



Cócano, 8 de junio de 2022

AIM-OA-02-2022

**Señor
Favio López Chacón
Intendente Municipal
Concejo Municipal de Distrito de Cobano**

Estimado señor:

ASUNTO: Oficio de advertencia sobre nombramiento de personal bajo la modalidad “ad honorem”

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, la auditoría interna es la actividad que debe proporcionar seguridad al ente u órgano, procurando validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales. Asimismo, le brinda a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

En ese sentido y de acuerdo con las competencias establecidas a las auditorías internas en el inciso d) del artículo 22 de la citada Ley, se señala que dichas unidades deben advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

Señalar que esta Auditoría Interna ha sido reiterativa con la Intendencia Municipal sobre la conveniencia de revisar la incorporación de personas para el desarrollo de actividades ordinarias propias de la gestión diaria del Concejo Municipal de Distrito, bajo la modalidad de “Ad Honorem”, a fin de que se fortalezcan los controles que permitan garantizar que se trata de personas idóneas para el desarrollo de las funciones que se le asignaran, así como garantizar la integridad y su consecuencia con los requerimientos de personal de las áreas donde van apoyar, tal como lo establecen el Código Municipal y las Normas de control interno para el sector público.

Así por ejemplo en el año 2016 se emitió el informe AIM-05-2016, en el 2017 se formuló un oficio de advertencia número AIM-81-2017 a la entonces Intendente Municipal y en el año 2021 se emitió el informe N.º AIM-03-2021 del 11 de agosto, 2021, este último relacionado con la auditoría de carácter especial sobre la gestión realizada por el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano en la zona marítimo terrestre.

En esos productos de auditoría, se hace ver la necesidad de revisar la práctica de incorporar personas bajo la modalidad de ad honorem para que desarrollen actividades ordinarias propias de los servidores de este Concejo de acuerdo con el manual descriptivo de puestos.

Cabe traer al análisis del caso el hecho de que en varios criterios emitidos por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República



(CGR) hacen referencia a la necesidad de garantizar la idoneidad de las personas que se incorporan a la entidad bajo la mencionada figura.

En ese contexto, la PGR en el año 2015 (criterio 322 del 24 de noviembre de 2015) señaló entre otros aspectos relevantes:

“(...)

De acuerdo a lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

- 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Código Municipal, y a lo manifestado por este Órgano Asesor en anteriores oportunidades, en las corporaciones municipales el funcionario ad honorem deberá ser formalmente nombrado por el Alcalde **teniendo en cuenta las condiciones y requisitos necesarios para desempeñar las funciones correspondientes** (..)” (el destacado no es del original)*

Por su parte, la Contraloría General de la República, ante una consulta que se le planteara sobre reconocimiento de gastos de viáticos y de transporte a funcionario ad honorem en una municipalidad emitió el criterio con el oficio N° 02138 (DJ-0829) del 4 de marzo, 2010 y entre otras cosas importantes acerca de esa figura (funcionario ad honorem) indicó:

“(...)

*Con relación a las funciones que puede desempeñar un funcionario ad honorem, al igual que un funcionario remunerado deben corresponder con el giro de la organización, por lo que la Administración debe definir las condiciones y alcances del puesto a desempeñar, **de acuerdo con la idoneidad, la preparación y las responsabilidades que se asumen. De igual forma en resguardo del interés público debe verificarse que no existan incompatibilidades o limitaciones para el ejercicio del cargo, ni situaciones que puedan derivar conflictos de intereses...**” (el destacado no es del original)*

Ahora bien, a pesar de lo señalado en su momento por esta Auditoría Interna respecto del tema de nombramientos ad honorem y en atención a una denuncia ciudadana recibida por esta unidad de fiscalización, se determinó que, desde noviembre del año pasado, se incorporó al CMDC un profesional ingeniero topógrafo bajo la modalidad ad honorem en el puesto de Topógrafo.

Según la resolución administrativa N° INT-2021-201 se justifica, de forma muy general, que se incorpora esta persona dada la cantidad de trabajos que existen en el Distrito en cuanto a la Topografía en el área de Zona Marítimo Terrestre.



Ya se había señalado por esta Auditoría en los mencionados productos de auditoría antes referidos (informe AIM-05-2016, oficio de advertencia AIM-81-2017 y el informe N.º AIM-03-2021) que, de acuerdo con sanas prácticas de administración, de control y en cumplimiento además de lo dispuesto por el Código Municipal¹, se debe disponer de los instrumentos de control que le permitan contar con un proceso de administración del recurso humano, que garantice, entre otros aspectos relevantes, la contratación y la permanencia de personal idóneo, sustentado en una planificación de sus necesidades de personal, procesos ágiles, efectivos y transparentes de reclutamiento, selección y contratación de personal, lo cual se debe complementar con razonables modelos de medición de resultados y de evaluación de desempeño.

Es así como en el informe AIM-03-2021 se destacó la debilidad que presenta el Concejo para los casos de la incorporación de personas ad honorem, pues se carece de lineamientos y directrices, o bien, de contratos que regulen los servicios y las responsabilidades de los funcionarios que son nombrados bajo esta modalidad, y que si no se dirige y supervisan de manera eficiente las labores asignadas, estas ayudas puede constituirse en un riesgo para este CMD, pues por ejemplo; no existe claridad en cuanto a la prohibición a la que debe responder este funcionario, lo que dificulta el establecimiento de responsabilidades en el evento de que se lleven a cabo actividades al margen del ordenamiento jurídico y que eventualmente puedan poner en riesgo los recursos públicos administrados por la entidad.

Incluso en ese informe se detectó y expuso de conocimiento de la Administración de un caso atendido por un profesional en topografía nombrado de manera Ad honorem en marzo de 2021, que realizó un avalúo para continuar con el trámite de concesión de una sociedad que fue disuelta por no pago de impuesto a las sociedades.

Señalar que en la revisión de los documentos que sustentan la incorporación de la persona objeto de análisis que participó dentro del Concejo de forma ad-honorem, si bien, en la resolución de la Intendencia se dice que es por la cantidad de trabajo que existe en el Concejo, no se encontró fundamentación alguna de parte de las unidades usuarias del servicio, en este caso el Departamento de Zona Marítimo Terrestre que justifique la necesidad de incorporar a dicho profesional, de cuáles van a ser las tareas que se le asignarán y la evaluación de la ejecución de las mismas, considerando la gran responsabilidad que asume la persona por los actos que ejecute y que pueden generar repercusiones ante terceros.

Reiterar que, incorporar personas bajo la modalidad de ad honorem, sin contar con el fundamento que garantice que se trata de personas idóneas para la ejecución de las funciones que se le asignarán puede reñir con lo establecido en el Código Municipal artículos 125 y 130 relativo a la ocupación de plazas vacantes.

¹ Título V, "Personal Municipal", Código Municipal.



Esos artículos dicen que el personal se seleccionará por medio de pruebas de idoneidad, que se administrarán únicamente a quienes satisfagan los requisitos prescritos en el artículo 116 de esa Ley y que las características de estas pruebas y los demás requisitos corresponderán a los criterios actualizados de los sistemas modernos de reclutamiento y selección, así como al principio de igualdad y equidad entre los géneros, y corresponderán a reglamentaciones específicas e internas de las municipalidades.

También es importante mencionar, que en relación con la práctica ejercida por la Administración de este Concejo Municipal de Distrito para incorporar personas bajo la modalidad ad-honorem, para la ejecución de labores ordinarias y permanentes, la Ley General de Control Interno, n.º 8292, señala en el inciso e) del artículo 13, que es deber del jerarca y de los titulares subordinados

“e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias...”, toda vez que ello coadyuva con la retención del personal idóneo en los cargos institucionales.

En virtud de lo expuesto, se advierte a la Intendencia Municipal que, en aras de fortalecer el sistema de control interno y de mitigar los riesgos por la ejecución de acciones indebidas, irregulares o ilegales, en el tanto no se cuente con los lineamientos y directrices que regulen los servicios y las responsabilidades de los funcionarios que son nombrados bajo la modalidad ad-honorem (recomendado en el informe AIM-03-2021), abstenerse de incorporar personas al CMDC para realizar funciones ordinarias (ad honorem) pues no existe claridad en cuanto a la prohibición a la que debe responder este funcionario, lo que dificulta el establecimiento de responsabilidades en el evento de que lleven a cabo actividades al margen del ordenamiento jurídico y que pongan en riesgo los recursos públicos administrados por la entidad.

Atentamente,

Licda. Maricel Rojas León M.Sc.
Auditora Interna

Cc: Concejo Municipal de Distrito Cóbano
Expediente