

Auditoría Interna

04 de agosto de 2020
AI-Ad-015-2020

Señor
Alberto López Chaves
Gerente

Asunto: *Nombramientos bajo la figura de jornales y recepción de ingresos en el Paradero Turístico Doña Ana*

Estimado señor:

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría Interna está realizando una auditoría operativa sobre la gestión de las Oficinas Regionales. En el desarrollo del estudio, se determinaron aspectos importantes de comunicar relacionados con nombramientos bajo la modalidad de jornales y en la recepción de ingresos en el Paradero Turístico Doña Ana. A continuación, el detalle:

1. Nombramientos bajo la figura de jornales

Según información proporcionada por el Departamento de Gestión del Talento Humano, al 22 de julio de 2020 hay 12 personas nombradas bajo esa modalidad, según el siguiente detalle:

- 6 en el Paradero Turístico Doña Ana.
- 1 en el Muelle Turístico de Puntarenas
- 1 en Administrativo
- 1 en Papagayo
- 1 en Gestión
- 1 en Tecnologías de Información
- 1 en Ingresos

En algunos casos, el plazo del contrato es de aproximadamente un año y los nombramientos se han prorrogado en varias ocasiones.

Revisados algunos contratos, uno del Departamento Administrativo (Central Telefónica) y otro en el Paradero Doña Ana, se indica en el punto segundo “El contratista se obliga a prestar sus servicios como Jornalero” y en el quinto “Las funciones a desarrollar serán: Labores manuales diversas”.

Auditoría Interna

Según visita realizada por esta Auditoría al Paradero Turístico Doña Ana, algunos colaboradores contratados (al menos dos) realizan funciones de cobro por concepto de ingreso al lugar y por uso del parqueo.

Como se puede observar, en estos casos, las funciones desempeñadas parecieran no corresponder a las de jornalero, no son manuales y más bien podrían ser catalogadas como cotidianas.

Las funciones que realizan algunos colaboradores nombrados bajo la figura de jornales, podrían contravenir la normativa que regula el tema, pues el Clasificador por objeto del gasto del Sector Público¹ define la subpartida de Jornales como: *Remuneraciones al personal no profesional que la institución contrata para que efectúe trabajos primordialmente de carácter manual, cuya retribución se establece por hora, día o a destajo.*

Por su parte, la Ley de Control Interno² señala que, se deberán establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Además, los criterios números C-048-2011 (02/3/11) y C-237-2015 (07/9/15), emitidos por la Procuraduría General de la República, señalan que, la naturaleza propia de los nombramientos por jornales ocasionales es de (...) carácter temporal, eventual y excepcional, por ende, una vez cumplida la tarea, que dio origen a la contratación, esta debe finalizar.

También, la Asesoría Legal mediante oficio AL-0061-2019 (23/05/2019) indicó que, a partir de la naturaleza jurídica de los jornales, la situación laboral de algunos trabajadores contratados por esta modalidad, se estaría desvirtuando, ya que nos encontramos en presencia de una relación laboral de orden privado, que en el caso institucional, ha sido empleada con el afán de solventar situaciones de mérito y conveniencia en la realización de funciones específicas que permitan garantizar la eficacia administrativa. Asimismo, con oficio AL-733-2015 señaló que, el trabajador que se encuentra en la planilla por jornales, es un trabajador que ha de dedicarse a labores de artesanía o peones.

Mediante oficio AL-1904-2014 (17/12/2014), esa Asesoría indicó a la Gerencia General lo siguiente:

¹ Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Abril 2018

² Art. 13.

Auditoría Interna

“1- En el caso del ICT, los jornaleros deben ser caracterizados como personas que trabajan en cosas materiales que no requieren arte ni habilidad. Obviamente, la característica fundamental de este tipo de prestación es la discontinuidad, por tratarse de personal dedicado a labores muy específicas, por determinado período o para determinada actividad.

2- Asimismo, la relación existente entre ese tipo de personal y la Institución, es de naturaleza laboral, regida por el derecho laboral común, por no darse con los jornaleros la relación de servicio público.

3- En el caso de aquellas personas que han sido contratadas como jornaleros y que se desempeñan en funciones cotidianas de la Institución, podría estimarse que en la práctica la Administración podría estar desnaturalizando la figura jurídica de la modalidad por jornales, para contratar a plazo indefinido, personal dedicado a esas otras actividades, que no son por temporada.”

Las causas por las cuales el ICT está utilizando la figura de nombramientos de jornales se debe a:

- Ante la falta de plazas para desempeñar algunas labores, ha sido práctica de la Administración solventar esa necesidad nombrando personas bajo la citada figura.
- Las acciones que ha realizado la Administración para solucionar la situación que se presenta con los jornales no han sido efectivas.

En el pasado se materializó el riesgo al desnaturalizarse la figura jurídica de jornales, pues se contrató personal para desempeñar funciones cotidianas y cuyo periodo no fue temporal, lo cual provocó que la Institución desembolsara la suma de ₡2.016.130,78 por concepto de demandas de carácter laboral.

Es importante indicar que, actualmente hay un proceso pendiente en la vía judicial (suspendido hasta nuevo aviso), que podría sancionar al ICT a indemnizar a la persona demandante al pago correspondiente.

Al continuar el ICT contratando personal bajo esta modalidad, sigue presente el riesgo de llevar a la Administración a desembolsar montos por sanciones de orden pecuniario, además se deberá cubrir los importes correspondientes a costas personales y procesales.

Además, podría existir un posible riesgo legal por incumplimiento de la normativa que regula la figura de los jornales y por nombramiento improcedentes.

Auditoría Interna

2. El dispositivo y los controles establecidos en la recepción de los ingresos por la venta de entradas y parqueo al Paradero Turístico Doña Ana no son los más adecuados

El único dispositivo con que cuenta el Paradero para controlar la recepción de los ingresos por concepto de entradas y parqueo, es una caja registradora que emite solamente un ticket. Además, el dinero es recibido por personal nombrado bajo la figura de jornales y en el proceso le ayudan los oficiales de seguridad.

Al respecto, uno de los objetivos del Departamento Administrativo³, es proporcionar los servicios de apoyo para coadyuvar en el cumplimiento de las labores institucionales, y dentro de sus funciones está administrar los bienes muebles e inmuebles propiedad del instituto. Actualmente, dicho Departamento administra los Miradores de Ujarrás y Orosi.

Por su parte, los artículos 7 y 10⁴ establecen la obligatoriedad y responsabilidad de disponer un sistema de control interno. Además, la administración será responsable de realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, para proporcionar seguridad en la consecución del objetivo de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

También, la norma de control interno 4.3.3⁵ establece que se debe disponer de dispositivos de seguridad según la naturaleza de los activos, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular.

Las causas de lo identificado en este punto, es por las siguientes situaciones:

- En el año 2010 la Gerencia delegó la administración del Paradero a los Departamentos Administrativo y Oficinas Regionales, estableciendo funciones específicas a cada uno, esta división no permite una buena gestión del citado lugar, pues se dificulta la toma de decisiones por el riesgo de invadir las competencias del otro.
- La institución no cuenta con personal (plazas fijas) nombrado en el Paradero que se encargue de la administración, control y seguimiento de las labores que se realizan y que conlleve la exigencia de responsabilidad y asignación

³ Página web ICT

⁴ Ley General de Control Interno

⁵ NCISP Regulaciones y dispositivos de seguridad

Auditoría Interna

de la autoridad necesaria para tomar decisiones y emprender las acciones pertinentes.

Esta situación podría ocasionar que se dé un uso indebido de los recursos públicos recaudados, incidiendo en la reputación del Instituto.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia, como administrador general del Instituto, responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo, se comunica sobre lo importante que el ICT resuelva según corresponda para garantizar la eficiencia administrativa, adoptar las medidas correctivas para eliminar la práctica de contratar bajo la modalidad de jornales a personas que atiendan actividades que desvirtúan lo establecido en la normativa, los criterios y la doctrina que regulan esta materia, así como tomar las previsiones para garantizar que la Administración no reincida en poner a la Institución en riesgo por situaciones como las apuntadas.

Además, revisar la decisión de haber asignado la administración del Paradero de doña Ana al Departamento Administrativo, lo anterior bajo criterios de conveniencia y oportunidad, con el propósito de centralizar las funciones y responsabilidades del inmueble a un solo Departamento, que permita llevar un mejor control de todas las actividades que se ejecutan en ese lugar.

Una vez definido el Departamento responsable de la administración del Paradero Turístico Doña Ana, que éste -mientras se define la situación de otorgar en concesión el mismo- valore mediante un estudio costo-beneficio, la adquisición de dispositivos de seguridad que permitan llevar un mejor control, protección, custodia y uso correcto de los recursos que recibe el ICT producto de las entradas y el uso del parqueo.

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

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

Auditoría Interna

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

- C. Señor Gustavo Alvarado Chávez
Director Gestión y Asesoría Turística
Señor Wilson Orozco Gutiérrez
Director Administrativo Financiero
Señor Jorge Retana Alvarado
Jefe Departamento Oficinas Regionales
Señor Javier Tapia Gutiérrez
Jefe Departamento Gestión del Talento Humano
Señor Juan Carlos Quirós Espinoza
Jefe Departamento Administrativo
Consecutivo

FRS / kfs