

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

El estudio tiene su origen en el Plan de Trabajo programado por la Auditoría Interna para el año 2010, en cuanto a los estudios ordenados por la Contraloría General de la República.

1.2 Objetivo General

Evaluar la razonabilidad y suficiencia del sistema de control interno, aplicado a los diferentes procedimientos de contratación de personal, administrativos y de los recursos financieros suministrados por el Ministerio de Educación Pública, que son administrados por la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga, situado en Cartago.

1.3 Alcance

Comprende la revisión del presupuesto ordinario del año 2008, informes financiero-contables, conciliaciones bancarias de los fondos suministrados por el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA) para la compra de los alimentos del comedor estudiantil, transferencias de dinero para infraestructura, libro de Actas de la Junta Administrativa y de Bancos de los fondos proporcionados por el (PANEA), solicitud de criterios técnicos sobre nombramientos por parte de la Junta Administrativa, información y entrevistas al director académico, director administrativo, contador y tesorero del Colegio de San Luis Gonzaga. Los períodos estudiados corresponden a los años 2008 y 2009.

El estudio se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.4 Comunicación de resultados

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el día 27 de setiembre, a las 9:00 horas de la mañana, con la presencia de los señores: Por parte de la Junta Administrativa, Presidente de la Junta, miembros de Junta, Director Académico, Director Administrativo, Secretario y Asesor de Junta.

El día 29 de octubre 2010 se le envió vía correo al Ministro de Educación Pública, el Informe 32-10.

1.5 Limitaciones

Tardanza del ente auditado para enviar a esta Auditoría la información solicitada.

2. COMENTARIOS

2.1 Nombramientos del personal docente y administrativo

El Colegio de San Luis Gonzaga es una institución estatal que goza de autonomía según lo establece la Ley N° 4471. De hecho el artículo 2° reconoce la autonomía del Colegio, con la absoluta sujeción en materia de nombramientos y remoción del personal, al Estatuto del Servicio Civil.

En aspectos de nombramiento se determinó que, según el Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública y los cuadros de personal presentados por el Director del Colegio para el curso lectivo del año 2009, el Colegio cuenta con 117 plazas pagadas por el MEP, de las cuales 37.6% se encuentran ocupadas por funcionarios en calidad de interinos, todos nombrados por la Junta Administrativa en propiedad o interino de forma directa y sin observar los procedimientos establecidos en el Estatuto del Servicio Civil.

Una vez escogidos los funcionarios, la Junta envía a la Dirección de Recursos Humanos del MEP una acción de personal con el nombramiento respectivo, para que sean incluidos dentro de la planilla del Ministerio y se les pueda realizar el pago del salario correspondiente.

Cabe agregar que, a partir del año 2006 en adelante, el Ministerio de Educación Pública incluye en la planilla, a los funcionarios del Colegio de San Luis Gonzaga solamente en calidad de interinos, aunque la Junta realice el nombramiento en propiedad, por lo tanto dichos servidores nombrados por la Junta Administrativa no se encuentran cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, según criterio técnico número AJ-174-2010 de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil. Solamente ostentan la condición de servidores regulares interinos o en propiedad amparados al Régimen de Servicio Civil los funcionarios que cumplieron con los presupuestos establecidos por el Estatuto de Servicio Civil, tal como lo establece el criterio técnico DAJ-049-C-2009 en el punto número 3.), Ingreso al Régimen de Servicio Civil:

El artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil establece los requisitos de ingreso al Servicio Civil los cuales consisten en poseer aptitud moral y física

propias para el desempeño del cargo; firmar una declaración jurada de adhesión al régimen democrático; satisfacer los requisitos mínimos especiales del Manual Descriptivo de Empleos del Servicio Civil; demostrar idoneidad sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que contempla el Estatuto de Servicio Civil; ser escogido de la nómina enviada por la oficina de selección de personal; pasar el período de prueba y cualquier otro requisito.

Es claro entonces que estas personas que son “escogidos” por la Junta Administrativa de esta institución no ingresan en propiedad simplemente porque la Junta así lo señale, pues para obtener la condición de funcionario regular es necesario que se cumplan los presupuestos de la norma de cita, pues pretender que de otra forma se le permita ostentar la condición de funcionario regular amparado al Régimen de Servicio Civil sería ilegal.

Al respecto, el Departamento Legal de la Auditoría Interna, en oficio DAI-1244-09 de fecha 17 de diciembre del 2009, indicó:

...el Derecho Público impone al funcionario un total sometimiento al bloque de legalidad pues dicho funcionario se debe al mismo. Obviar el cumplimiento de una disposición implica desconocer el bloque de legalidad al cual se debe el funcionario.

Como dicho bloque de legalidad no puede ser ignorado ni aplicado antojadizamente resulta claro en lo que respecta al nombramiento y remoción de personal, el Colegio San Luis Gonzaga, debe observar de manera absoluta el Estatuto del Servicio Civil.

Consideramos que la Ley 4471 “Reconoce autonomía al Colegio San Luis Gonzaga de Cartago” es absolutamente clara y no se requiere de mayor esfuerzo para llegar a esa conclusión: El legislador quiso que los servidores de esa institución estuvieran sometidos a un Régimen Estatutario, dicha disposición como toda la ley en su conjunto, es de acatamiento obligatorio. Nótese incluso el énfasis que el legislador le da al mandato al usar la expresión “de manera absoluta”: “sin cortapisas ni restricciones” (Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual, página 23)

El legislador impuso dicha naturaleza pública a los empleados del Colegio San Luis Gonzaga, con todo lo que ello implica:

"La relación que vincula a los empleados públicos con el Estado no es propiamente de carácter contractual, sino que deriva de un acto unilateral del Poder Público, que se consolida con el respectivo nombramiento, de aquí que sea una relación estatutaria que obliga a acatar las leyes y reglamentos que se dicten para la prestación de servicios".
(Tribunal Superior de Trabajo de Alajuela, Sentencia Número 2843 de las 9:10 horas del 5 de julio de 1974)

Por su parte, la Junta Administrativa del Colegio considera que, gracias a

su autonomía, tiene la potestad de contratar directamente al personal docente, administrativo docente y técnico administrativo, sin realizar un pedimento de terna al Servicio Civil y sin la intermediación de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, según se deduce de la lectura de actas de sus reuniones (v.g. Acta Ordinaria 69 del 20 de febrero del 2008, página 31 o Acta Ordinaria 82 del 18 de junio del 2008, página 100).

Sobre la autonomía del Colegio San Luis Gonzaga y su relación con el Régimen de Servicio Civil, en el oficio CD-842-2008, del 15 de diciembre del 2008, el Director de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil, hace la aclaración de la siguiente manera:

“...1. Si bien la citada ley en su artículo 1° confiere autonomía al Colegio San Luis Gonzaga, también lo es que en el artículo 2° se estipula con claridad que el nombramiento y remoción del personal docente y administrativo del Colegio se debe llevar a cabo en apego al Estatuto de Servicio Civil.

2. Es importante considerar que el Estatuto de Servicio Civil, no solamente es un conjunto de normas que regulan la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores, así contemplado en nuestra Constitución Política, sino que además por medio del mismo se crean dependencias con atribuciones, facultades y potestades específicas y de igual modo procedimientos muy propios para el nombramiento y remoción del personal. En ese sentido atribuye ese cuerpo normativo a la Dirección de Servicio Civil, entre otras, la potestad de analizar, clasificar y valorar los puestos del Poder Ejecutivo comprendidos en el Régimen de Servicio Civil, así como seleccionar los candidatos elegibles para integrar el personal del Poder Ejecutivo.

3. Es claro que el ámbito del Estatuto de Servicio Civil está restringido al Poder Ejecutivo y cuando en una ley concerniente a una institución que no forma parte de ese ámbito se contempla una disposición como la expresada en el artículo 2° de la Ley 4471 y ratificada en Ley 5235, es de entender ampliado ese ámbito

De acuerdo con lo expuesto, no es posible en nuestro criterio entender algo diferente a lo establecido en el citado artículo 2°, siendo que al sujetarse los nombramientos y remociones a lo estipulado en el Estatuto de Servicio Civil, se está obligando al cumplimiento de los principios, requerimientos y procedimientos contemplados en dicho cuerpo jurídico.

De lo anterior se concluye la obligación de la Junta Administrativa del Colegio de regirse por lo establecido en el Régimen de Servicio Civil; esto implicaría adicionalmente que no sea justificable el mantener funcionarios en forma interina por largos períodos en plazas que están vacantes, sin que se haga el respectivo pedimento de personal a la Dirección General de Servicio Civil.

El artículo 4 de la Ley 4471, establece literalmente:

Artículo 4°.- La Ley de Presupuesto Ordinario de la República, en la parte

correspondiente al Ministerio de Educación Pública, fijará las partidas necesarias para cubrir los sueldos de los señores profesores del Colegio y los gastos administrativos de la Institución, para lo cual el citado Ministerio, en la oportunidad legal respectiva, recabará el criterio escrito de la Junta antes dicha, para la fijación correspondiente a esas partidas.

La Ley 4471 y su reforma, Ley 5235, no establecen, con la excepción del artículo citado, ninguna otra actuación del Ministerio de Educación Pública, por tanto, considera esta Auditoría Interna, que para armonizar la autonomía del colegio con su obligada sujeción al Régimen de Servicio Civil y la actuación solicitada del Ministerio, lo procedente en este caso sería trasladar todas las plazas asignadas al Colegio, manteniéndolas siempre dentro del Régimen, y que el MEP asigne las partidas presupuestarias año a año necesarias para el pago de los salarios y las cargas sociales de esos funcionarios.

Así, se cumpliría con la autonomía del colegio (artículo 1), la Junta Administrativa sería el patrono de todos los funcionarios del Colegio, bajo el Régimen de Servicio Civil (artículo 2), este último ente cumpliría directamente con el colegio sus funciones constitucionales de analizar, clasificar y valorar los puestos, así como seleccionar los candidatos elegibles para integrar el personal, y el MEP daría el presupuesto correspondiente (artículo 4).

2.2 Remoción del personal docente y administrativo

De la misma forma sucede con la remoción del personal docente y administrativo del Colegio de San Luis Gonzaga, que es destituido por la Junta Administrativa de forma directa. La Junta realiza un proceso administrativo con el que sanciona o despide a los docentes y funcionarios administrativos. Una vez realizado el procedimiento sancionatorio, se envía la acción de personal que se confecciona en el Colegio, a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, para la notificación y aplicación de la sanción respectiva al servidor.

Este procedimiento de sanción utilizado por la Junta, se efectúa con total inobservancia de lo normado en el Estatuto del Servicio Civil, el Reglamento de Carrera Docente y la resolución número 2009008505 de la Sala Constitucional.

Sobre esta deficiencia, la Dirección de Asuntos Jurídicos en el oficio número DAJ-049-C-2009 brindó criterio técnico. Asimismo, el Departamento Legal de la Dirección de Auditoría del MEP también emitió al respecto el criterio técnico en el oficio DAI-1244-09 de fecha 17 de diciembre del 2009.

Así, el proceso de despido de un funcionario por parte de la Junta Administrativa puede darse de forma arbitraria y sin seguir el debido proceso establecido por la Ley de Carrera Docente y el Estatuto del Servicio Civil, generando largos y costosos procesos legales, que en última instancia quien los paga es el MEP.

2.3 Cuadros de nombramiento de profesores

En el proceso de revisión de los cuadros de nombramiento de los profesores del Colegio de San Luis Gonzaga para el curso lectivo del año 2009, que fueron enviados por el Director de la Institución a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública y la comparación con la información registrada en el SIGRH, establecimos que dichos cuadros presentan errores. Algunos de estos errores son:

El profesor de español en el cuadro de nombramiento se le asignan 10 lecciones en 7° año y 30 en 8° año, más 2 lecciones co-curriculares, para un total de 42 lecciones, en la casilla de lecciones interinas colocan 37 y en la casilla de lecciones en propiedad no indican nada, omitieron por error 5 lecciones en propiedad, para completar las 42 según SIGRH.

El profesor de español, en el cuadro de nombramientos de personal se le asignan 5 lecciones en propiedad y en el SIGRH tiene 8 interinas y 32 en propiedad para un total de 40 lecciones.

En el cuadro de nombramientos de personal presentado por el Colegio, al profesor de español se la asignan 25 lecciones en 9° y 20 en 10° para un total de 45 lecciones y en el SIGRH tiene 48 lecciones en total, no se le indican en el cuadro las lecciones co-curriculares que para este caso específico son 3. En iguales condiciones se encuentran los docentes: xxx, xxx, xxx y xxx.

La profesora xxx en el cuadro de personal tiene asignadas 33 lecciones en 7° año, 5 en 10° y 1 en co-curricular, 20 lecciones en propiedad y 24 de forma interina, para un total de 44 lecciones, en la casilla de total como error de suma anotan 39 lecciones, en el SIGRH tiene 29 lecciones interinas y 5 en propiedad para un total de 34, quedan 10 lecciones pendientes que no están reflejadas en el SIGRH.

En el total de la sumatoria de lecciones de club de los profesores de estudios sociales del cuadro de personal, totalizan 8 lecciones y al revisar la suma la cantidad real de lecciones totales de Club es de 9.

En el total de la sumatoria de lecciones de los profesores de la materia de matemática del cuadro de personal, ponen como total 31 lecciones co-

curriculares, cuando en realidad son 33 el subtotal de lecciones curriculares.

La profesora xxx en el cuadro de nombramiento se encuentra designada en el grupo profesional MT4 y en el SIGRH desde su ingreso se nombró en el grupo profesional MT5.

La profesora xxx en el cuadro de nombramientos se encuentra designada en el grupo profesional VT6 y en el SIGRH en el grupo profesional VT5.

La profesora xxx en el cuadro de nombramientos se encuentra designada en el grupo profesional PT4 y en el SIGRH en el grupo profesional PT5.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público se refieren a la confiabilidad de la información en el numeral 1.2, Objetivos del sistema de control interno, punto b. como sigue: *“El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniquen con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales”*.

El punto 5.6.1 de mismas normas, establece que la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

Según manifiesta el director académico, estos errores se deben a la premura de la secretaria a la hora de digitar los datos, al poco tiempo que hay para presentarlos al MEP y a la falta de revisión exhaustiva de los cuadros de personal antes de ser enviados al MEP.

Esto propicia que se cometan errores en el ingreso de la información que se consigna en el sistema SIGRH, lo que puede incidir en un pago de más o de menos y por consiguiente el costo administrativo en el que se incurre para realizar las correcciones de los errores en la información.

2.4 Informes económicos presentados a PANEA

En el proceso de revisión que realizamos a los informes económicos de los fondos proporcionados por el MEP para la compra de alimentos del comedor estudiantil del Colegio de San Luis Gonzaga, enviados al PANEA por el Tesorero en el año 2008 y del primero, segundo y tercer trimestres del año 2009, observamos que no cumplen con el formato de presentación

establecido por dicha dirección y muestran inconsistencias que citamos a continuación:

- En el detalle del pago de subsidio a cocineras de los informes trimestrales del año 2008 no se registraron los gastos por ese rubro, tampoco se registraron en los informes de los dos primeros trimestres del año 2009. En el informe del tercer trimestre, registran un egreso de ₡750.000,00 correspondiente al total de los gastos de subsidio a cocineras del año 2009, esto a pesar que en las directrices del PANEA en el punto 2.2.1 establece que se deben consignar estos movimientos en los informes económicos trimestralmente. Manifiesta el Tesorero que esta deficiencia se solucionará y se van a representar esos egresos como lo consignan las directrices.
- El Contador del Colegio no utiliza las listas de gastos por giros diversos, denominadas como “planillas”, utilizadas para mantener un adecuado control sobre los gastos de los fondos suministrados por el MEP. Además, no mantiene un archivo con copias de las facturas canceladas y los cheques emitidos, cancelados y anulados, de acuerdo a los lineamientos en los puntos 2.2.2 y 2.2.3.
- Se evidenció la ausencia de control presupuestario por partidas y los gastos no se encuentran separados según el origen de los recursos. El punto 2.2.7 de los lineamientos de trabajo del PANEA, establece que todos los movimientos financieros, entradas y salidas, deberán registrarse en el libro de control de presupuesto de PANEA – JUNTA.
- En el caso del ₡1.000.000,00 depositado en la cuenta corriente número 075-004331-5 del Banco Nacional de Costa Rica a nombre de la Junta Administrativa-Fondos PANEA, por la Dirección de Programas de Equidad del 1º de setiembre del 2008, por concepto de la Ley 6982 (Equipamiento y mejoras de los comedores escolares), notamos que se empezó a utilizar el 11 de setiembre del 2009, no obstante para realizar la liquidación de dichos dineros la normativa del PANEA establece que se debe realizar la liquidación en un lapso de tiempo de 3 meses, a partir del momento en que se haga efectivo el depósito en la cuenta. Así mismo, según la normativa presupuestaria, las partidas de dinero deben ejecutarse y liquidarse en el periodo presupuestario correspondiente.

Sobre este tema, los lineamientos de trabajo del PANEA en el punto 2.2.1 anteriormente citado, determinan lo siguiente:

La junta que ha sido beneficiada con partidas para equipamiento y mejoras en los comedores escolares, debe presentar el informe de liquidación en los formularios respectivos en un plazo no mayor de tres meses a partir del momento que se haga efectivo el depósito en la cuenta respectiva.

- Los cheques número 867 y 868, pertenecientes a la cuenta corriente número 075-004331-5 del Banco Nacional de Costa Rica, a nombre de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga-Fondos PANEA se consignaron a favor de la Junta Administrativa del Colegio, según manifestaciones del Tesorero y el Contador, el cheque 867 se giró por un monto de ₡750.000,00, para realizar la liquidación del pago de la cocinera, cancelado por la Junta con fondos propios.

Con respecto al cheque número 868 por un monto de ₡246.786,70, manifiesta el Contador que se giró a nombre de Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga, para transferir el saldo del dinero de la cuenta corriente de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga-Fondos PANEA a la cuenta corriente de los fondos propios y liquidar el pago de una factura. En ninguno de los casos se adjuntan las copias de los cheques y de los comprobantes de pago. Esta práctica incumple los lineamientos que el PANEA establece sobre las prohibiciones para la emisión de cheques.

Los lineamientos regulan sobre la emisión de cheques en el punto 2.2.7 lo siguiente. *“Toda emisión de cheque requiere del acuerdo de la Junta expresado en el libro de actas. Es prohibido hacer cheques a caja, al portador, miembro de la Junta o del personal docente administrativo”.*

- En los informes económicos no se consigna el 2% de retención en la fuente a nombre del Banco donde se realiza dicho pago, tal y como lo establece la normativa de la Dirección de Programas de Equidad.

La Dirección de Programas de Equidad con fundamento en lo estipulado en los artículos 69 y 71 del Decreto N°. 31024-MEP, del 12 de marzo del 2003, denominado Reglamento de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, envió las circulares DPE-SyC-853-05 y DPE-SyC-070-08 informando de la forma en que se deben presentar los informes trimestrales y establecen que en los informes económicos se debe consignar el 2% de retención en la fuente, además del nombre del banco en donde se realiza dicho pago.

- En el Colegio de San Luis Gonzaga existe una soda concesionada por la Junta Administrativa, en ₡230.000,00 (anexo número 10 del presupuesto de la Junta del año 2008), en el detalle de Ingresos y otros gastos, concesión de soda. De los informes económicos revisados del PANEA, correspondientes al año 2008 y los tres primeros trimestres del año 2009, no se reflejan los ingresos por concepto de la concesión de dicha soda y no se presentaron los comprobantes de pago que así lo demuestren. El dinero del arrendamiento está siendo ingresado a la cuenta corriente de los fondos propios de la Junta Administrativa, a pesar de que el

Reglamento para el funcionamiento de Sodas establece claramente cuál es el destino de estos fondos.

En relación a lo indicado, el artículo 11 del Reglamento para el funcionamiento de sodas y administración de las sodas en centros educativos refiere: *“Los recursos generados por la concesión de la soda, deberán ser destinados a fortalecer la satisfacción de las necesidades del respectivo comedor escolar o estudiantil, por lo que, la correspondiente Junta no podrá cambiarle de destino”*.

Asimismo, en el caso del libro de Bancos correspondiente a la cuenta corriente de las transferencias de fondos que el PANEA realiza a nombre de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga, se comprobó que sí existe y lo mantienen al día, pero no se encuentra legalizado por la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública.

El artículo número 22, inciso e) de la Ley General de Control Interno, establece como competencia de las Auditorías Internas, autorizar mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del Auditor Interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Algunas de estas deficiencias fueron detectadas por funcionarios de la Dirección de Programas de Equidad en una visita realizada al colegio en el año 2008, sin que a la fecha, se haya realizado alguna gestión por parte de la Junta Administrativa para corregirlas.

Con respecto a la presentación mensual de los informes a la Dirección Regional de Educación de Cartago, externan que no les han solicitado dichos informes. El Tesorero de la Junta Administrativa del colegio manifestó, que desconocía que el libro de bancos debía ser llevado a la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública para ser legalizado.

El Administrador, el Tesorero y el Contador de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga manifiestan que estas deficiencias se cometen porque el procedimiento siempre lo han realizado de esa manera y nadie los ha corregido para realizar el trabajo debidamente y en los formularios respectivos. Además, desconocían las normativas del MEP concernientes al manejo de los fondos transferidos al Colegio por el PANEA para la compra de los alimentos de comedores estudiantiles y no les han brindado una capacitación para saber cómo hacerlo.

Debido a esto, no existe confiabilidad en la información, por lo tanto la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga está incumpliendo

con el ordenamiento jurídico y técnico establecido por el MEP para la presentación de los informes económicos.

Así mismo, se da la inobservancia de la normativa que establece la rendición de cuentas en cuanto a los recursos públicos girados por el Ministerio de Educación Pública, por lo tanto si no se presentan los informes respectivos no hay manera de controlar el destino de los fondos, en que y como se están gastando.

2.5 Administración de los recursos de la Ley 6746 e Infraestructura.

Del análisis efectuado al sistema de control interno aplicado a la administración de los recursos transferidos por el MEP de la Ley 6746 e infraestructura, se determinaron las siguientes debilidades:

- No existe una cuenta corriente exclusiva para la administración de los recursos girados por el MEP de la Ley 6746 e infraestructura.
- No se tiene un libro de banco independiente, para las anotaciones de los ingresos y egresos.
- Ausencia de un sistema de archivo que permita que la documentación que respalda los movimientos de los dineros de la Ley 6746 y transferencias para infraestructura, estén accesibles a los entes fiscalizadores u otros usuarios.
- Incumplimiento en la presentación de los informes económicos mensuales de los ingresos y egresos, ante la Dirección Regional.
- Los presupuestos tanto ordinarios como extraordinarios no se presentan ante la Dirección Regional. Tampoco se lleva por parte del Contador un control presupuestario, derivados de los movimientos de ejecución financiera, tales como: monto total del presupuesto para el año, entradas y salidas, saldo por partidas entre otros.

El Reglamento General de Juntas de Educación y Administrativas en el artículo 3° refiere:

Artículo 3°—En concordancia con lo dispuesto en el artículo anterior, las Juntas estarán sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes estatales sometidos a su administración, así como lo relativo a la distribución e inversión de los recursos económicos que le suministre el Ministerio o les sean asignados por ley.

El artículo 8 del mismo Reglamento establece que:

Son deberes y atribuciones de las Juntas de Educación y Administrativas, sin perjuicio de las indicadas en los artículos 35 y 406 del Código de Educación, las siguientes:

r) Poner en conocimiento los informes, documentos, observaciones, e información en general que le sea solicitada por autoridad competente del Ministerio de Educación Pública.

El artículo 37 del Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas establece que los fondos suministrados por el Ministerio de Educación y los fondos propios de la Junta, serán administrados en cuentas independientes.

Así mismo, el Reglamento de Juntas Educativas y Juntas Administrativas en el artículo número 79, sin perjuicio de las funciones y atribuciones legalmente establecidas, corresponderá al Tesorero-Contador:

- a) ...*
- b) Llevar los libros de contabilidad conforme con las instrucciones y directrices que indique el Ministerio de Educación Pública, las normas y resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República y las técnicas propias de la actividad contable.*
- c) ...*
- d) Rendir un informe mensual a la respectiva Dirección Regional de Enseñanza y a la Junta sobre los ingresos y egresos relacionados con los recursos provenientes del Ministerio de Educación. Este informe deberá presentarse en la primera semana de cada mes calendario.*
- e) Rendir un informe anual en la fecha que indique el Ministerio de Educación Pública a las Direcciones Regionales de Enseñanza.*
- f) ...*
- g) Enviar a la Dirección Regional de Enseñanza oportunamente, en los plazos que ésta fije, la información que le solicite para ejercer su control financiero.*
- h) Mantener un sistema de archivo que permita que la documentación se mantenga ordenada, identificada y ajena al extravío.*
- i) Realizar los registros de las operaciones con base en comprobantes y justificaciones originales.*
- j) ...*

El artículo número 22, inciso e) de la Ley General de Control Interno, establece como competencia de las Auditorías Internas, autorizar mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del Auditor Interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

Por otro lado, la Ley de Administración Financiera en el artículo 12 especifica los requisitos para girar transferencias, uno de ellos establece lo siguiente: *“Prohíbese a las entidades del sector público girar transferencias hasta tanto el presupuesto de la entidad perceptora que las incorpore no haya sido aprobado de conformidad con el ordenamiento jurídico.”*

Esta deficiencia se debe a la inobservancia de la normativa por parte de la Junta Administrativa, e incumplimiento de la Dirección Regional, al no realizar las funciones de supervisión que le corresponden.

La ausencia de estos controles, incrementan el riesgo de una utilización indebida de los recursos del Estado y dificultan el establecimiento de responsabilidades ante eventuales ilícitos.

2.6 Expedientes de carteles de licitación

Revisamos los expedientes de los carteles de las licitaciones para la restauración del edificio principal, de la construcción de la biblioteca y el de la compra de alimentos para el comedor estudiantil, realizados por la Junta Administrativa durante los años 2008 y 2009.

De la revisión realizada determinamos que el proceso de licitación para la construcción de la biblioteca lleva más de 5 años de haberse iniciado y aún la Junta Administrativa no ha obtenido el refrendo de la Contraloría General de la República.

Ese ente fiscalizador, mediante el oficio No. 15152 de 18 de noviembre de 2005 deniega la autorización para construir directamente la primera etapa de la biblioteca (contratación de marcos estructurales, cimientos y losa flotante), por no tener la habilitación del CENIFE, al tenor de lo estipulado en oficio 16264 de diciembre 2004. En el oficio 07185 (DCA-1561) del 8 de junio del 2006, la División de Contratación Administrativa atendió una consulta referente a la autonomía de la Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga para efectos de solicitar una autorización para contratar directamente la construcción de la primera etapa de la biblioteca de ese Colegio.

El 9 de diciembre, 2008 la División de Contratación Administrativa envía el oficio DCA-4041 en que devuelve sin refrendo el contrato de la obra para la construcción de la biblioteca del colegio suscrito por la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga y la empresa Bucknor Consultores y Asociados S.A., por un monto de ₡140.571.908,00. La contratación se fundamenta en la autorización dada mediante el oficio No. 10449 (DCA-3154) del 7 de octubre del 2008, en donde esa División autorizó a la Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga a contratar en forma directa la construcción de la biblioteca, por un monto máximo de ₡155.009.852,16.

En el mes de junio 2009, esa Junta Administrativa remitió para trámite de refrendo, un contrato con la citada empresa para realizar las obras mencionadas, por un monto de ₡222.843.852,20, pero indicó en la nota de remisión que únicamente tenían recursos económicos por un monto de

INFORME 32-10 COLEGIO DE SAN LUIS GONZAGA

¢197.078.527,89, lo cual resultaba insuficiente para hacer frente a la obligación contractual. Ante una serie de observaciones de ese Despacho, esa Administración decidió retirar sin trámite dicha gestión y se procedió a su archivo (ver oficio No. 7978 del 30 de junio del 2009).

El 27 de octubre del año 2009 la División Jurídica de la Contraloría General de la República envía el oficio DJ-1780-2009 en el cual se devuelve sin refrendo el contrato de obra para la construcción de la biblioteca del colegio.

En esta oportunidad, la Junta Administrativa remite un nuevo contrato para realizar las obras mencionadas, esta vez por un monto de ¢179.316.945- y en la nota de remisión indica que el contrato se renegotió con la empresa adjudicataria y les hizo entrega de una propuesta readecuada al presupuesto y ajustada al cartel. En la nueva propuesta económica presentada por el contratista, éste indica que se trata de *“la implantación de un sistema prefabricado de Productos de Concreto el cual nos permite poder construir la Biblioteca sin afectar los acabados, la calidad y seguridad de la construcción.”*

La propuesta fue readecuada al presupuesto y ajustada al cartel de licitación, por lo que la Contraloría le solicitó a la Junta Administrativa el criterio técnico de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP.

Según manifestaciones del Departamento de Contrataciones de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo a la fecha en que se realizó este estudio, el proceso de contratación y los planos de la Biblioteca no fueron presentados inicialmente para la respectiva habilitación o visto bueno y tampoco se ha solicitado el criterio técnico de un ingeniero de la DIEE, requisito que fue solicitado por la Contraloría.

Según revisión en el SIGAF de las transferencias realizadas al Colegio se encuentran las siguientes:

TRANSFERENCIA	FECHA	NUMERO OFICIO	MONTO
Mejoras de infraestructura	31/02/2007	JE-0055-2007	¢71.549.663,00
Mejoras de infraestructura	23/10/2007	JE-1682-2007	¢ 2.000.000,00
Mejoras de infraestructura	23/06/2008	DVM-A-3356-2008	¢ 2.500.000,00
		TOTAL	¢ 76.049.663,00

INFORME 32-10 COLEGIO DE SAN LUIS GONZAGA

En el expediente del cartel para la restauración del edificio principal, revisamos el oficio del DIEE número DIEE-DC-A-0051-2008, en el cual el Departamento de Contrataciones autoriza la contratación directa concursada para la restauración de las instalaciones del Colegio por un monto autorizado de ¢83.549.663,00. El MEP ha realizado la siguiente transferencia de dinero para dicho propósito:

TRANSFERENCIA	FECHA	NUMERO OFICIO	MONTO
Restauración Patrimonial	8/07/2008	DVM-A-4191-2008	¢ 10.000.000,00
		TOTAL	¢ 10,000.000,00

Según manifestaciones del Administrador y del Tesorero y la información emitida en el oficio DF-GJ-1570-2008, solamente el dinero de la primera transferencia se encuentra en la Caja Única, las demás transferencias fueron depositadas en la cuenta general de la Junta Administrativa. Manifiesta el Contador que ahí se encuentra el dinero, a la fecha de este estudio todavía no se ha ejecutado el cartel de la restauración del edificio y la construcción de la biblioteca.

Observamos que los expedientes de la licitación para la restauración del edificio y el de la contratación de los alimentos para el comedor estudiantil del año 2009, no se encuentran foliados, tienen hojas sueltas dentro de la carpeta, los documentos no están en orden cronológico, según las fechas en que se recibieron y se comprobó que existen documentos con fechas recientes, relativos a las licitaciones que no habían sido incorporados a los expedientes.

El artículo número 3, Fines de la Ley, de la Ley de Administración Financiera establece en el punto a), lo siguiente: *“Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.”*

Asimismo, uno de los principios presupuestarios del artículo 5, dice lo siguiente: *“Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.”*

El Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos definen los anteriores términos de la siguiente forma:

Principio de economía: La obtención de bienes y servicios al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.

Principio de eficacia: El logro de los resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas.

Principio de eficiencia: La aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.

Con respecto a la habilitación para la construcción de la biblioteca del Colegio de San Luis Gonzaga por parte de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del Ministerio de Educación Pública, el Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas especifica en el capítulo III, artículo 60, de la contratación y adquisición de bienes, lo siguiente:

No obstante lo indicado, para la adquisición y traspaso de inmuebles, remodelación, ampliación, construcción o demolición de edificaciones escolares, las Juntas deberán obtener un dictamen favorable del Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa del Ministerio de Educación Pública.

El Decreto Ejecutivo 34075 en la sección II artículos número 78, de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, y los números 78 y 79 inciso g), de las funciones establecen:

Artículo 78.- La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo brindará asesoría técnica a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas para la ejecución de proyectos relacionados con el mantenimiento preventivo y correctivo, la rehabilitación y la construcción de infraestructura educativa, así como su equipamiento y la dotación de mobiliario, financiados con presupuesto del MEP u otras fuentes de financiamiento, de acuerdo con la normativa específica que establezca para tales efectos.

Artículo 79- g) Asesorar a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas en la planificación e implementación de los proyectos de infraestructura educativa y equipamiento, financiados con recursos transferidos por el MEP y otras fuentes de financiamiento.

Las Normas de Control Interno en el punto número 4.5.2 se refiere a la Gestión de Proyectos de la siguiente manera:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.*
- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.*

Acerca de la conformación del expediente, el Reglamento de Contratación Administrativa número 33411-H, del 27 de setiembre del 2009, artículo 11, se refiere de la siguiente manera:

Una vez tramitada la decisión inicial, se conformará un expediente por la Proveduría como unidad encargada de su custodia. Dicho expediente deberá estar debidamente foliado y contendrá los documentos en el mismo orden en que se presentan por los oferentes o interesados, o según se produzcan por las unidades administrativas internas. Los borradores no podrán formar parte de dicho expediente.

La incorporación de los documentos al expediente no podrá exceder de dos días hábiles una vez recibidos por la Proveduría. Para ello, la Administración, deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente. Las dependencias internas deberán remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión...

La principal causa de estas deficiencias es el incumplimiento de la normativa presupuestaria y la de infraestructura que impide que la construcción de la Biblioteca se lleve a cabo en forma oportuna.

Lo anterior conlleva a que por los atrasos en la iniciación de la obra, exista un desfase entre el monto que se había presupuestado y los costos de los materiales y la mano de obra, lo cual provoca un incremento sustancial en el proyecto.

2.7 Inventario de activos de la institución

Como parte de este estudio se solicitaron los inventarios de activos realizados durante el año 2008 y 2009 en el Colegio de San Luis Gonzaga,

el Director Académico manifestó que no se ha efectuado un inventario de los activos comprados con fondos suministrados por el MEP de la Ley 6746 y PANEA, ni se cuenta con un libro de inventario legalizado de dichos activos.

También nos percatamos de que la asignación de los activos no se realiza formalmente por escrito al servidor responsable de la custodia, según área o actividad de trabajo.

El Reglamento de Juntas de Educación y Juntas Administrativas en el Título I, Capítulo I, artículo 8°, inciso e), es una atribución de la Junta Administrativa llevar, en coordinación con el Director de la Institución, un inventario de los bienes bajo su administración.

El artículo 15° de la Ley General de Control Interno, Actividad de control en el inciso b) punto ii, establece que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados la protección y conservación de todos los activos institucionales.

El Manual de Normas Generales de Control Interno en el capítulo IV, punto 4.15, Inventarios periódicos, establece lo siguiente: *“La exactitud de los registros sobre activos y disponibilidades de la institución deberá ser comprobada periódicamente mediante la verificación y el recuento físico de esos activos u otros como la información institucional clave”*.

La asignación y la custodia de los activos que son utilizados por cada funcionario o por múltiples funcionarios, está regulada en el punto 4.3.2. de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

“La custodia de los activos que cada funcionario utilice normalmente en el desarrollo de sus labores, debe asignársele formalmente. En el caso de activos especialmente sensibles y de aquellos que deban ser utilizados por múltiples funcionarios, la responsabilidad por su custodia y administración también debe encomendarse específicamente, de modo que haya un funcionario responsable de controlar su acceso y uso.”

El artículo 6° del Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, Decreto Ejecutivo N° 30720-H del 26 de agosto del 2002, describe las obligaciones del Director y los funcionarios sobre el inventario, de esta manera:

“Las personas que se encuentren al servicio de la Administración Central y de sus órganos adscritos en calidad de Jefes de Oficina o Dependencia, los funcionarios de cualquier categoría y los contratistas o ejecutivos de entes privados, que tengan a su cargo bienes, bajo su administración, custodia o concesión, quedan obligados a lo siguiente:

- a) *Con base en los inventarios actualizados, los jefes de Oficina o Dependencia harán entrega a sus subalternos de los bienes que a cada uno confíen para su uso, servicio, administración o custodia, o que les suministre para el desarrollo de su trabajo, mediante inventarios individuales que los responsables deben firmar...”.*

El artículo 7° del Reglamento para el Registro de Bienes de la Administración Central se refiere a la firma de los inventarios por parte del responsable que lo recibe, como sigue:

“La firma de inventarios por parte de las personas a que se refiere este reglamento, implica responsabilidad administrativa y civil, en cuanto a los bienes encomendados a su cargo, por lo que serán responsables directa o indirectamente por la pérdida, daño o depreciación de los mismos, salvo que provengan del deterioro natural por razones del uso legítimo o de otra causa justificada...”.

Según comentarios externados por el Administrador, el inventario no se ha realizado por falta de implementación de dicho control y no han procedido a legalizar el libro de inventario por desconocimiento del procedimiento.

La ausencia de este mecanismo de control podría acarrear posibles pérdidas o hurtos de activos. Igualmente, si los activos no tienen un responsable al cual se le haya asignado el inventario revisado y recibido formalmente, en caso de pérdida o daño, no es posible establecer la responsabilidad, condición que también dificulta cualquier gestión que se desee hacer para su cobro o reposición, si esta pérdida fue por descuido o negligencia del funcionario.

2.8 Conformación de la Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga

Con la emisión de la Ley 5235 en el año 1973, se reformó el artículo 1° de la Ley 4471, modificándose la forma de elección de los integrantes de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga y se establece como debe estar integrada la Junta Administrativa.

Según la actual conformación de la Junta, la señora xxx fue nombrada por el Consejo Municipal, como integrante de la Junta Administrativa, ella es la representante de los estudiantes del colegio y el señor xxx es el representante de los docentes. Se determinó que ambos miembros designados son profesores activos del Colegio. Igualmente ha sucedido esto en pasadas Juntas Administrativas en las cuales nombran a dos o más miembros de la Junta los cuales son profesores activos.

Dado que consideramos que este accionar contraviene lo que establece la Ley de Creación, Decreto Ejecutivo N° 98 del 1 de setiembre de 1842, el

Reglamento de la Junta Administrativa Decreto Ejecutivo N°2 del 2 del 15 de abril de 1946, y su reforma, Decreto Ejecutivo N° 38 de fecha 28 de mayo de 1967, Ley 4471 del 3 de diciembre de 1969, Ley N° 5235 del 6 de julio de 1973, y lo que indicado por la Procuraduría General de la República en el criterio C-179-2008 del 29 de mayo de 2008, con respecto a la integración de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga, esta Auditoría Interna presentó ante la Contraloría General de la República, solicitud de criterio de legalidad sobre la designación y conformación de los miembros de esta Junta.

3. CONCLUSIÓN

De los resultados al término del presente estudio, y conforme a la Ley de Autonomía del Colegio de San Luis Gonzaga, la normativa estatutaria y los criterios técnicos legales emitidos por la Dirección a Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación Pública y el Departamento Legal de la Auditoría Interna del mismo Ministerio, concluimos que los miembros de la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga han interpretado erróneamente la Ley de Autonomía y el Estatuto de Servicio Civil en cuanto a los nombramientos y remoción del personal docente, docente administrativo y administrativo.

De la revisión realizada al presupuesto ordinario del año 2008, informes financiero-contables, conciliaciones bancarias de la Ley 6746 (Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales) y de los fondos suministrados por el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), para la compra de los alimentos del comedor estudiantil, transferencias de dinero para infraestructura, libro de Actas de la Junta Administrativa y de Bancos de los fondos proporcionados por el (PANEA) y entrevistas al director académico, director administrativo, contador y tesorero del Colegio de San Luis Gonzaga se concluye que el control interno instaurado por la Junta Administrativa del Colegio en algunas de las etapas de los procesos desarrollados en el Colegio, es débil, y en algunos casos inexistente.

4. RECOMENDACIONES:

Remitir a esta Dirección de Auditoría Interna un cronograma de implantación en que se detalle las acciones y fechas en que las siguientes recomendaciones serán cumplidas o las soluciones alternativas, en caso de ser objetadas estas.

Al Ministro de Educación Pública

4.1 Girar las instrucciones necesarias a fin que las plazas asignadas en el presupuesto institucional al Colegio San Luis Gonzaga, se trasladen a éste,

y se presupuesten las partidas necesarias para financiar su costo, a partir del año 2012. Sobre el procedimiento para llevar a cabo esta recomendación, se adjunta el DAI-1273-10, con el criterio al respecto, emitido por el Departamento Legal de esta Dirección de Auditoría Interna. **(Ver punto 2.1).**

A la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga

4.2 Enviar lo más pronto posible el pedimento de personal de las plazas docentes y administrativo docente y administrativo del Colegio de San Luis Gonzaga, que estén vacantes y que puedan comprometerse en propiedad, ante la Dirección General de Servicio Civil, con el propósito de dar cumplimiento a lo legalmente normado en el Estatuto de Servicio Civil y demás normativa aplicable. **(Ver punto 2.1)**

4.3 Proceder a realizar los nombramientos de los servidores interinos sustitutos en total apego de lo que dispone el Estatuto del Servicio Civil y la normativa del Ministerio de Educación Pública.

4.4 Apegarse a lo establecido en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, en el caso de correcciones disciplinarias a los servidores, que no estén reguladas en su Reglamento Interior. **(Ver punto 2.2)**

4.5 Instruir por escrito al Tesorero, para que cumpla con los lineamientos de trabajo del PANEA, y corrija las deficiencias encontradas en los informes trimestrales de las transferencias de dinero realizadas y destinadas a la compra de los alimentos del comedor estudiantil, que son presentadas en este informe. **(Ver punto 2.4)**

4.6 Presentar ante la Dirección de Auditoría Interna el libro de Bancos de los fondos de PANEA, para que se realice la legalización y poder llevar un control adecuado de los recursos que son suministrados por el MEP.

4.7 Proceder de inmediato con la apertura de una cuenta corriente bancaria para que el MEP gire los recursos provenientes de la Ley 6746 y las transferencias para infraestructura. **(Ver punto 2.5)**

4.8 Presentar ante la Dirección de Auditoría interna el libro de bancos para que se realice la apertura del mismo.

4.9 Instruir al Contador, para que mantenga un sistema de archivo de la documentación, que respaldan las operaciones derivadas de la administración de los recursos de la Ley 6746, del PANEA y de los fondos suministrados para infraestructura, acorde con las regulaciones emitidas por los órganos competentes.

4.10 Enviar los informes mensuales y anuales de los movimientos de los dineros de la Ley 6746 y otras, a la Dirección Regional de Educación de Cartago, conforme lo establece el Reglamento de Juntas y demás normativa.

4.11 Presentar ante la DIEE los nuevos costos del proyecto de la Biblioteca, para que esta instancia efectúe un estudio y determine lo procedente. **(Ver punto 2.6)**

4.12 Instruir a la Provedora para que todos los expedientes de licitaciones y de concursos provenientes del financiamiento con recursos del Estado, se encuentren conformados según lo dispone el Reglamento de Contratación Administrativa.

4.13 Utilizar los fondos transferidos por el MEP para mejoras e infraestructura y restauración patrimonial, de acuerdo a la normativa establecida para este fin por la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, en un plazo razonable y de forma expedita.

4.14 Asignar por escrito a cada funcionario los activos que normalmente utiliza en el desarrollo de sus labores, mediante un documento de aceptación de los bienes debidamente firmado por el custodio. **(Ver punto 2.7)**

4.15 Girar una directriz para que se resguarde con las medidas de seguridad necesarias los inventarios, documentos de asignación y aceptación, para efectos de eventuales requerimientos a lo interno de la Institución o por parte de los entes fiscalizadores.

Al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de la Dirección Regional de Enseñanza de Cartago

4.16 Emitir instrucciones por escrito a la Junta Administrativa del Colegio de San Luis Gonzaga con la finalidad de que ejerzan sus funciones y cumplan con la implementación de los controles establecidos por la normativa que se refiere al manejo de los recursos que son girados por el MEP. **(Ver punto 2.4 y 2.5)**

Al Director Académico del Colegio de San Luis Gonzaga

4.17 Revisar minuciosamente los cuadros de personal con la finalidad de que sean enviados sin errores o inconsistencias a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública. **(Ver punto 2.3)**

Este informe debe seguir el trámite de lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Ley General de Control Interno N° 8292.

En caso de incumplimiento injustificado de las recomendaciones de un informe de Auditoría, se aplicarán las sanciones indicadas en los artículos 61 y 54 del Reglamento Interior de Trabajo del MEP, modificados mediante Decreto Ejecutivo 36028-MEP del 3 de junio del 2010.

Estudio 013-2010

ANEXO

San José, 9 de noviembre, 2010

DAI-1273-10

**Señor
Lic. Harry J. Maynard F.
Auditor Interno
Dirección Auditoría Interna**

Estimado señor:

Respecto a la recomendación de esta Dirección de Auditoría Interna del traslado de las plazas asignadas en el presupuesto institucional del Ministerio de Educación Pública al Colegio San Luis Gonzaga y la duda externada por el señor Ministro con respecto a “los derechos de los funcionarios en cuanto al “cambio de patrón”, le comunico nuestro criterio legal.

El procedimiento del traslado de estas plazas lleva implícito el hecho de que el nombramiento y remoción de sus funcionarios, le corresponderá al Colegio San Luis Gonzaga sujeto a las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil y a la normativa que rige a este colegio (ley y reglamentos).

Hasta ahora dichos nombramientos se han efectuado, según informe de la Dirección de Auditoría, mediante diversos procedimientos con plazas del Ministerio de Educación Pública.

Consideramos que el traslado de dichas plazas debe estar, necesariamente, regido por los siguientes lineamientos y principios:

En primer término debe procurarse la anuencia del funcionario pues al trasladarse la plaza, es necesario comunicarle la medida y justificar la misma y permitirle al funcionario pronunciarse acerca de dicho traslado al citado colegio y garantizarle los derechos adquiridos y su situación jurídica consolidada en su relación laboral, no sufrirá ningún detrimento.

“... II.- ... Los conceptos de "derecho adquirido" y "situación jurídica consolidada" aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa - material o inmaterial, trátese de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente- ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta

experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la "situación jurídica consolidada" representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún. Lo relevante en cuanto a la situación jurídica consolidada, precisamente, no es que esos efectos todavía perduren o no, sino que -por virtud de mandato legal o de una sentencia que así lo haya declarado- haya surgido ya a la vida jurídica una regla, clara y definida, que conecta a un presupuesto fáctico (hecho condicionante) con una consecuencia dada (efecto condicionado)." Resolución 2008-000740 de las nueve horas treinta y cinco minutos del veintinueve de agosto de dos mil ocho de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

Es igualmente importante tener presente la facultad del "ius variandi" del patrono, esto es, la facultad que este tiene para variar las condiciones de prestación del servicio siempre y cuando no se viole derechos del trabajador.

Al respecto la Sala Constitucional ha manifestado:

*"...La Administración posee facultades de ius variandi a fin de dar una **mejor organización a las dependencias administrativas, en beneficio del servicio y el interés público. Dentro de tales potestades se encuentra la de trasladar a un funcionario de un puesto a otro de la misma categoría, si así lo justifica el servicio público.** Ahora bien, dichos traslados deben efectuarse de manera que no causen perjuicio grave al funcionario..." (Sentencia N° 7419-97 de las diez horas quince minutos del once de noviembre de mil novecientos noventa y siete).*

Asimismo por resolución número 2005-016040 de las diecisiete horas y uno minutos del veintitrés de noviembre del dos mil cinco, señala:

*"En otras oportunidades en las que se ha examinado la aplicación del ius variandi, la Sala ha dicho que la medida no se considera lesiva de derechos fundamentales cuando se justifica en verdaderas necesidades del servicio, **cuando se permite a la parte afectada pronunciarse acerca de la medida, y** cuando no se afectan los elementos que conforman la relación de empleo -lugar de trabajo, puesto, categoría, salario, y funciones."*

Igualmente y dado que el Colegio San Luis Gonzaga pertenece al sector público, sus funcionarios son trabajadores del Estado por lo que se aplica la teoría del Estado como patrón único, de conformidad con el artículo 585 del Código de Trabajo:

"Trabajador del Estado o de sus Instituciones, es toda persona que preste a aquél o a éstas un servicio material; intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido por autoridad o funcionario competente, o por el hecho de figurar en las listas de presupuestos o en los pagos por planillas. Cualquiera de estas últimas circunstancias sustituye, para todos los efectos legales, al contrato escrito de trabajo."

Al respecto, la Procuraduría General de la República cita en un pronunciamiento la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, criterio sostenido en varias resoluciones:

“Del principio de que el Estado es en realidad uno sólo, se deriva la conclusión de que en la relación de servicio que lo liga con sus servidores, el Estado es un mismo patrono y que no tiene importancia distinguir en cuál de las diversas dependencias públicas se prestó el servicio al establecer la antigüedad, servida para efectos de salario como servidor activo, o como requisito para acceder a la jubilación”

*(S.C.Voto No. 433-90 de las 15:30 horas del día 27 de abril de 1990)
(Dictamen C-358-2006 del 8 de setiembre del 2006)*

Por su parte la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en Resolución 2007-000996 de las nueve horas y treinta y cinco minutos del diecinueve de diciembre del dos mil siete, señala al respecto:

“VI.- SOBRE EL ESTADO PATRONO ÚNICO. *Reprocha el recurrente la aplicación por parte del Tribunal de la teoría del Estado patrono único. En forma reiterada esta Sala ha dicho que la Ley N° 6835 vino a poner de manifiesto la vigencia, en toda la Administración Pública, de la teoría del “Estado patrono único”, cuya aplicación práctica busca un propósito bien claro, cual es el de corregir la injusticia que sufrían las personas que se trasladaban a trabajar de una institución a otra y por la distinción formal que se hacía, no se les permitía disfrutar de los beneficios que se obtienen de la antigüedad en la prestación del servicio en el sector público, con lo que se busca evitar discriminaciones chocantes, por eso la generalidad de esa ley, sea la aplicación extensiva, con independencia de la normativa estatutaria o de otra índole que rija en el sector público del que se trate, porque el reconocimiento de la antigüedad laboral, para todos los servidores de los distintos Ministerios del Estado, está basada en esa teoría.”*

Es también importante señalar la competencia que tiene el Ministerio de Educación de trasladar, ascender o descender a sus funcionarios, previo visto bueno de la Dirección General del Servicio Civil.

Facultad que la misma Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en uno de los Considerandos de la Resolución Número 2010-009887 de las catorce horas y diecinueve minutos del nueve de junio del dos mil diez, señala:

“III.- *La facultad de reubicación de los funcionarios del Ministerio accionado se encuentra prevista en el artículo 101 del Estatuto de Servicio Civil, que dispone, en lo conducente, lo siguiente:*

“Artículo 101.-

Los movimientos de personal por traslado, ascenso o descenso al grado inmediato, podrá hacerlos el Ministerio de Educación Pública, previo el visto

bueno, de la Dirección General de Servicio Civil, sin que ello requiera el trámite establecido para la selección y nombramientos estipulados en el capítulo anterior, en cualquiera de los siguientes casos:

(...)

c) Cuando con el movimiento pueda resolverse una situación conflictiva de relaciones internas o públicas.

En todos los casos, el Ministerio de Educación deberá procurar que, con tales movimientos, se beneficie el servidor público, y salvo lo previsto en el artículo 62 de esta ley, no se cause grave y evidente perjuicio al servidor. En este mismo sentido deberá juzgar la Dirección General de Servicio Civil. Para ello, podrán exigirse las certificaciones o documentos que se estimaren pertinentes.”

Ahora bien, dado lo aquí cuestionado es necesario citar además del inciso citado por la Sala, el inciso a) del mismo artículo 101:

“a) Cuando fuere ineludible el reajuste, para una reorganización más eficaz y económica. Se deberá tramitar dichos movimientos con prioridad, cuando se justifiquen situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

Si no hubiese quienes aceptaren el traslado voluntariamente, se aplicará el sistema de calificación, que rige para la selección y nombramiento; entonces serán trasladados los servidores de menor puntuación;”

Consecuente con las dos consideraciones anteriores está claro que los derechos de los trabajadores deben quedar a salvo y no debe menoscabarse su antigüedad y demás derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.

Hechas las consideraciones anteriores, consideramos resuelta la duda planteada con respecto a los derechos de los funcionarios, pues técnicamente no hay cambio de patrón- por el principio ya dicho del Estado patrón único – debiendo el funcionario únicamente demostrar, en cualquier circunstancia que lo amerite, su relación estatutaria con el Ministerio de Educación Pública y con el Colegio San Luis Gonzaga manteniendo esta su continuidad, llámese pago de anualidades, vacaciones y otros derechos.

Ahora bien, viendo la misma temática desde otro ángulo y dado que – como se ha reseñado - *“...La Administración posee facultades de ius variandi a fin de dar una **mejor organización a las dependencias administrativas, en beneficio del servicio y el interés público. Dentro de tales potestades se encuentra la de trasladar a un funcionario de un puesto a otro de la misma categoría, si así lo justifica el servicio público.** Ahora bien, dichos traslados deben efectuarse de manera que no causen perjuicio grave al funcionario...”* es claro que en el presente caso, el Ministerio de Educación Pública podría eventualmente reubicar a los funcionarios que deseen continuar su relación con el Ministerio ocupando la misma plaza. Se debe tener presente, desde luego, que el límite de esa facultad es el no causar “perjuicio grave al funcionario”. En tal caso el Ministerio conserva la plaza, reubica al funcionario en un puesto o función de características similares a la que desempeña.

Esta solución implica, claro está, la asignación de nuevas plazas para el Colegio San Luis Gonzaga, quien deberá efectuar los nombramientos de nuevos funcionarios para ocupar dichas plazas en apego a las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil.

Esta solución reporta dos ventajas: por una parte no se interrumpe la relación del servidor con el MEP, se respeta la voluntad del trabajador de continuar en una plaza del Ministerio de Educación Pública y por otra el Colegio San Luis Gonzaga nombraría a los nuevos funcionarios, sometiéndose desde luego a la legislación del Servicio Civil.

No obstante las consideraciones anteriores consideramos que es obligatorio conocer la posición que al respecto tenga la Dirección General del Servicio Civil como Órgano encargado de velar por el cumplimiento de la normativa del Estatuto del Servicio Civil a fin de que supervise la legalidad y conveniencia del procedimiento.

Atentamente,

Licda. María Antonieta Saborío Vargas

Jefe Depto. Legal

Dirección Auditoría Interna