización no es obligada, según lo dicho, en todos los procesos de selección...”;

No obstante lo anterior, este criterio de la Asesoría Jurídica fue emitido (años 2007-2008) durante la vigencia del Manual de Clases Institucional del 15 de abril de 1998, daba la posibilidad de interpretar la experiencia establecida para cada puesto; sin embargo, el nombramiento de la citada funcionaria se dio durante la vigencia (octubre del 2011) del nuevo Manual descriptivo de Cargos y de Clases, el cual si establecía explícitamente, el tiempo de experiencia laboral y profesional requerido para ocupar un determinado puesto.

6) En vista de lo anterior, esta Auditoría Interna procedió a remitir el oficio AI. 343-08-2015, del 06 de agosto del 2015, al Lic. Berny Vargas Mejía, Asesor Jurídico General, en donde se le solicitó emitir criterio sobre los siguientes aspectos: (Véase Anexo N° 1)

En virtud de la situación expuesta y ante la duda que se genera sobre la obligatoriedad de cumplir con la experiencia laboral y profesional, como requisito indispensable del Principio de Idoneidad Comprobada para nombrar a un funcionario en la Institución, sea este nombramiento para ingresar al servicio del IMAS, ascensos, suplencias o sustitución, recargos de funciones, nombramiento interino o en propiedad, se solicita el criterio de esa Asesoría Jurídica, respecto a lo siguiente:

1. El requisito de experiencia laboral y profesional a que hace mención el Reglamento Autónomo de Servicios, el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos y el Manual descriptivo de Cargos y de Clases, todos del IMAS, es indispensable y deberá ser de cumplimiento obligatorio para efectos de ingresar al servicio del IMAS o nombrar (ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad) el personal en una plaza o cargo/puesto.

2. Está legalmente facultado el IMAS para realizar nombramientos de personal (ingresar al servicio, ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad) efectuados con o sin concurso interno o externo, aún y cuando los oferentes **no cumplieran** con el requisito de **experiencia** que solicitaba el puesto o cargo.

3. Existe un derecho adquirido del servidor o personal nombrado en un cargo o puesto, sin cumplir con el requisito de la experiencia laboral y profesional, establecido en la normativa institucional, considerando que éste (experiencia) es un factor o elemento del principio de idoneidad comprobada.

7) Como respuesta, mediante oficio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, recibido en este Despacho hasta el 06 de enero del 2016, los Asesores Jurídicos Olger Ernesto Rodríguez Calvo y Patricia Barrantes San Román, con el visto bueno del Lic. Berny Vargas Mejía, Asesor Jurídico General, emitieron el siguiente criterio: (Véase Anexo N° 2)

CONCLUSIONES... /Sobre la pregunta de *“El requisito de experiencia laboral y profesional a que hace mención el Reglamento Autónomo de Servicios, el Reglamento de Reclutamiento de Selección y Promoción de los Recursos Humanos y el Manual Descriptivo de Cargos y de Clases, todos del IMAS, es indispensable y deberá ser de cumplimiento obligatorio para efectos de ingresar al servicio del IMAS o nombrar (ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad) el personal en una plaza o cargo/puesto...”* /**Respuesta:** El IMAS, como entidad pública autónoma, tiene la potestad de administración que más le resulte para cumplir con sus fines, dentro de las cuales determinar los Procesos de Reclutamiento y Desarrollo

Humano, que estén de la mano con la visión institucional, los cuales deben ser cumplidos a cabalidad por todos los funcionarios de dicha institución, por lo que no hay excepción del cumplimiento de la normativa del IMAS en cuanto al elemento humano que labora o laborara en esta institución. **/Sobre las preguntas de:** *“...Esta legalmente facultado el IMAS para realizar nombramientos de personal (ingresar al servicio, ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad) efectuados con o sin concurso interno o externo, aún y cuando los oferentes no cumplieran con el requisito de experiencia que solicitaba el puesto o cargo...”* y *“...Existe un derecho adquirido del servidor o personal nombrado en un cargo o puesto, sin cumplir con el requisito de la experiencia laboral y profesional, establecido en la normativa institucional, considerando que éste (experiencia) es un factor o elemento del principio de idoneidad comprobada.* **/Respuesta:** La idoneidad, es el elemento clave para ingreso a todo el sistema de empleo público dentro del cual se encuentra el IMAS, así como el libre acceso en condiciones de igualdad, por lo que la posibilidad de nombrar a un funcionario sea interino o propiedad sin concurso, realizar movimientos de ascensos, suplencias, recargos de funciones, sin cumplir requisitos para establecer la idoneidad necesaria al puesto, no es procedente, ya que dichos requerimientos no son de exclusión, sino dan mayor amplitud de escogencia de la persona que sea IDONEA, de acuerdo a las necesidades, visión, misión, y objetivos institucionales, y se encuentran apegados al respeto de los principios constitucionales citados en el presente escrito, así como el deber de cumplir la normativa por parte de los funcionarios. Por ende realizar nombramientos de personal (ingresar al servicio, ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad), sin cumplir con los requerimientos institucionales, transgrede el principio constitucional, la idoneidad, elemento clave para ingreso a todo el sistema de empleo público dentro del cual se encuentra el IMAS, y el libre acceso en condiciones de igualdad. Asimismo, en el caso de funcionarios que hayan adquirido su plaza en el IMAS, sin haber concursado, al ser acto generador de derechos, y en concordancia con el principio de inderogabilidad de los actos propios, se debe hacer la investigación pertinente de cada caso en particular, para determinar si cabe realizar de conformidad con el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, la declaración de Nulidad, Absoluta, Evidente y Manifiesta, a lo cual debe desarrollarse el procedimiento administrativo correspondiente. */El Manual de Clases de Puestos del IMAS no PUEDE ir en contra de lo preceptuado por la Constitución Política, por lo que como se ha dicho, NO HAY criterio, norma o cualquier otra disposición que pueda ir en contra de la constitucionalidad, y más en el presente caso no se puede dar una terna en un concurso de nombramiento, sin que los oferentes tengan la idoneidad de forma amplia para ejecutar el cargo. /La autonomía que goza el IMAS no podría admitirse, para que un servidor pueda realizar funciones que por ley únicamente pueden ser ejercidas por determinados profesionales de una rama o ciencia, esto quiere decir que independientemente de las funciones que establezca un manual, el servidor*

únicamente podría realizar aquellas labores que le están permitidas por disposición legal, es decir, sólo podría ejercer las funciones que el ordenamiento jurídico le permite. /La figura del funcionario interino, surge en razón de que no se vea interrumpida la continuidad del servicio público, y sin que ello constituya derecho más a que se le tome en cuenta para participar en un concurso, con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, para ocupar la plaza que interesa llenar a la Administración. (El subrayado no consta en el original)

8) Referente al fundamento legal que motivo el cambio de especialidad o la descripción del cargo, de la plaza vacante N° 31047, propiamente, de Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones a Asistente de la Gerencia General y Subgerencia; el Lic. José Guido Masís Masís, Ex Jefe de Desarrollo Humano, mediante el oficio DH-01886-09-2014, del 10 de setiembre del 2014, señaló, en lo de interés, lo siguiente:

El fundamento normativo es el siguiente: /Artículos 23 y 24 de la Ley de Creación del IMAS /Artículo 32 del Reglamento a la Ley del IMAS /Artículos 9, 17 inciso d) del Reglamento de Reclutamiento (sic) y Promoción de los Recursos Humanos del IMAS /Artículo 102 de la Ley General de Administración Pública /Mediante oficio SGDS-146-02-2014 (se adjunta), suscrito por el Lic. Dengo, el cual cuenta con el visto bueno de (sic) Máster Mayra Díaz Méndez se solicita que debido al cese por pensión de la Licda. Carmen Fallas, se **traslade la plaza a la Subgerencia de Desarrollo Social, se cambie la especialidad** de la misma al área de administración y se nombre en forma interina a la Licda. Sandy Gordon Camacho por un periodo de seis meses. (El resaltado no es parte del original)

9) En vista de la respuesta del Área de Desarrollo Humano, mediante el oficio AI. 488-09-2014, del 09 de setiembre del 2014, se solicitó al Lic. Gerardo Alvarado Blanco, Gerente General, suministrar la documentación emitida por ese Despacho, en donde se justifica y motiva el cambio de especialidad y ubicación de las plazas N° 31047 y 11062.

Sobre el particular, el 14 de octubre del 2014, mediante oficio GG 1932-10-2014, el Lic. Alvarado Blanco, indicó, literalmente lo siguiente: "...en relación a la documentación solicitada que justifica y motiva el cambio de especialidad y ubicación, de las plazas N° 31047 y 11062, se procede a informar lo siguiente: /1- Mediante oficio SGDS-146-02-2014 del 06 de febrero 2014, se remite a Desarrollo Humano, instrucción para el nombramiento interino de la Licda. Sandy Gordon Camacho. /...4-Mediante oficio GG 1617-09-2014, la Gerencia responde a nota S/N de la Licda. Sandy Gordon, donde solicita no prorrogar más su nombramiento, código plaza 31047, sin embargo la Gerencia le informa que no resulta conforme al interés institucional acoger lo solicitado en su oficio de referencia.".

10) Adicionalmente, el Lic. Alvarado Blanco, remite copia del oficio GG-1482-08-2014, del 22 de agosto del 2014, en donde instruye al Lic. Jose Guido Masis Masis, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, literalmente, lo siguiente:

1. Modificar parcialmente el oficio n° G.G. 1453-08-2014, específicamente en el punto n° 4 donde se solicita el traslado del Lic. Roy Vargas Solano al Área de Acción Social y Administración de Instituciones, por lo que le instruyo a realizar los siguientes traslados: /Lic. Roy Vargas Solano a la Red de Cuido. /Licda. Jessica Chacón Sánchez, al Área de Acción Social y Administración de Instituciones. /2. A razón de lo indicado por la Seccional ANEP en el oficio Secc-11-08-2014 respecto de la plaza que actualmente ocupa la señorita Sandy Gordon Camacho, le instruyo a que se deje sin efecto el Concurso Interno N° 41-2014 y en su lugar en conformidad con las competencias asignadas en el artículo 9 del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos, le solicito proceder a sacar a concurso nuevamente esa plaza en el Área de Acción Social y Administración de Instituciones, esto a efectos de no lesionar el accionar de dicha área en cuanto a cantidad de capital humano y de dar atención a lo dispuesto por el Consejo Directivo en el **ACUERDO N° 337-08-2014**. (El subrayado no consta en el original)

De lo expuesto, se desprende que la Gerencia General ordeno reintegrarle la plaza N° 31047 al Área de Acción Social y Administración de Instituciones, adicionalmente, instruyo el traslado de la Licda. Chacón Sánchez a laborar en dicha Área.

11) El 08 de octubre del 2014, con el oficio GG-1888-10-2014, el Lic. Gerardo Alvarado Blanco, le comunica a la Licda. Anabelle Hernández Cañas, Jefa del Área de Acción Social y Administración de Instituciones que el puesto N° 31047 será devuelto a dicha unidad administrativa, una vez, que se consolide el nombramiento de la persona que vaya a ocupar ese cargo.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que la plaza N° 31047, se encontraba vacante desde el 20 de febrero del 2014, la cual fue ubicada, al igual que la plaza 11062, por reestructuración en el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” y en el lugar de trabajo “Área de Acción Social y Administración de Instituciones”. Por otra parte y con la evidencia obtenida no se logró determinar el razonamiento o justificación de la Gerencia General para fundamentar la modificación de la especialidad y ubicación del cargo, ya que fue mediante un oficio que la Gerencia General cambió tanto el lugar de trabajo como la naturaleza del mismo.

En esa misma línea, es importante indicar que la Licda. Sandi Gordon Camacho, cumplía con los requisitos académicos y legales, no así con el requisito de la experiencia, ya que

únicamente, contaba con 1 año y 7 meses de experiencia en labores profesionales para ocupar de forma interina la plaza vacante 31047; dicho nombramiento se realizó, aparentemente, considerando el criterio AJ 711-2007, del 13 de junio del 2007, en donde se indicaba que la experiencia laboral no es un predictor de utilización obligatoria, sino deseable. Sin embargo, ese criterio fue emitido bajo el contexto (años 2007-2008) del Manual de Clases Institucional (vigente desde el año 1998), en donde se daba la posibilidad de interpretar la experiencia establecida para cada puesto; situación que cambio desde la vigencia del nuevo Manual descriptivo de Cargos y de Clases (octubre del 2011) que establece explícitamente, el tiempo de experiencia requerida; pese a ello, el Lic. Masis Masis, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano nombra a la citada funcionaria, sin cumplir con el requisito de experiencia laboral y profesional, vulnerando el Principio de Idoneidad Comprobada, según el criterio de la Asesoría Jurídica Institucional.

2.2.3 Tercer aspecto denunciado: "...En el caso de la plaza de la ex funcionaria María Ester (sic) Campos, actualmente se encuentra Marianela Álvarez, código de plaza 31043 en el cargo de profesional en acción social y administración de instituciones interina, participando en el concurso 004-2014, que además no tenía los requisitos de la experiencia de cinco años cuando fue nombrada interinamente en el año 2013..."

Sobre el particular, se determinó lo siguiente:

1) El 12 de octubre del 2011, mediante acción de personal N° 0055272, se reubica por reestructuración la plaza N° 31043, en el cargo de "Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones", en el "Área de Acción Social y Administración de Instituciones", la cual estaba ocupada por la señora Maria Esther Campos Viquez hasta el 15 de enero del 2013, cuando la citada funcionaria se acogió a la pensión (Acción de personal 00061658, del 12 de diciembre del 2012).

2) Mediante oficio SGDS-0035-01-2013, del 10 de enero del 2013, el Lic. Dengo González y la MSc. Díaz Méndez, le indica al Lic. Masís Masís, que "...Con la finalidad de dar continuidad a las labores realizadas en torno al Plan Estratégico Institucional; le solicito realizar el nombramiento interino de la Sra. Marianela Álvarez Alvarado que actualmente se encuentra destacada en la Unidad Local de Desarrollo Social San Carlos, al Área de Acción y Administración de Instituciones de Bienestar Social en la plaza vacante por pensión de la Licda. María Esther Campos Viquez..."

3) Con la acción de personal N° 00062075, del 22 de enero del 2013, se nombra (interinamente) a partir del 21 de enero del 2013 a la Licda. Álvarez Alvarado en la plaza N° 31043 bajo el cargo de "Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones", en el Área de Acción Social y Administración de Instituciones.

4) Que el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establece entre los requisitos para ocupar el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” el tener licenciatura en algunas de las siguientes carreras: “Trabajo Social /Desarrollo Social /Sociología /**Psicología** /Planificación Económica y Social /Administración /Administración Pública /Ciencias Geográficas /Administración de Empresas /Administración de Negocios /Dirección Empresarial /Otra Carrera afín.”. (El resaltado no consta en el original)

5) Según se desprende en los folios números 000021 y 000025 del expediente de personal de la funcionaria, se registran los títulos emitidos por la Universidad Latina de Costa Rica, 21 de enero del 2006 y 28 de setiembre del 2007, por concepto de los grados académicos de “Bachillerato en Psicología” y “Licenciatura en en Psicología con Énfasis en Clínica”; respectivamente; siendo así que en el momento del nombramiento interino, la Licda. Álvarez Alvarado cumplía con el requisito académico de la plaza 31043.

6) De la revisión efectuada al expediente personal de la Licda. Marianela Álvarez Alvarado, se constató que previo al nombramiento en la plaza N° 31043, contaba con la siguiente experiencia:

Cargo	Folio	Desde	Hasta	Experiencia (años)
Profesional Licenciado Ejecutor Cedes (Ubicación por reestructuración en Profesional Licenciado en Desarrollos Social)	000029 000062 000068 000082 000090 00108	16/01/2009	31/12/2011	2
Profesional Licenciado en Desarrollo Social	00116 00123 00140 00144	01/01/2012	20/01/2013	1
Total de años de experiencia				3

7) Que el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establece entre los requisitos para ocupar el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones” el tener “Cinco años de experiencia en labores profesionales relacionadas con el puesto, con la especialidad de éste o bien con su formación profesional.”; no obstante lo dispuesto en este Manual, se nombro a la Licda. Álvarez Alvarado en la plaza 31043, pese a contar con 3 años de experiencia en labores profesionales.

Con respecto a lo anterior, el Área de Desarrollo Humano le suministro a esta Auditoría Interna, el criterio AJ 711-2007, del 13 de junio del 2007, suscrito por el Lic. Rodrigo Campos Hidalgo, Ex Asesor Jurídico del IMAS, el cual fue, aparentemente, el fundamento utilizado para nombrar a la Licda. Álvarez Alvarado en la citada plaza; el cual establecía que la experiencia laboral solicitada a un oferente para ocupar una determinada plaza vacante en la Institución, no es un predictor de utilización obligatoria, sino deseable. No obstante lo anterior, el criterio vertido por Asesoría Jurídica fue emitido durante la vigencia (años 2007-2008) del Manual de Clases Institucional del 15 de abril de 1998, el cual daba la posibilidad de interpretar la experiencia establecida para cada puesto; sin embargo, el nombramiento de la citada funcionaria se dio durante la vigencia (octubre del 2011) del nuevo Manual descriptivo de Cargos y de Clases, el cual si establecía explícitamente, el tiempo de experiencia laboral y profesional requerido para ocupar un determinado puesto.

En vista de lo anterior, esta Auditoría Interna procedió a remitir el oficio AI. 343-08-2015, del 06 de agosto del 2015, al Lic. Berny Vargas Mejía, Asesor Jurídico General, en donde se le solicitó emitir criterio sobre el Principio de Idoneidad Comprobada. Al respecto, mediante oficio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, recibido en este Despacho hasta el 06 de enero del 2016, la Asesoría Jurídica emitió, en lo de interés, el siguiente criterio: (ambos oficio se encuentran transcritos en el punto 2.2.2 de este informe)

...El IMAS, como entidad pública autónoma, tiene la potestad de administración que más le resulte para cumplir con sus fines, dentro de las cuales determinar los Procesos de Reclutamiento y Desarrollo Humano, que estén de la mano con la visión institucional, los cuales deben ser cumplidos a cabalidad por todos los funcionarios de dicha institución, por lo que no hay excepción del cumplimiento de la normativa del IMAS en cuanto al elemento humano que labora o laborara en esta institución. /...La idoneidad, es el elemento clave para ingreso a todo el sistema de empleo público dentro del cual se encuentra el IMAS, así como el libre acceso en condiciones de igualdad, por lo que la posibilidad de nombrar a un funcionario sea interino o propiedad sin concurso, realizar movimientos de ascensos, suplencias, recargos de funciones, sin cumplir requisitos para establecer la idoneidad necesaria al puesto, no es procedente, ya que dichos requerimientos no son de exclusión, sino dan mayor amplitud de escogencia de la persona que sea IDONEA, de acuerdo a las necesidades, visión, misión, y objetivos institucionales, y se encuentran apegados al respeto de los principios constitucionales citados en el presente escrito, así como el deber de cumplir la normativa por parte de los funcionarios. Por ende realizar nombramientos de personal (ingresar al servicio, ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad), sin cumplir con los requerimientos institucionales, transgrede el principio constitucional, la idoneidad, elemento clave para ingreso a todo el sistema de empleo público dentro

del cual se encuentra el IMAS, y el libre acceso en condiciones de igualdad... (El subrayado y negrita no consta en el original)

8) El 20 de agosto del 2014, con oficio GG-1453-08-2014, el Lic. Gerardo Alvarado Blanco, Gerente General, le comunicó al Lic. Jose Guido Masis Masis, Jefe del Área de Desarrollo Humano, entre otras cosas, lo siguiente: "...le solicito proceder en forma inmediata a trasladar por el plazo de un mes a la Licda. Marianela Álvarez Alvarado al Área de Bienestar Familiar, así mismo a partir del 01 de setiembre y por el plazo de un mes trasladar al señor Roy Vargas Solano al Área de Acción Social y Administración de Instituciones, a efectos de que supla el vacío que deja la señora Álvarez Alvarado y que requiere de una adecuada intervención.". Lo anterior, se concreto con la acción de personal 00069433, del 27 de agosto del 2014, en donde se traslada temporalmente a la Licda. Álvarez Alvarado al Área de Bienestar Familiar.

De todo lo expuesto, se desprende que la Licda. Marianela Álvarez Alvarado fue nombrada en la plaza N° 31043, correspondiente al cargo de "Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones" del Área de Acción Social y Administración de Instituciones, sin que cumpliera con el requisito de experiencia que exigía el Manual descriptivo de Cargos y de Clases, ya que únicamente contaba con 3 años de experiencia en labores profesionales; dicho nombramiento se realizó, aparentemente, considerando el criterio AJ 711-2007, del 13 de junio del 2007, en donde se indicaba que la experiencia laboral no es un predictor de utilización obligatoria, sino deseable. Sin embargo, ese criterio fue emitido bajo el contexto (años 2007-2008) del Manual de Clases Institucional (vigente desde el año 1998), el cual daba supuestamente la posibilidad de interpretar la experiencia establecida para cada puesto; situación que cambió desde la vigencia del nuevo Manual descriptivo de Cargos y de Clases (octubre del 2011) que establece explícitamente, el tiempo de experiencia requerido; pese a ello, el Lic. Masis Masis, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano nombró a la citada funcionaria, sin cumplir con el requisito de experiencia laboral y profesional requerido para ocupar el puesto en mención, vulnerando el Principio de Idoneidad Comprobada, según el criterio de la Asesoría Jurídica Institucional.

En la conferencia final, realizada el 26 de mayo del 2016, la Licda Marielos Lepiz Guzmán, Jefa a.i. del Área de Desarrollo Humano, indicó que para realizar los nombramientos de personal citados en este informe, también, se fundamentaron en el oficio GG-1693-08-2012, del 16 de agosto del 2012, remitido por la MSc. Mayra Díaz Méndez, Ex Gerente General, en donde se indicaba: "...En atención al oficio DH-1216-07-2012 de fecha 16 de julio del 2012, este despacho autoriza utilizar la definición que se indica en dicho oficio para la designación de funcionarios y funcionarias temporales o con recargo de funciones, con la variante de que en los casos de jefaturas sean valorados por el Área de Desarrollo

Humano.”. En esa misma línea, el oficio en mención (DH-1216-07-2012) fue remitido por la MPSc. Maritza Salazar Rodríguez y el Lic. José Guido Masís Masís, Profesional en Desarrollo Humano y Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, respectivamente, el cual señalaba, literalmente, lo siguiente:

Para esta instancia al igual que a la Gerencia General ha sido de suma preocupación el tener que exigir el cumplimiento de todos los requisitos que se establecen en el Manual de Cargos Institucional cuando se trata de sustituciones temporales, recargo de funciones. En razón de ello, nos hemos dado a la tarea de valorar alternativas de solución y una de ellas lo constituye el elemento fáctico y jurídico de que el Manual de Cargos del IMAS en su terminología dispone: /“**Requisitos primarios o de admisibilidad:** Corresponde a los requisitos básicos necesarios para el ejercicio del cargo que son: la formación académica, el dominio de un idioma y el requisito legal, en los casos en que corresponda y según se establecen en cada cargo, en los casos de ascensos internos, nombramientos internos, recargos de funciones o personal sustituto.” /Ante dicha disposición es nuestro criterio que si la Gerencia así lo autoriza se podrá utilizar dicha definición para lo que ha futuro se disponga en relación con el personal sustituto y recargo de funciones. (El subrayado en ambas citas, no consta en el original)

Con respecto a lo anterior, esta Auditoría Interna debe mencionar que el Manual descriptivo de Cargos y de Clases del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), vigente desde el 01 de octubre del 2011, define, además de los requisitos primarios o de admisibilidad (citados en el supracitado oficio), los requisitos de calificación aplicados en la selección del personal, a saber: “**Requisitos de calificación:** Aquellos que son susceptibles de ponderación de acuerdo a los respectivos predictores de selección, una vez que se posean los requisitos primarios o de admisibilidad, como son: formación académica y complementaria, capacitación recibida o ejercida, experiencia u otros requisitos complementarios para el desempeño del puesto.”. (El subrayado no consta en el original)

De lo anterior, se observa que dentro de los requisitos primarios (transcritos en el supracitado oficio) no se contempla la “Experiencia”, pero dentro de los requisitos de calificación se menciona que se debe cumplir con el requisito de admisibilidad de la “Experiencia”. Adicionalmente, el criterio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, recibido en este Despacho hasta el 06 de enero del 2016, señalaba, entre otros aspectos, lo siguiente: “...El IMAS, como entidad pública autónoma, tiene la potestad de administración que más le resulte para cumplir con sus fines, dentro de las cuales determinar los Procesos de Reclutamiento y Desarrollo Humano, que estén de la mano con la visión institucional, los cuales deben ser cumplidos a cabalidad por todos los funcionarios de dicha institución, por lo que no hay excepción del cumplimiento de la normativa del IMAS en cuanto al elemento humano que labora o laborara en esta

institución.”; asimismo, señalo que al “...realizar nombramientos de personal (ingresar al servicio, ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad), sin cumplir con los requerimientos institucionales, transgrede el principio constitucional, la idoneidad...”. (El subrayado y negrita no consta en el original)

Además, el Reglamento Autónomo de Servicios del Instituto Mixto de Ayuda Social, en el artículo 10°, señala que se deberá tener como criterio esencial, la idoneidad necesaria para nombrar el personal requerido, lo que le permitiría cumplir con las funciones del cargo de la manera más satisfactoria y garantizar una actuación más eficiente de la Administración Pública; de tal forma, dicha idoneidad deberá ser comprobada por medio de los antecedentes, capacidad demostrada mediante las pruebas correspondientes, la experiencia del servidor y cualquier otro predictor de selección legítimo.

En el caso del Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos del Instituto Mixto de Ayuda Social, en su numeral 4°, se enmarcan los requisitos que deben cumplir los oferentes para poder ingresar a la Institución, en donde “Los puestos serán otorgados con base en el cumplimiento de todos los requisitos de idoneidad física, profesional, psicológica, académica, experiencia u otros que se determinen, debidamente comprobados por Recursos Humanos...”, bajo este contexto, la normativa interna define la **experiencia** como un requisito de idoneidad comprobada, la cual forma parte del conjunto de requisitos primarios o de admisibilidad necesarios para ocupar un puesto o cargo en el IMAS.

Este requisito de idoneidad (experiencia) es una condición necesaria para ingresar al servicio del IMAS, por cuanto forma parte de los predictores de selección legítimos que integran el concepto de idoneidad, como criterio esencial, del candidato o funcionario reclutado para ejercer y cumplir las funciones y competencias que el puesto posea. Bajo este contexto, en los artículos 18 y 19 del supracitado Reglamento, se dispone literalmente, en lo de interés, lo siguiente:

Artículo 18°: Para ingresar al servicio del IMAS, se requiere llenar los siguientes requisitos: /.../d) Poseer las condiciones físicas, psicológicas, académicas y de experiencia necesaria para el correcto desempeño del cargo, lo que comprobará Recursos Humanos por medio de los predictores que considere necesarios. /e) Poseer los requisitos establecidos para el cargo y puesto al que se opte, de acuerdo con los Manuales de Clases y de Cargos que existan en la Institución, así como los requerimientos que señalan los perfiles de puestos.../f) Demostrar elegibilidad e idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o predictores de selección que correspondan.

Artículo 19°: -Al momento de nombrar el personal que se requiera, Recursos Humanos deberá tener presente como criterio esencial, la idoneidad necesaria para que se cumplan las funciones del cargo de la manera más satisfactoria posible. Dicha idoneidad deberá medirse mediante los predictores de selección legítimos que garanticen al oferente objetividad y a la Institución la consecución del candidato idóneo. (Lo subrayado en ambas citas no corresponde al original)

En vista de lo anterior, esta Auditoría Interna es del criterio que el nombramiento de personal, ya sea para ingresar al servicio, ascensos, recargo de funciones, suplencias y nombramiento interino o en propiedad, debe efectuarse cumpliendo, a cabalidad, con los requisitos institucionales establecidos en la normativa vigente que regula el Proceso de Reclutamiento y Desarrollo Humano (misma que se encuentra citada en este informe); por cuanto al aplicarse el oficio remitido por la Gerencia General (GG-1693-08-2012), en donde se autoriza realizar nombramientos (sustituciones temporales o recargo de funciones) sin cumplir con todos los requisitos, vulnera el Principio de Idoneidad Comprobada e incumple el Principio de Legalidad, de la normativa y disposiciones legales que regulan los aspectos analizados en el presente informe, todo ello debilita el control interno y expone a la Administración al establecimiento de responsabilidades.

3 CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el estudio de los aspectos denunciados ante esta Auditoría Interna, se concluye que las plazas N° 31047 y 11062 por reestructuración se les asignó el cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones”, las cuales estaban asignadas al “Área de Acción Social y Administración de Instituciones”; sin embargo, con la evidencia obtenida se logró constatar que a las mismas se les modificó la especialidad, descripción del cargo y el lugar de trabajo o ubicación, dichas acciones fueron ordenadas por la Gerencia General, aparentemente, sin un fundamento que razonará o justificará los actos administrativos, pese a lo establecido en la normativa interna (Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los recursos humanos del IMAS) y a lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, N° 6227.

Por otra parte, se constató que el nombramiento interino de la Licda. Isabel Brenes Paniagua, en la plaza N° 11062, previo a modificarse la especialidad, cumplía con los requisitos académicos, por cuanto el título profesional obtenido (Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas) por la citada señora, aparentemente, está contemplado dentro de “Otras carreras afín” del cargo en mención, no así dentro de la lista taxativa de las carreras profesionales del cargo de “Profesional en Acción Social y Administración de Instituciones”, establecidas en el Manual descriptivo de cargos del

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Pese a ello y al modificarse la especialidad de la plaza N° 11062 (Asistente de Gerencia y Subgerencias) la citada licenciada cumplió con el requisito académico, siendo así que fue nombrada en propiedad a partir del 05 de mayo del 2014.

Finalmente, se comprobó que las personas nombradas en las plazas vacantes N° 31047 y 31043 cumplían con los requisitos académicos y legales, no así con el requisito de la experiencia que disponía el Manual descriptivo de cargos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), no obstante dichos nombramientos se efectuaron, supuestamente, considerando el criterio AJ 711-2007, el cual fue emitido bajo el contexto regulatorio del Manual de Clases Institucional del año 1998, el cual aparentemente brindaba la posibilidad de interpretar la experiencia establecida para cada puesto; sin embargo, la situación cambio desde el mes de octubre del 2011, cuando entró en vigencia el nuevo Manual descriptivo de Cargos y de Clases, el cual establece explícitamente, el tiempo de la experiencia requerido para cada puesto; pese a ello, la Máster Mayra Diaz Méndez, Exgerente General y el Lic. José Guido Masis Masis, Ex Jefe del Área de Desarrollo Humano, ordenaron y ejecutaron, respectivamente, los nombramientos en los citados puestos, sin que las personas nombradas cumplieran con el requisito de experiencia laboral y profesional, siendo un requisito indispensable para ocupar los puestos en mención, por lo que de conformidad con el criterio vertido por la Asesoría Jurídica Institucional, mediante el oficio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, se vulneró el Principio de Idoneidad Comprobada; es por ello, que eventualmente a los exfuncionarios Diaz Méndez y Masís Masís les podría caber algún tipo de responsabilidad administrativa; sin embargo, debido a su condición de exfuncionarios esta Auditoría Interna no considera conveniente para la Institución la apertura de un procedimiento administrativo.

Dadas las circunstancias, se considera necesario que la Administración atienda las recomendaciones que formula esta Auditoría Interna, estableciendo de forma expedita, una serie de medidas preventivas y correctivas que solventen las deficiencias determinadas en este estudio.

4 RECOMENDACIONES

Disposiciones Legales sobre recomendaciones

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, disponen de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones que les correspondan.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos 36, 38 y 39 de la Ley N° 8292:

Artículo 36._ Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: /a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados. /b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. /c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38._ Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas. /La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39._Causales de responsabilidad administrativa El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)

AL GERENTE GENERAL

4.1. Incorporar, en cada acto administrativo que dicte sobre el “no ocupar determinada plaza o cambiar su ubicación y especialidad, así como no ocupar una plaza vacante libre en propiedad”, las justificaciones y razones que motivaren dicha disposición, el cual debe ser documentado en el expediente o archivo correspondiente; lo anterior, en cumplimiento y debida observancia de lo dispuesto en el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos. (Véase puntos 2.2.1 y 2.2.2 del aparte de resultados) (Plazo: Inmediato)

4.2. Gestionar las medidas administrativas necesarias, para valorar, analizar e implementar efectivamente lo señalado por la Asesoría Jurídica Institucional, en el criterio AJ-1770-10-2015, del 17 de diciembre del 2015, (Anexo N° 2) referente al Principio de Idoneidad Comprobada aplicado en los nombramientos de personal, a los efectos de evitar verse sometido eventualmente en el futuro al establecimiento de responsabilidades. (Véase puntos 2.2.1 y 2.2.2 del aparte de resultados) (Plazo sugerido: 7 meses, vence: 30 de diciembre del 2016)

AL JEFE DEL ÁREA DE DESARROLLO HUMANO

4.3. Abstenerse de tramitar actos administrativos sobre nombramientos, cambios de especialidad, ubicación y descripción del cargo de plazas institucionales, que no hayan sido dictados por el órgano competente o que no contemplen las justificaciones o razones que lo motiven; lo anterior, en cumplimiento y debida observancia de lo dispuesto en el Reglamento de Reclutamiento, Selección y Promoción de los Recursos Humanos, y con el propósito de evitar verse sometido eventualmente en el futuro al establecimiento de responsabilidades. (Véase puntos 2.2.1 y 2.2.2 del aparte de resultados) (Plazo: Inmediato)

4.4. Previo a realizar el nombramiento (interino o propiedad) en plazas institucionales, verificar el cumplimiento de los requisitos académicos, legales y experiencia, establecidos en el Manual descriptivo de cargos y clases del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), dejando constancia de ello en el expediente personal de la persona funcionaria o en el archivo correspondiente. En caso que no cumpla con los requisitos establecidos en dicho

Manual proceder a abstenerse a realizar el nombramiento. (Véase punto 2.2.1 del aparte de resultados) (Plazo sugerido: 7 meses, vence: 30 de diciembre del 2016)

AL AUDITOR GENERAL

4.5. Comunicar a la persona denunciante los resultados obtenidos en la investigación de los aspectos denunciados ante esta Auditoría Interna.

Hecho por
Lic. Eliécer Castro Jiménez
APROFESIONAL EJECUTOR

Revisado y aprobado
Máster María Celina Madrigal Lizano
ENCARGADA DE PROCESO
GESTIÓN DE EMPRESAS COMERCIALES

AUDITORIA INTERNA
MAYO, 2016