



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA
AUDITORÍA INTERNA

AIB-227-2022

09 de agosto de 2022

Al contestar refiérase a:
AIB-ADV-01-2022

Señor
Héctor Chaves León
Director General
Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica -BCBCR-

Referencia: Estudio de auditoría de carácter especial de control interno sobre la gestión de los activos asignados en las estaciones de bomberos, del período 2021

Asunto: Servicio preventivo de advertencia acerca del recargo de funciones en la asignación del personal como encargado de Estación, y custodia de radios portátiles por parte del personal voluntario del BCBCR

Estimado señor:

De conformidad con el inciso d) del Artículo 22, incisos a), b), Artículo 32°, de Ley General de Control Interno (LGCI), Ley No.8292¹, así como, Artículo 9° inciso f) y Artículo 22° del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Benemérito Cuerpo de bomberos de Costa Rica², norma 1.1.4 de las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público³, se procede a brindar el presente servicio preventivo de advertencia, relacionado con el estudio indicado en referencia.

El objetivo de este servicio preventivo es advertir a la Administración Activa respecto a la importancia de ajustarse a la normativa jurídica y técnica, con el propósito de prevenir sobre eventuales consecuencias del proceder institucional con respecto a las siguientes dos situaciones:

¹ Publicada en La Gaceta 169 del 04 de setiembre del 2002.

² Publicado en La Gaceta 244 del 16 de diciembre del 2010. Artículo 9, f) Advertir al Benemérito Cuerpo de Bomberos, sobre aquellos riesgos o sobre las desviaciones relevantes sean estas positivas o negativas que pudieran afectar los objetivos, las operaciones o los recursos de la organización.

³ Publicada en La Gaceta N°28 del miércoles 10 de febrero de 2010. Resolución R-DC-119-2009, **Servicio de advertencia:** Es un servicio dirigido a los órganos sujetos a la competencia institucional de la auditoría interna, y consiste en señalar los posibles riesgos y consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de conocimiento de la auditoría interna.



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA
AUDITORÍA INTERNA

AIB-227-2022

2

09/08/2022

a. Del recargo de funciones

En visita realizada a la Estación de Garabito el 22 de setiembre de 2021, se encontraba a cargo de un funcionario con cargo de Bombero Raso y no consta registro documental de tal asignación por parte de la Jefatura.

En las Administraciones Públicas, el recargo de funciones, por lo general, está orientado por el deber de brindar un servicio público continuo y eficiente, razón por la cual en determinadas circunstancias y para poder brindar el servicio público requerido, se recurre a la figura del recargo de funciones, por lo que en virtud de la índole de las tareas que tiene a cargo la Administración Pública en pro de la colectividad, ciertamente pueden suscitarse circunstancias de las cuales se requiere la colaboración de algún o algunos funcionarios o servidores, a fin de que temporalmente se les asignen recargo de funciones, aparte de las que corresponden al puesto que ocupa u ocupan en la institución para la cual laboran; no obstante lo anterior, la Procuraduría General de la República mediante Dictamen C-313-2019 del 24 de octubre del 2019 señala: (Lo resaltado es provisto)

*El recargo de funciones es una figura del derecho laboral según el cual es posible asignar funciones de otro cargo a un trabajador para que las desempeñe simultáneamente con las propias funciones. El recargo tiene sustento en el deber de colaboración que tienen todos los trabajadores para con sus empleadores. Sobre este particular, la doctrina ha señalado que: "Se encuentra al margen de toda duda que el aumento de tareas es posible y lícito aun contra la voluntad del empleado, cuando las funciones recargadas son de la misma naturaleza de las convenidas o de las que se vienen desempeñando, y si, **además, se da dentro de la misma jornada y en armonía con la capacidad y aptitudes del empleado.** Esto por cuanto el empleado pone a disposición del empleador, como ha quedado dicho, a cambio de la retribución, el acopio de sus fuerzas y de su capacidad profesional durante toda la jornada ordinaria de trabajo, sin más límites cuantitativos que los resultantes de la ley, del contrato y de sus posibilidades normales durante ese lapso. Es indudable que la relación de trabajo desde el punto de vista de la intensidad con que debe ser cumplido no puede concebirse como un algo inmutable al extremo de que solamente pueda comprender invariable cantidad de actividades por realizar, argumentación que cobra mayor fuerza, si las funciones que constituyen el recargo son de naturaleza integrativa frente a la actividad central. Ratifica y en cierto modo fundamenta este criterio, el deber de colaboración del empleado y más concretamente una de sus manifestaciones: el de diligencia - elevado en algunas legislaciones a la categoría de deber primordial del empleado- que se encuentra en íntimo enlace, como observa Pérez Botija, con uno de los pilares del nuevo Derecho Laboral: el llamado "principio de rendimiento" ... **Se exceptúan, por supuesto, las alteraciones que pretendan una diligencia o esfuerzo mayor inusitados o que excedan de las condiciones personales del empleado o de lo exigible a su categoría y especialidad (...)***



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA
AUDITORÍA INTERNA

AIB-227-2022

3

09/08/2022

(...) Además, el servidor o funcionario sobre el cual se recargan las funciones, no solo debe realizar de manera simultánea, tanto las funciones recargadas -que deben ser de un puesto de mayor categoría- como las propias, **sino que también debe necesariamente cumplir a cabalidad con los requisitos del puesto a recargar; no pudiéndose así, pretender asignar en cualquier servidor funciones que por su naturaleza requieren un cierto grado de experticia o bien, de requisitos académicos inherentes al puesto, entre otros requisitos legales propios de la clase de puesto.**

Asimismo, las Normas de control interno para el Sector Público⁴ disponen: (Lo resaltado es provisto)

2.4 Idoneidad del personal

El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. (...)

2.5.1 Delegación de funciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.**

2.5.2 Autorización y aprobación

La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, **que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.**

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que **la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.**

Por otra parte, relacionado con el recargo de funciones, la Convención Colectiva de Trabajo del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica⁵ -Convención BCBCR- establece: (Lo resaltado es provisto)

⁴ N-2-2009-CO-DFOE, aprobados mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N° R-CO- 9-2009 del 26 de enero, 2009, publicado en La Gaceta N° 26 del 6 de febrero de 2009.

⁵ Comunicado con el oficio CBCR-033036-2021-SIB-00058 del 12 de agosto de 2021 y rige a partir de 30 de julio del 2021.



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA
AUDITORÍA INTERNA

AIB-227-2022

4

09/08/2022

ARTICULO 57. Del recargo **remunerado** de funciones

El recargo de funciones se da cuando un funcionario ejerce las funciones asignadas a su puesto y simultáneamente, sea en forma total o parcial, las funciones de un puesto superior sin la existencia de un ascenso temporal, sin que este exceda el periodo de doce meses, este podrá ser prorrogado por una única vez, cuando así sea dispuesto y justificado por la Dirección General.

De conformidad con lo anterior, al trabajador que por un período mayor de diez (10) días naturales se le asigne un recargo de funciones, por el mismo percibirá la remuneración adicional correspondiente a partir del primer día (...)

La Dirección Operativa indica que la aplicación institucional del recargo de funciones se realiza con base en lo normado en el artículo 57 de la Convención del BCBCR, mediante oficio CBCR-005759-2022-DOB-00066 del 10 de febrero de 2022 en el documento en Excel adjunto "Situaciones Auditorias 2022"; no obstante, ese artículo de la Convención BCBCR 2021-2024, expone las situaciones en las cuales el recargo de funciones es remunerado, y no las competencias o perfiles que el personal debe cumplir para asumir la designación temporal como encargado de la estación, las cuales encuentran sustento normativo en el Manual de Clasificación de Puestos del BCBCR – Naturaleza del Puesto. En consecuencia, la organización se expone ante un riesgo de incumplimiento normativo, por ende, el riesgo operativo y reputacional que representa para la institución, que un funcionario asuma la responsabilidad de atender, como encargado de Estación, un eventual incidente sin contar con las competencias y conocimientos que el puesto requiere.

Asimismo, la Dirección Operativa mediante el oficio CBCR-027026-2022-DOB-00426 de 08 de julio de 2022 remite las "2-01-01-074 Disposiciones para Ascensos Temporales por Rotación de Puestos Operativos", la cual establece los parámetros que estandarizan la rotación para los funcionarios operativos, que aspiran a ocupar temporalmente un puesto que se encuentre libre, hasta dos puestos superior al que posee en firme, siempre y cuando no haya funcionarios elegibles para el puesto; por lo que estas disposiciones no aplican para el caso específico, por cuanto, tal como lo indicó la Dirección Operativa⁶, estos ascensos se efectúan para cubrir la ausencia de un periodo corto del encargado de la estación y no porque exista un puesto libre o vacante.

⁶ Comentarios de la administración en documento formato Excel Situaciones Auditorias 2022 comunicado con oficio CBCR-005759-2022-DOB-00066 del 10 de febrero de 2022



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA
AUDITORÍA INTERNA

AIB-227-2022

5

09/08/2022

b. De la asignación y custodia de radios de comunicación al personal voluntario

Durante el periodo comprendido entre el 01 de agosto al 31 de octubre de 2021, en las estaciones de Sarchí, Naranjo, Heredia, Puriscal, Orotina, Aeropuerto Juan Santamaría, Juan Viñas, Cartago, Pacayas, Quepos, San Marcos de Tarrazú, Parrita, Garabito y el Roble, se determinó que dichas estaciones mantienen equipos de radio asignados en custodia del personal voluntario, aun y cuando no se encuentren en la atención de una emergencia.

La Dirección Operativa justifica⁷ que “El personal voluntario presta servicio, no solamente desde la estación, sino desde su centro de trabajo, estudio o vivienda, en horario 24/7 según su disponibilidad, razón por la cual se les asigna el equipo de protección personal, así como equipos de radio a las Jefaturas, con el fin de que dichos funcionarios puedan responder desde su ubicación al momento de una emergencia, o bien iniciar las cadenas de comunicación con el resto de los miembros de cada Compañía”; por lo cual y aunque en la práctica dicho proceder se ejecute por eficiencia operativa, contraviene lo normado en los artículos 74 y 75 de las Disposiciones para la Administración y Control de los Activos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, específicamente: (El resaltado es provisto)

Artículo 74. Uso de Activos.

Los activos que sean uso de los Bomberos Voluntarios serán asignados al centro de costo, al cual se encuentran prestando servicio, la Jefatura de Estación será el responsable de asignar el activo.

Artículo 75. Ubicación de Activos

Estos activos deberán permanecer en el centro de costo asignado, no podrán ser retirados de la estación en situaciones que no sean durante la prestación de servicio.

Los motivos expuestos por la Dirección Operativa ante las situaciones detalladas anteriormente (a y b), contravienen condiciones normadas institucionalmente, siendo que con respecto al recargo de funciones, éste encuentra sustento normativo tanto en el Manual de Clasificación de Puestos del BCBCR – Naturaleza del Puesto, así como en pronunciamientos en materia laboral por parte de la Procuraduría General de la República, específicamente, entre otros, el Dictamen C-313-2019 del 24 de octubre del 2019; y relacionado con la asignación y custodia de equipo de comunicación al personal voluntario, los artículos 74 y 75 de las Disposiciones para la Administración y Control de los Activos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, regula su proceder.

⁷ Comentarios de la administración en documento formato Excel Situaciones Auditorias 2022 comunicado con oficio CBCR-005759-2022-DOB-00066 del 10 de febrero de 2022



BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA
AUDITORÍA INTERNA

AIB-227-2022

6

09/08/2022

Con base en lo anterior se advierte que la Institución se encuentra ante el riesgo de incumplimiento del marco legal y técnico que rige a la Administración y que podría conllevar a la materialización de un riesgo legal, operativo y reputacional en caso de que un funcionario bombero raso asuma la responsabilidad de atender, como encargado de Estación, un eventual incidente sin contar con las competencias y conocimientos que el puesto requiere, y que, ante una eventualidad conlleve a una responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal, con fundamento en la normativa vigente aplicable a los funcionarios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.

Aunado a la condición descrita, la Administración Activa debe aplicar las medidas correctivas necesarias para asegurar que la normativa responda y aplique a las necesidades institucionales, así como ejecutar acciones correctivas que prevengan posibles consecuencias legales y técnicas ante la materialización de riesgos que se encuentran presentes.

De esta forma, se brinda el presente servicio preventivo de advertencia sin perjuicio de las competencias y potestades establecidas en la LGCI; tampoco limita la posibilidad para que esta Auditoría Interna proceda a auditar este asunto en forma más exhaustiva en el caso de que lo estime conveniente.

Finalmente, respetuosamente se solicita informar en un plazo razonable, las medidas adoptadas en relación con las situaciones señaladas a partir del recibo de la presente, que asegure que la normativa responda y aplique a las necesidades institucionales, y los riesgos identificados sean administrados de tal forma que, se prevengan posibles consecuencias legales ante su materialización.

Atentamente,

Allan Mosquera Vargas
Auditor Interno

HGG/AGAR/amv

C: Arch/aib