



INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL TÍTULO III DE LA LEY N.º 9635 EN JAPDEVA

16 de agosto de 2023

Informe N.º DFOE-CIU-IAD-00002-2023

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades
Auditoría de Carácter Especial
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS Y ABREVIATURAS	9
2. RESULTADOS	10
AUSENCIA DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO COMO REQUISITO NORMATIVO PARA EL PAGO DEL INCENTIVO POR CONCEPTO DE ANUALIDAD	10
INEXISTENCIA DE UN SISTEMA INFORMÁTICO PARA LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	12
RAZONABILIDAD EN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE OTROS INCENTIVOS SALARIALES	14
Reconocimiento y pago del incentivo de Dedicación Exclusiva	14
Reconocimiento y pago del incentivo de Prohibición	15
Nominalización de incentivos	16
3. CONCLUSIÓN	17
4. DISPOSICIONES	18
GRÁFICOS	
GRÁFICO 1 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA REMUNERACIONES 2015-2022	7

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Esta auditoría tuvo como objetivo determinar si el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales de JAPDEVA cumplen razonablemente con el ordenamiento jurídico aplicable. Lo anterior abarcó la revisión de una muestra de expedientes de personal de funcionarios activos de JAPDEVA, seleccionados a partir de un muestreo sistemático; entre los principales temas abordados se destaca la legalidad, el reconocimiento y pago de los incentivos salariales tales como: prohibición al ejercicio liberal de la profesión, los contratos de dedicación exclusiva y anualidad.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Resulta relevante analizar las acciones llevadas a cabo por JAPDEVA en relación con el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales, en virtud que en los años 2019 al 2021 el pago promedio por remuneraciones representó un 65,5% (¢15.190,4 millones) de su presupuesto ejecutado. La importancia de este tema se ve amplificado con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635 y más recientemente por la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159. En estas normas, se establece que los incentivos y compensaciones salariales sólo pueden ser creados mediante ley, define el cálculo de ciertos conceptos en términos nominales y reduce los porcentajes de reconocimiento económico. Además, dichas normas buscan evitar el pago continuo de beneficios, estableciendo una temporalidad y requisitos estrictos para su otorgamiento.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

De conformidad con el alcance y objetivos de auditoría, se determinó que JAPDEVA cumple de forma razonable con lo establecido en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635, excepto en lo relativo a la aplicación de las evaluaciones de desempeño y el pago del incentivo por concepto de anualidad.

En lo que respecta a los incentivos de Dedicación Exclusiva y Prohibición se evidenció que su reconocimiento y pago cumple de forma razonable con lo establecido en el Título III de la Ley n.º 9635. Asimismo, con respecto al incentivo por concepto de Anualidad y demás incentivos o compensaciones existentes que a la entrada en vigencia de la ley en cita se encontraban expresados en términos porcentuales, se determinó que la Administración cumple razonablemente con la nominalización de estos, pasando de ser un porcentaje sobre el salario base a definirse como un monto nominal fijo invariable.

No obstante se determinó que JAPDEVA no realizó la evaluación de desempeño de sus funcionarios en los periodos comprendidos entre el año 2019 a 2021, siendo esta evaluación un requisito legal para determinar la procedencia del pago por concepto de anualidad. Esta condición impide asegurar que el proceso de otorgamiento del incentivo por concepto de

anualidad se ejecute conforme a derecho; por tanto tampoco es posible determinar si el pago de ¢42,6 millones realizado por la Administración durante el año 2019 por concepto de este incentivo a sus funcionarios es razonable y acorde a la normativa vigente.

Además, se determinó que JAPDEVA actualmente no cuenta con un mecanismo o sistema tecnológico que le permita de forma sistemática y permanente, gestionar los temas relacionados al manejo de recursos humanos, aspecto que conlleva a que actualmente toda la administración del talento humano se ejecute de forma manual por los funcionarios encargados de la Unidad de Recursos Humanos de esa Junta de Administración Portuaria.

¿QUÉ SIGUE?

JAPDEVA deberá implementar una metodología que permita aplicar a cada uno de sus funcionarios la evaluación del desempeño, la cual respalde y garantice el reconocimiento y pago del incentivo por concepto de Anualidad a los funcionarios, cumpliendo esta metodología con los criterios establecidos en la normativa aplicable.

Se dispone además, la necesidad de implementar un mecanismo que permita de forma permanente, sistemática y automatizada gestionar los temas relacionados al manejo de recursos humanos. Dicho mecanismo deberá adaptarse a las necesidades determinadas por la Administración durante su implementación.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES**

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL CUMPLIMIENTO
DEL TÍTULO III DE LA LEY N.º 9635 EN JAPDEVA**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se sustenta en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).
- 1.2. Asimismo, resulta relevante analizar la razonabilidad de las acciones llevadas a cabo por la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) en relación con el reconocimiento de incentivos y compensaciones salariales, en virtud que en los años 2019 al 2021 el pago promedio por remuneraciones representó un 65,5% (¢15.190,4 millones) de su presupuesto ejecutado. La importancia de este tema se ve amplificado con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635 y más recientemente por la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159. En estas normas, se establece que los incentivos y compensaciones salariales sólo pueden ser creados mediante ley, define el cálculo de ciertos conceptos en términos nominales y reduce los porcentajes de reconocimiento económico. Además, busca evitar el pago continuo de beneficios, estableciendo una temporalidad y requisitos estrictos para su otorgamiento.

OBJETIVO GENERAL

- 1.3. Determinar el grado de cumplimiento por parte de JAPDEVA, de lo establecido en el Título III de la Ley n.º 9635.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprendió el análisis de la razonabilidad y fundamento legal utilizado por JAPDEVA, para respaldar el reconocimiento y pago de incentivos y compensaciones salariales a sus funcionarios. El periodo de análisis comprendió del 01 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Los criterios de auditoría relativos al análisis y fundamento legal para el reconocimiento de incentivos salariales a los funcionarios de JAPDEVA, fueron presentados en reunión sostenida por videoconferencia mediante la plataforma de Google Meet el 12 de julio de 2022, a los siguientes funcionarios de esa Junta de Administración Portuaria: William Sánchez Rojas, Gerente General; Christian Alvarado Abarca, Jefe del Departamento de Administración y Finanzas; y Arlene Solís Ordóñez Jefa de la Unidad de Recursos Humanos. Estos criterios se comunicaron formalmente a la Administración mediante el oficio n.º 11971 (DFOE-CIU-0403) del 19 de julio de 2022.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente al momento de iniciar la auditoría establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada mediante entrevistas, solicitudes de información planteadas por escrito a funcionarios de la Unidad de Recursos Humanos y del Departamento de Administración y Finanzas.
- 1.8. Se examinaron los expedientes de personal de 61 funcionarios tanto profesionales como no profesionales activos al 31 de diciembre de 2021, a fin de verificar el proceso de pago de incentivos y compensaciones salariales, cuyo reconocimiento se fundamentó en el marco normativo vigente. Dicha verificación implicó identificar si los pagos realizados por concepto de incentivos salariales a los funcionarios de JAPDEVA correspondieron a los porcentajes y montos nominales permitidos en el Título III de la Ley n.º 9635.
- 1.9. Para la selección de los expedientes administrativos de los funcionarios se seleccionó la totalidad de la población para el incentivo de Dedicación Exclusiva (29 expedientes) y el pago de Prohibición (10 expedientes); y para la selección de los demás incentivos salariales correspondientes a 22 expedientes, se utilizó el muestreo aleatorio con un nivel de confianza del 95% y una tasa de error esperada del 2%.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

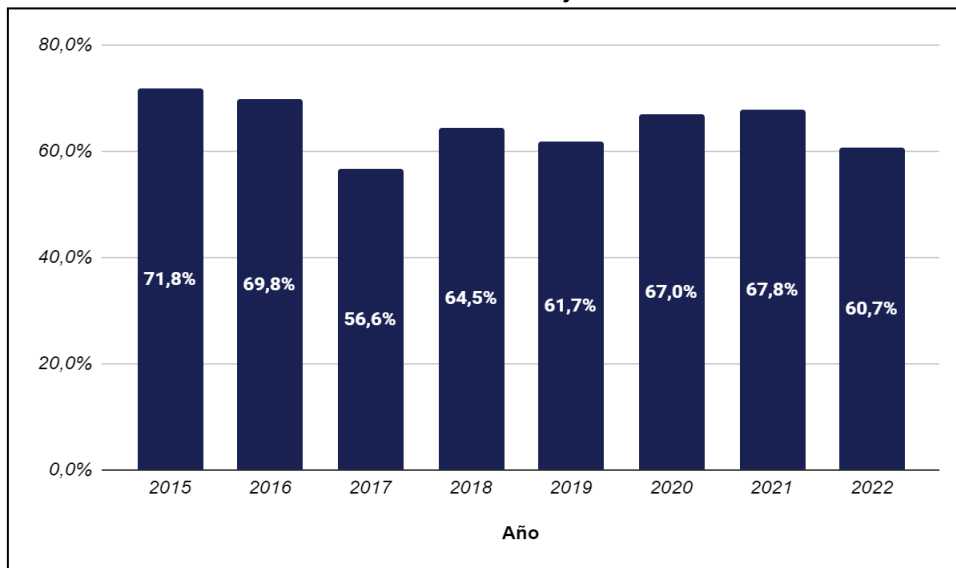
- 1.10. Se presentaron reiteradas solicitudes de ampliación de plazo por parte de la Administración para el suministro de la información solicitada, en virtud de que la información por suministrar se debía preparar de forma manual ante la falta de un sistema informático para la gestión del talento humano, aspecto que afectó el plazo de ejecución del estudio de fiscalización.

1.11. Asimismo, en el curso de la auditoría se dieron varios movimientos de personal en JAPDEVA¹, tal es el caso del Jefe Administrativo Financiero y la jefatura de la Unidad de Recursos Humanos, aspecto que incidió en los tiempos de respuesta a los requerimientos de información.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.12. La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), fue creada mediante la Ley n.º 3091 del 18 de febrero de 1963, como una institución autónoma del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública que asumirá las prerrogativas y funciones de Autoridad Portuaria, además, se encargará de construir, administrar, operar, subcontratar, concesionar y realizar cualquier otro mecanismo financiero que la normativa nacional permita, para desarrollar los servicios portuarios, su propia gestión administrativa y las inversiones, construcciones y mejoras, en los puertos marítimos y fluviales de la Vertiente Atlántica².
- 1.13. Sobre la ejecución presupuestaria reportada por JAPDEVA para los años 2019, 2020 y 2021 se tiene que la partida de Remuneraciones reflejó un gasto de ¢24.935,6 millones, ¢11.551,4 millones y ¢9.084,2 millones respectivamente, cifras que en promedio representaron el 65,5% del gasto total reportado de esos años.

Gráfico 1
Ejecución presupuestaria Remuneraciones 2015-2022
-Porcentajes-



Fuente: Datos tomados del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

¹ Con fundamento en la Ley de Transformación de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA) y Protección de sus personas Trabajadoras, Ley n.º 9764. La norma en cita, faculta a la Administración a implementar su reorganización administrativa, financiera y operativa para asegurar su equilibrio financiero, su sostenibilidad y el cumplimiento de sus objetivos. En virtud de ello, la Administración debe determinar la estructura administrativa y operativa adecuada para su correcto funcionamiento, así como realizar los estudios técnicos y las acciones necesarias para mantener únicamente las personas trabajadoras que requiera para garantizar la continuidad de la institución y el equilibrio financiero, en el corto y largo plazos.

² Al respecto véase el artículo 1 de la Ley n.º 3091.

- 1.14. Por su parte, la última Convención Colectiva negociada por JAPDEVA fue la del periodo 2016-2018 la cual era de aplicación general para las personas trabajadoras que prestaran servicios en las actividades portuarias, de desarrollo y cualquier otra que ejerciera la institución en el territorio nacional.
- 1.15. En relación a este asunto, el 12 de octubre de 2018, la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA denunció³ la Convención Colectiva, posterior a esto se dio inicio a las negociaciones con el Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP) el 16 de junio de 2021. Por otro lado, el 4 de abril de 2022, JAPDEVA presentó una solicitud ante el Juzgado de Trabajo de Limón para abrir un procedimiento judicial por convención colectiva fracasada, basándose en los artículos 644 y siguientes del Código de Trabajo, esto se debió a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre las partes mencionadas para establecer una nueva Convención Colectiva que estuviera de conformidad con las obligaciones legales vigentes. Como resultado, a partir del 5 de abril de 2022⁴, se dejaron de aplicar los incentivos salariales establecidos en la Convención Colectiva 2016-2018, manteniendo únicamente las condiciones y rubros que están regulados por la legislación nacional y el [Reglamento Autónomo de Trabajo de JAPDEVA](#), esto para los funcionarios que laboraban de previo a la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635.
- 1.16. Además, constituyen fundamento del otorgamiento de incentivos y compensaciones salariales, entre otros, las siguientes normas del ordenamiento jurídico: Ley General de Control Interno, n.º 8292; Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, n.º 8422; Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166 y sus reformas; Normas para la Aplicación de la Dedicación Exclusiva para Instituciones y Empresas Públicas Cubiertas por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo n.º 23669-H y sus reformas y más recientemente la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159.
- 1.17. Aunado a lo anterior, en la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166, reformada por el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635, vigente desde el 4 de diciembre de 2018, promulgada como parte de la reforma fiscal integral, establece nuevas restricciones al otorgamiento de incentivos y compensaciones salariales, dentro de las cuales destacan: reserva su creación sólo por ley expresa; los sujeta a una temporalidad para evitar su pago permanente; frenar su crecimiento exponencial fijando, en ciertos casos, su cálculo en montos nominales y reduciendo, en otros, su porcentaje de pago.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el lunes 07 de agosto de 2023, en sesión virtual mediante la plataforma de Google Meet, en presencia de los siguientes funcionarios de

³ Denunciar una convención colectiva es el proceso mediante el cual una de las partes involucradas en un acuerdo laboral colectivo (en el caso particular SINTRAJAP y JAPDEVA) decide terminar o poner fin a los términos y condiciones establecidos en el acuerdo existente con el fin de negociar nuevas condiciones.

⁴ De acuerdo a lo comunicado por la Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA mediante oficio PEL-0744-2022 del 22/06/2022.

JAPDEVA: Sucy Wing Ching, Presidenta Ejecutiva; Anner García Obregón, Gerente General; Danuria Parker Hodgson, Jefa División Financiera; Enrique Rojas Martínez, Proceso de Presupuesto y Mainor Segura Bejarano, Auditor Interno.

- 1.19. El borrador del informe de la auditoría se remitió el 03 de agosto de 2023 mediante oficio n.º 10224 (DFOE-CIU-0333). Al respecto, la Administración mediante el oficio PEL-1162-2023 del 10 de agosto de 2023, remite el Acuerdo n.º 216-2023, Artículo V-g) de la sesión ordinaria n.º 015-2023 del Consejo de Administración de JAPDEVA, mediante el cual se acordó dar por recibido el *“Borrador del informe de Auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento del Título III de la Ley N° 9635 en JAPDEVA”*, adicionalmente, se adjunta el oficio GG-09-2023-233 emitido por la Gerencia General el cual indica lo siguiente: *“...es menester informar que esta Gerencia acoge las disposiciones y procederá conforme con lo corresponda para aplicar las mejoras necesarias para cumplir dicho informe. Es importante mencionar que, sobre la Evaluación del Desempeño, se ordenará de inmediato a las Unidades correspondientes para que la misma se realice como corresponde a cada funcionario de JAPDEVA en apego al ordenamiento jurídico. Finalmente, con respecto a la implementación del sistema informático, es importante mencionar que el 13 de junio se adjudicó la adquisición e implementación del sistema ERP (ENTERPRISE RESOURCE PLANNING) para el Departamento de Administración y finanzas que complementa un Módulo de Recursos Humanos y la Metodología de Evaluación del desempeño automatizada”*.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- 1.20. Algunos términos utilizados en este informe se se abrevian de la siguiente manera:

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
LGCI	Ley General de Control Interno
Ley n.º 2166	Ley de Salarios de la Administración Pública
Decreto n.º 41564-MIDEPLAN-H	Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público.
Ley n.º 9635	Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

2. RESULTADOS

AUSENCIA DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO COMO REQUISITO NORMATIVO PARA EL PAGO DEL INCENTIVO POR CONCEPTO DE ANUALIDAD

2.1. De la revisión de los expedientes físicos del personal de la muestra seleccionada para el incentivo de Anualidad no se logró evidenciar la existencia de las evaluaciones del desempeño de cada funcionario analizado, lo cual impide determinar si el funcionario cumplió, como requisito normativo, con la calificación mínima para ser merecedor del incentivo por Anualidad, reconocido y pagado todos los años de forma acumulada y mensual durante el periodo de estudio.



- 2.2. Al respecto, mediante certificación URH-022-2022⁵ del 12 de agosto de 2022 la jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de JAPDEVA indicó a este Órgano Contralor que para evaluar el desempeño de sus funcionarios en el año 2019 utilizó el formulario denominado "INCENTIVO POR PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA - Desempeño Individual - (FDI)", no obstante, este mecanismo de evaluación es exclusivo para el incentivo de productividad y eficiencia (IPE) que tenía su fundamento en el artículo 77 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, con parámetros de evaluación diferentes a los definidos por la Ley n.º 9635 para el incentivo de anualidad⁶, por lo que no es de recibo por parte de la Administración indicar que este fue el control utilizado para el gasto erogado en favor de sus funcionarios en el año de cita por concepto de anualidad, por cuanto son dos incentivos diferentes e independientes uno del otro, incluso, cada uno con su fundamento normativo interno⁷.
- 2.3. Con respecto a las evaluaciones de desempeño de los años 2020 y 2021, indica la Administración en la certificación URH-022-2022 que (...) *fue omitida la realización de dichas evaluaciones.*

⁵ Remitida mediante oficio URH-419-2022 del 15 de agosto de 2022.

⁶ La Ley n.º 9635 señala que el incentivo por anualidad se otorgará con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico. La calificación se basará en dos factores: el 80% se evaluará según el cumplimiento de metas anuales establecidas y el 20% restante será responsabilidad de la jefatura o superior, quien evaluará según el buen rendimiento acorde con las competencias necesarias para el desempeño del puesto. Por su parte, la Convención Colectiva definía que el reconocimiento del incentivo de productividad se basaba en 3 rangos: IPE < 75% el beneficio es cero; 90% > IPE ≥ 75% se reconocerá la parte proporcional al peso del factor respectivo en concordancia con lo indicado en el Reglamento de este incentivo; y si el IPE ≥ 90% obtendrá el cien por ciento (100%) del peso del factor según corresponda y acorde al reglamento.

⁷ Asimismo debe tenerse presente que el pago de anualidades en JAPDEVA estaba regulado en el artículo 58 del "Capítulo V - Salarios, Gastos de Viaje y Zonaje" de la Convención Colectiva, por su parte el incentivo de productividad y eficiencia fue regulado en el artículo 77 del "Capítulo VII - Plan de Incentivos".

- 2.4. Adicionalmente, mediante oficio DAF-122-2023 del 01 de junio de 2023 el jefe del Departamento de Administración y Finanzas a.i. de JAPDEVA reconoce que la institución no cuenta con un software que permita realizar la evaluación de desempeño de los colaboradores de manera integrada con el cumplimiento de objetivos y metas establecidos en el Plan Operativo Institucional, señala además, que la limitación de recursos financieros y el proceso de reestructuración han sido factores que han afectado la implementación de un sistema adecuado de evaluación de desempeño.
- 2.5. Por tanto, tomando en consideración las condiciones antes señaladas, no es factible asegurar que el proceso de otorgamiento del incentivo por concepto de anualidad se ejecute conforme a derecho. En ese sentido, tampoco es posible determinar si el pago de ¢42,6 millones⁸ realizado por la Administración durante el año 2019 como anualidad a los funcionarios es razonable y acorde a la normativa vigente.
- 2.6. Esta situación se atribuye a que JAPDEVA no cuenta con una metodología para la aplicación integral de la evaluación del desempeño de sus funcionarios, situación que conlleva a que no se tengan los controles mínimos necesarios que garanticen que previo a realizar el pago de anualidad, se verifique que se cumple con los preceptos legales para ello.
- 2.7. Al respecto, de conformidad con el artículo 48 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166 se establece que *el incentivo por anualidad se concederá **únicamente mediante la evaluación del desempeño** para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida (...) ochenta por ciento (80%) de la calificación anual, se realizará sobre el cumplimiento de las metas anuales definidas para cada funcionario, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo, y un veinte por ciento (20%) será responsabilidad de la jefatura o superior, que se evaluará según el buen rendimiento acorde con las competencias necesarias para el desempeño del puesto* (El resaltado no corresponde al original).
- 2.8. Asimismo, el artículo 49 de la Ley n.º 2166 estipula que *el resultado de la evaluación anual será el **único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario**, por lo que las calificaciones anuales constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley (...). Será considerado para los ascensos, las promociones, los reconocimientos, las capacitaciones y los adiestramientos, y **estará determinado por el historial de evaluaciones del desempeño del funcionario**. Igualmente, el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano.* (El resaltado no corresponde al original).
- 2.9. Por su parte el artículo 14 del Reglamento del Título III de la Ley n.º 9635 referente al empleo público, Decreto Ejecutivo n.º 41564-MIDEPLAN-H establece que (...) *Las anualidades que se obtengan en fecha posterior al 4 de diciembre de 2018, se reconocerán **únicamente mediante la evaluación del desempeño**, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida.* (El resaltado no corresponde al original).

⁸ De conformidad con lo indicado mediante oficio DAF-129-2023 del 14 de junio de 2023.

- 2.10. Adicionalmente el Transitorio XXXIII de la Ley n.º 9635 establece que para *efectos de la implementación del capítulo VI, Evaluación del desempeño de los servidores públicos, contenido en el título III, Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública, toda la Administración Pública tendrá la obligación de establecer o adaptar los sistemas de información respectivos, a fin de alinearlos con lo dispuesto en la presente ley, en un plazo de seis meses, contado a partir de la vigencia de dicho capítulo VI. Las unidades de recursos humanos establecerán los parámetros técnicos necesarios para el cumplimiento.* (El resaltado no corresponde al original).
- 2.11. Por último, la Ley Marco de Empleo Público n.º 10159, establece que la evaluación del desempeño debe fundamentarse en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales de productos y servicios prestados, vinculados a los procesos y los proyectos que realiza cada servidor público en la dependencia a la que pertenece, y la del cuerpo gerencial en todos sus niveles para el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales. Señala además en el artículo 29, que al inicio de cada año las jefaturas deberán asignar y distribuir las evaluaciones de desempeño de cada funcionario, siendo responsabilidad de cada superior el darle seguimiento a este plan de trabajo anual, por lo que su incumplimiento será considerado una falta grave.

INEXISTENCIA DE UN SISTEMA INFORMÁTICO PARA LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO

- 2.12. Con base en las revisiones de los mecanismos de control interno efectuadas por esta Contraloría General en la Unidad de Recursos Humanos de JAPDEVA, se determinó que actualmente esa unidad no cuenta con un sistema tecnológico que le permita de forma sistemática y permanente gestionar los temas relacionados al manejo de recursos humanos, aspecto que conlleva a que actualmente toda la administración del talento humano en JAPDEVA se ejecute de forma manual por los funcionarios encargados de la Unidad de Recursos Humanos de esa Junta de Administración Portuaria.
- 2.13. La Administración, mediante el oficio URH-208-2022 del 09 de mayo de 2022 indicó que (...) *nuestra institución (...) se encuentra sin Sistema Tecnológico para la Administración de los Recursos Humanos, lo*



cual imposibilita a esta jefatura a entregar lo solicitado en el plazo brindado, tomando en cuenta que son más de 1200 personas que se deben revisar y dicho dato nos lleva a tener que realizar la tarea de forma manual, lo que representa la revisión de más de 2500 carpetas de expedientes de personal.

- 2.14. Asimismo, la jefatura de la Unidad de Recursos Humanos de JAPDEVA indicó mediante el oficio URH-272-2022 del 23 de mayo de 2022 lo siguiente:
- I. He de mencionar, que JAPDEVA (...), no cuenta con un sistema informático, que permita realizar la búsqueda de información requerida (...)*

- 2.15. La condición descrita obedece a debilidades en el sistema de control interno de JAPDEVA, en específico respecto a la ausencia de sistemas o mecanismos para la gestión de Recursos Humanos. Si bien esa Administración informó mediante el oficio DAF-122-2023 del 1 de junio de 2023 que tiene en curso una serie de acciones orientadas a solventar la debilidad expuesta, las mismas no han sido finalizadas de forma oportuna⁹.
- 2.16. Como es de observar, la ausencia de un sistema de información de Recursos Humanos, puede generar riesgos y limitaciones para una gestión del personal adecuada, como la precisión y uniformidad de la planilla, datos oportunos y confiables del personal, así como repercutir en la toma de decisiones por parte de la Administración.
- 2.17. Además, tomando en consideración lo señalado por la Administración mediante el oficio DAF-122-2023 antes referenciado, la condición actual de JAPDEVA podría generar retrasos en la presentación de informes como por ejemplo estados financieros y presupuestarios ante instituciones reguladoras y de control superior, esto en virtud que la tabulación de las planillas y los asientos contables y presupuestarios se realizan de forma manual mediante hojas de cálculo Excel, lo que aumenta las cargas de trabajo y el riesgo en la presentación de información financiera errónea.
- 2.18. Al respecto, el artículo 7 de la Ley General de Control Interno n.º 8292, señala que los entes y órganos sujetos a esta ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, asimismo, de conformidad con el artículo 10 de la ley en cita, será responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados el establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.
- 2.19. Por su parte el artículo 13 inciso e) de la Ley n.º 8292 señala que será un deber del jerarca y del titular subordinado con respecto a la gestión de recursos humanos el **establecer políticas y prácticas adecuadas** para la *contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable*.
- 2.20. A su vez el artículo 15 de la Ley n.º 8292, establece la obligatoriedad de *documentar, mantener actualizados y divulgar internamente (...) los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación*, siendo parte de estos el sistema de gestión del talento humano, responsabilidad que se le atribuye al jerarca y titulares subordinados.

⁹ La unidad de TI está en el proceso de pruebas de un sistema que incorpora el módulo de planillas y personal para el manejo de la relación de puestos, salarios y pluses, adicionalmente el Consejo de Administración aprobó una partida de ¢100,0 millones para el proceso de licitación de un Sistema Administrativo Financiero Integrado el cual tiene como meta tener en funcionamiento en el IV trimestre del 2023.

2.21. El artículo 16 de la Ley de Control Interno n.º 8292 señala además que se deberá contar con *sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización (...)*, asimismo, los incisos a) y b) de este artículo indican que se debe contar con *procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna*, a su vez, armonizando los sistemas de información con los objetivos institucionales los cuales permitan un adecuado cuidado y manejo eficiente de los recursos públicos.

RAZONABILIDAD EN EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE OTROS INCENTIVOS SALARIALES

Reconocimiento y pago del incentivo de Dedicación Exclusiva

2.22. Sobre la compensación por Dedicación Exclusiva se debe tomar en consideración lo definido en los artículos 28, 29, 31, 35 y 38 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166, los cuales establecen lo siguiente:

- *Artículo 28. El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará, exclusivamente, mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley. El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.*
- *Artículo 29. Previo a la suscripción de los contratos, el jerarca de la Administración deberá acreditar, mediante resolución administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos (...).*
- *Artículo 31. Señala que los funcionarios que suscriban un contrato de dedicación exclusiva y aquellos señalados en la ley como posibles beneficiarios del pago adicional por concepto de prohibición deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Estar nombrado o designado mediante acto formal de nombramiento en propiedad, de forma interina, suplencia o puesto de confianza. 2. Poseer un título académico universitario, que le acredite como profesional en determinada área del conocimiento, para ejercer de forma liberal la profesión respectiva. 3. Estar incorporado en el colegio profesional respectivo; lo anterior en caso de que dicha incorporación gremial exista y que la incorporación sea exigida como una condición necesaria para el ejercicio liberal. 4. En los supuestos de dedicación exclusiva, se deberá estar nombrado en un puesto que tenga como requisito mínimo el grado académico profesional de bachiller.*
- *Artículo 35. Se establecen las siguientes compensaciones económicas sobre el salario base del puesto que desempeñan los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración: 1. Un veinticinco por ciento (25%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior. 2. Un diez por ciento (10%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.*

- Artículo 38. Indica que bajo ningún supuesto procederá el pago simultáneo de las remuneraciones adicionales por concepto de prohibición y dedicación exclusiva, además que el pago de las remuneraciones adicionales por concepto de prohibición, dedicación exclusiva y anualidades únicamente se calculará sobre el salario base correspondiente al puesto que ocupe el funcionario.
- 2.23. Por su parte, el Transitorio XXV de la Ley n.º 9635 establece que el salario total de los servidores que se encuentren activos en las instituciones contempladas en el artículo 26 a la entrada en vigencia de esta ley no podrá ser disminuido y se les respetarán los derechos adquiridos que ostenten.
- 2.24. Para la revisión del incentivo de Dedicación Exclusiva, se revisaron los datos de 29 funcionarios (totalidad de la población) a los cuales de acuerdo a la base de datos suministrada por la Administración¹⁰ se les reconoció dicho incentivo en el periodo de estudio. Se procedió a identificar el salario base, el porcentaje aplicado a cada funcionario, monto reconocido del incentivo y fecha de ingreso a la institución. Asimismo se verificó que cumplieran con los siguientes requisitos: a) Justificación razonada del Jerarca para establecer la necesidad de suscribir el contrato; b) Existencia de un contrato entre las partes; c) Existencia de plazo definido en el contrato; d) Estar nombrado o designado mediante acto formal de nombramiento (en propiedad, de forma interina, suplencia o puesto de confianza); e) Poseer un título académico universitario; f) Estar incorporado en el colegio profesional respectivo en caso de así requerirse.
- 2.25. Sobre el particular, para la revisión de los aspectos mencionados en los párrafos anteriores, se obtuvo la evidencia de los expedientes del personal así como de otra información suministrada por la Administración mediante oficio y correo electrónico, al respecto, de la revisión efectuada se logró constatar que el pago por concepto de Dedicación Exclusiva cumplió razonablemente con el marco normativo aplicable.

Reconocimiento y pago del incentivo de Prohibición

- 2.26. Sobre el pago por concepto de Prohibición, la Ley n.º 2166 en su artículo 36 señala que a los *funcionarios públicos a los que por vía legal se les ha impuesto la restricción para el ejercicio liberal de su profesión, denominada prohibición, y que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la presente ley, recibirán una compensación económica calculada sobre el salario base del puesto que desempeñan, de conformidad con las siguientes reglas: 1. Un treinta por ciento (30%) para los servidores en el nivel de licenciatura u otro grado académico superior. 2. Un quince por ciento (15%) para los profesionales en el nivel de bachiller universitario.*
- 2.27. A su vez el artículo 10 inciso a) del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas¹¹, indica que a los servidores que se encontraban sujetos a un régimen de prohibición previo a la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635, los porcentajes definidos en el artículo 36 de la Ley n.º 2166 no les resultan aplicables, por lo que mantendrán las condiciones salariales ganadas de previo.

¹⁰ Suministrada mediante oficio URH-272-2022 del 23/05/2022.

¹¹ Decreto Ejecutivo n.º 41564-MIDEPLAN-H.

- 2.28. Con respecto a la revisión del pago por concepto de Prohibición, se revisó la población total de funcionarios que percibieron este incentivo en el periodo de estudio (10 expedientes¹²). Se procedió a identificar el salario base, el porcentaje aplicado a cada funcionario, monto reconocido del incentivo y fecha de ingreso a la institución. Además se consideraron los siguientes aspectos establecidos en la normativa: a) Que exista acto formal para el nombramiento; b) Que el puesto que ocupe el funcionario, aplique para el reconocimiento de la compensación; c) Poseer título académico universitario atinente al puesto; d) Que esté incorporado al colegio profesional respectivo; e) Reconocimiento del porcentaje según grado académico y puesto; f) Que el cálculo del incentivo sea sobre el salario base; g) Que no se reconozca dedicación exclusiva, ya que no se pueden reconocer ambas compensaciones a la vez.
- 2.29. Como resultado de la revisión efectuada y de la evidencia obtenida de los expedientes del personal, así como de otra información suministrada por la Administración mediante oficio y correo electrónico, se constató que a 9 de los 10 funcionarios revisados, no les aplican¹³ los porcentajes definidos en el Título III de la Ley n.º 9635; sobre el expediente restante, se determinó que cumplió con la aplicación del nuevo porcentaje definido en la Ley n.º 2166, en virtud de ello se evidencia de forma razonable que JAPDEVA cumple con el pago del incentivo por concepto de Prohibición.

Nominalización de incentivos

- 2.30. Sobre la nominalización del incentivo por concepto de Anualidad, así como de los demás incentivos o compensaciones existentes se debe tomar en consideración lo definido en los artículos 50 y 54 de la Ley n.º 2166, adicionados por el artículo 3º del Título III de la Ley n.º 9635 en los cuales citan:
- *Artículo 50- Sobre el monto del incentivo. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el incentivo por anualidad de los funcionarios públicos cubiertos por este título será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable.*
 - *Artículo 54- Cualquier otro incentivo o compensación existente, que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a julio de 2018.*
- 2.31. A su vez el artículo 14 inciso c) del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas definió el cálculo de la anualidad de la siguiente manera: *el monto nominal fijo para las anualidades que se adquirieran con posterioridad al 4 de diciembre de 2018, corresponde a un 1,94% (uno coma noventa y cuatro por ciento) del salario base de las clases profesionales y de 2,54% (dos coma cincuenta y cuatro por ciento) para clases no profesionales, de manera inmediata a partir de la entrada en vigencia de la ley, sobre el salario base que corresponde para el mes de julio del año*

¹² Según información suministrada mediante oficio URH-272-2022 del 23/05/2022.

¹³ En virtud que los funcionarios se encontraban sujetos a un régimen de prohibición previo a la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635, por lo que les aplica el artículo 10 inciso a) del Reglamento del Título III de la Ley n.º 9635.

2018, de conformidad con lo establecido en los transitorios XXV y XXXI del título tercero de la Ley N° 9635, en concordancia con la Resolución de la Dirección General del Servicio Civil DG-087-2018 de las nueve horas de 2 de julio de 2018.

- 2.32. Como se puede observar, con la reforma introducida en la Ley n.° 9635, se varió la forma de cálculo del incentivo por concepto de anualidad y de cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de la ley en cita se encontrara expresado en términos porcentuales, pasando de ser un porcentaje sobre el salario base a definirse como un monto nominal fijo invariable. Al respecto, se revisó una muestra de 22 expedientes en los cuales se verificó la metodología de cálculo del monto cancelado por parte de la Administración de los siguientes incentivos: Anualidad, Disponibilidad, Arraigo, Complemento de Altura, Complemento de Grúa, Carrera Portuaria, Complemento Fijo, Complemento de Cómputo y Carrera Profesional. Como resultado de las revisiones efectuadas, se determinó que la Administración cumple razonablemente con la nominalización de los incentivos salariales indicados.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. De conformidad con el alcance y objetivos de auditoría, se determinó que JAPDEVA cumple de forma razonable con lo establecido en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.° 9635, excepto en lo que tiene que ver con la aplicación de las evaluaciones de desempeño y el pago del incentivo por concepto de anualidad.
- 3.2. La Administración mantiene un atraso de cuatro años en la obligación de contar con una metodología para la aplicación de las evaluaciones de desempeño a sus funcionarios, de conformidad con lo dispuesto en el *Capítulo VI¹⁴, Rectoría y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos* de la Ley de Salarios de la Administración Pública n.° 2166.
- 3.3. La Administración carece de un sistema tecnológico adecuado para gestionar de manera eficiente y continua los asuntos relacionados con la gestión de recursos humanos. En este sentido, es fundamental que JAPDEVA implemente un modelo estratégico formal que permita definir la dirección organizativa, establecer iniciativas a corto, mediano y largo plazo, e incorporar las necesidades y oportunidades tecnológicas. Esto garantizará la identificación de los requisitos tecnológicos necesarios para mantener la sostenibilidad de las operaciones institucionales, así como para llevar a cabo cambios y mejoras en los recursos tecnológicos existentes y aprovechar las oportunidades de crecimiento y entrega de valor público.
- 3.4. La mejora en los procesos de control interno orientados al cumplimiento normativo es fundamental, ya que conlleva a una mayor precisión y calidad de la información financiera que sustenta la toma de decisiones. Además, proporciona claridad en la identificación y gestión de riesgos, lo cual a su vez genera oportunidades para diseñar estrategias que se centren en la optimización de los recursos, con el objetivo de lograr un control y una austeridad en el gasto público acorde con las políticas estatales actuales. Esto cobra aún

¹⁴ Así adicionado el capítulo anterior por el artículo 3 del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.° 9635 del 3 de diciembre de 2018.

más relevancia considerando la oportunidad que se presenta dentro del marco de la reestructuración organizacional que está llevando a cabo JAPDEVA.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LICENCIADO ANNER GARCÍA OBREGÓN, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Elaborar e implementar la metodología que permita aplicar la Evaluación del Desempeño a cada funcionario de JAPDEVA conforme al ordenamiento jurídico. Dicha metodología deberá garantizar que las evaluaciones del desempeño respaldan el reconocimiento y pago del incentivo por concepto de anualidad a los funcionarios y deberá ser aplicada de previo a su reconocimiento. (ver párrafos del 2.1 al 2.11).

Remitir a la Contraloría General de la República, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la cual se acredite la elaboración de la metodología que permita aplicar las Evaluaciones de Desempeño a cada funcionario de JAPDEVA; y en un plazo de 12 meses posteriores a la elaboración de la referida metodología, una certificación en la cual conste que se implementaron las evaluaciones de desempeño a los funcionarios de esa Administración.

- 4.5. Desarrollar e implementar un mecanismo que permita de forma permanente, sistemática y automatizada gestionar los temas relacionados al manejo de recursos humanos, este mecanismo deberá adaptarse a las necesidades que determine esa Administración. (ver párrafos del 2.12 al 2.21).

Remitir a la Contraloría General, en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la cual se acredite el desarrollo del referido mecanismo. Además, en un plazo de 3 meses posteriores a su desarrollo, deberá aportar una certificación adicional en la que se haga constar la implementación del citado mecanismo.

Firmamos a los 16 días del mes de agosto del 2023, San José, Costa Rica.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Víctor Marín Bermúdez
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MAG/EGJ/mrp

G: 2022000077