

**C.1**

**INFORME N°. AU-IF-03-2020**  
**10 de junio, 2020**



**INFORME DE AUDITORÍA**  
**“Estudio de carácter especial de Revisión de nombramientos, cambios, recalificaciones, pluses, y transformación de Plazas, de hecho y de derecho”**

**2020**



# Contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>I</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO .....	1
1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.....	1
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	1
1.4. OBJETIVO DE IMPACTO.....	2
1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO .....	2
1.6. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	2
1.7. GENERALIDADES ACERCA DEL ESTUDIO .....	3
1.8. LIMITACIONES PRESENTADAS PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO.....	3
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 No consta en expedientes de personal la información acerca de los concursos para la contratación de los servidores.....</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Nombramientos de personal interino que no se ajustan al marco normativo aplicable.....</b>	<b>5</b>
<b>2.3 Reconocimiento y pago de anualidades a funcionarios de la Municipalidad de El Guarco.....</b>	<b>7</b>
a) <b>Acercas del reconocimiento y pago.....</b>	<b>7</b>
b) <b>Sobre el marco normativo que sustenta el reconocimiento y pago de anualidades.....</b>	<b>10</b>
<b>2.4 Nombramientos de personal por servicios especiales.....</b>	<b>10</b>
<b>2.5 Pago de prohibición por el ejercicio liberal de sus profesiones.....</b>	<b>14</b>
<b>2.6 Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de El Guarco desactualizado .....</b>	<b>17</b>
<b>2.7 Débil control sobre la custodia de expedientes relacionados con los procesos de contratación de personal.....</b>	<b>18</b>
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>20</b>
<b>4. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>21</b>
AL ALCALDE MUNICIPAL LIC. VÍCTOR ARIAS RICHMOND, O A QUIEN OCUPE SU PUESTO.	21



## **INFORME N.º. AU-IF-03-2020**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

#### **¿Qué examinamos?**

*Se examinó si el nombramiento y remuneración de los funcionarios objeto de selección, se realiza conforme lo dicta la normativa legal y técnica aplicable y coadyuva a fortalecer la gestión institucional en pro del cumplimiento de los objetivos municipales.*

#### **¿Por qué es importante?**

*La importancia del presente estudio radica, en que el buen desempeño de los gobiernos locales depende de una gestión eficiente del recurso humano. De acuerdo con informes sobre el índice de gestión municipal emitidos por la Contraloría General de la República, destaca que si bien, la gestión del recurso humano en los ayuntamientos es una de las áreas que muestra un crecimiento importante, siempre es un tema susceptible de mejora.*

*En virtud de lo anterior y de conformidad con las competencias que le confieren a la Auditoría Interna el artículo 22, inciso b) y c) de la Ley General de Control Interno, se incorporó este estudio en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.*

#### **¿Qué encontramos?**

*Expedientes de personal en los que no consta que las contrataciones de personal se hayan sometido al proceso de concurso interno o externo. Lo que revelan es que fueron nombrados de manera interina por plazos que van desde un mes como mínimo hasta siete meses o más para luego ser nombrados en propiedad.*

*Nombramiento interino de servidores para realizar funciones administrativas (Programa I) con cargo y pago de sus salarios en las partidas presupuestarias de “Sueldos para cargos fijos” del programa II “Servicios Comunitarios”.*

*De veinticuatro casos analizados respecto del reconocimiento del pago de anualidades, en la mayoría lamentablemente no se tuvo evidencia de la evaluación del desempeño. Así, por ejemplo, en el período 2014-2015 no se obtuvo evidencia de las evaluaciones de 9 servidores. En el 2015-2016 de 22 funcionarios y entre el 2016 y 2017 osciló la ausencia entre 14 y 16 evaluaciones.*

*Asimismo, se estableció el pago de anualidad a servidores que no obtuvieron la calificación establecida por la Convención Colectiva para hacerse acreedor al reconocimiento integro de la anualidad. Por otra parte, se determinó que se debe revisar el marco normativo que sustenta el reconocimiento y pago de anualidades de la Municipalidad.*

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

*Por otro lado, se estableció que la Municipalidad ha venido nombrando a servidores por servicios especiales por un período de más de un año y para realizar labores ordinarias. Que se ha efectuado el reconocimiento y pago del plus salarial por prohibición para ejercer profesiones liberales, a servidores que eventualmente no cumplen con los requisitos exigidos por la normativa aplicable para recibir dicho plus salarial. Asimismo, el Manual Descriptivo de Puestos vigente en la Municipalidad de El Guarco, data del año 2014 y requiere ser revisado para determinar su actualización.*

*Por último, se determinó debilidades en el archivo de los expedientes de contratación de personal, esto por cuanto a pesar de las solicitudes efectuadas por esta Auditoría Interna la respuesta fue que su búsqueda resultaba “complicada” dado el desorden en que se mantenía dicha documentación.*

### **¿Qué sigue?**

*Con el fin de fortalecer la gestión institucional, se giraron las correspondientes recomendaciones al Señor Alcalde Municipal.*

**Lic. Víctor Arias Richmond**  
**Alcalde Municipal**

**Licda. Ruth Mora Román**  
**Gestora de Recursos Humanos**

Estimado (a) señor (a):

El presente estudio se refiere a la evaluación realizada denominada “Estudio de carácter especial de Revisión de nombramientos, cambios, recalificaciones, pluses, y transformación de Plazas, de hecho y de derecho “.

## 1. Introducción:

### 1.1. Origen del estudio:

El presente estudio de carácter especial se origina en el cumplimiento del artículo 22 inciso b) Competencias de la Auditoría de la Ley General de Control Interno, relativas al deber de examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, así como en acatamiento a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, sobre las "Normas Personales" y, en atención a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, en el apartado 2.3.2 del Control.

Dicho estudio fue incorporado dentro del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2020, en atención a una solicitud ciudadana para que se evaluara el proceso de contratación y remuneración de funcionarios municipales.

### 1.2. Objetivo del estudio

Determinar si el nombramiento y remuneración de los funcionarios objeto de selección, se realiza conforme lo dicta la normativa legal y técnica aplicable y coadyuva a fortalecer la gestión institucional en pro del cumplimiento de los objetivos municipales.

### 1.3. Objetivos específicos

- 1.3.1. Verificar el cumplimiento, la suficiencia y la validez **de los controles internos vigentes** que garanticen la aplicación de la normativa técnica y jurídica aplicable en el nombramiento y remuneración de los funcionarios objeto de selección.
- 1.3.2. Determinar el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Control Interno nro. 8292 y las Normas de control interno para el Sector Público.
- 1.3.3. Comprobar el cumplimiento de lo establecido en el Código Municipal, Título V “Personal Municipal”, y en la Convención Colectiva de la Municipalidad de El Guarco.

## 1.4. Objetivo de Impacto

- 1.4.1. Esperar un fortalecimiento del control interno en el proceso de nombramiento y remuneración de funcionarios municipales, de modo que este responda al marco normativo técnico y legal aplicable y a minimizar el riesgo o que se materialice un incumplimiento, emprendiendo acciones adecuadas ante ese posible riesgo, así como reducir su impacto.

## 1.5. Naturaleza y alcance del estudio:

Se valoraron los procedimientos de control establecidos por la Municipalidad para el nombramiento y remuneración de funcionarios objeto de análisis, en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2014 y el 31 de marzo de 2020 y se amplió el plazo cuando se consideró necesario.

Dentro de los aspectos objeto de revisión, se mencionan:

- Políticas y procedimientos internos.
- Revisión y aplicación de las normas relacionadas.
- Revisión de los expedientes de personal.
- Revisión de los expedientes de contratación de personal (no se suministraron por parte de la unidad de Recursos Humanos).

El presente estudio de auditoría se desarrolla de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE) y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009).

Esta Auditoría Interna contó con el apoyo y asesoría externa del Licenciado Gerardo Marín Tijerino, contratado por esta Municipalidad, según Contratación directa No. 2019CD-000100-0012000001 para “Contratación en Servicios profesionales especiales de consultoría, asesoría, y acompañamiento del estudio de auditoría”.

## 1.6. Comunicación preliminar de los resultados del estudio:

La Auditoría Interna para la reunión denominada “conferencia final” del día 20 de mayo del 2020, mediante el oficio N.º AU-92-2020, formalizó invitación para conocer los resultados de este estudio al Alcalde Municipal, licenciado Víctor Arias Richmond, la licenciada Ruth Mora Román, Gestora de Recursos Humanos y el bachiller Juan José Navarro Fernández, como asistente jurídico de la Alcaldía.

En esta conferencia final se expuso a los participantes los resultados a los cuales se llegó en el desarrollo del estudio, así como la conclusión y las recomendaciones que a nuestro criterio debían girarse.

Se confeccionó además un documento denominado “Acta de Comunicación de Resultados” en el cual se detallan los principales aspectos del estudio, los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordadas y los funcionarios que participaron en la reunión.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

Dentro de la presentación se expuso por parte de la Administración observaciones sobre los resultados del borrador del informe, las cuales fueron presentadas en tiempo y forma según los plazos propuestos dentro del acta de comunicación de resultados. Sobre lo referido por la Administración en su oficio RRHH-038-2020 del 27 de mayo del año en curso, se adjunta a este informe el correspondiente documento con la valoración de las manifestaciones presentadas.

## 1.7. Generalidades acerca del estudio

El buen desempeño de los gobiernos locales depende de una gestión eficiente del recurso humano. De acuerdo con informes sobre el índice de gestión municipal emitidos por la Contraloría General de la República, destaca que si bien, la gestión del recurso humano en los ayuntamientos es una de las áreas que muestra un crecimiento importante, siempre es un tema susceptible de mejora.

En virtud de lo anterior y de conformidad con las competencias que le confieren a la Auditoria Interna el artículo 22, inciso b) y c) de la Ley General de Control Interno, se incorporó este estudio en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.

## 1.8. Limitaciones presentadas para el desarrollo del estudio.

La Gestión de Recursos Humanos no suministró, para efectos de análisis del presente estudio, los expedientes de contratación de una muestra de casos que se le remitieron por medio del oficio Número AU-16-2020, del 05 de enero del 2020. Como respuesta a la solicitud planteada, por medio del oficio RRHH-018-2020 del 26 de febrero del 2020, haciéndose referencia a limitaciones que hacen materialmente imposible suministrar lo requerido, por el desorden de la documentación<sup>1</sup> y, debido según lo manifestado por la Gestora de Recursos Humanos, por el proceso de traslado de oficinas y por disposición administrativa, se dio la directriz del traslado de documentos del antiguo archivo hacia una bodega provisional.

## 2. Resultados:

Derivado del análisis de la información y de las pruebas de cumplimiento, se obtuvieron los siguientes resultados:

### 2.1 No consta en expedientes de personal la información acerca de los concursos para la contratación de los servidores

De la evaluación de los expedientes de personal objeto de estudio, en cinco de ellos se comprobó que no consta evidencia de que la administración municipal haya promovido el concurso interno o externo de las plazas vacantes existentes. Al respecto, según la documentación revisada, a estas personas se les nombró de forma interina por plazos que

---

<sup>1</sup> De conformidad con el oficio RRHH-018-2020 se indica que en coordinación realizada con el señor Marco Navarro, este manifestó que la búsqueda era complicada por el desorden de la documentación.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

van desde un mes como mínimo hasta siete meses o más para luego ser nombrados en propiedad.

En otros casos, pese a que en las acciones de personal se menciona que se nombraron con base en los resultados del concurso interno o externo realizado, indicando para ello el número de concurso, no se deja evidencia en su expediente de personal de las bases del concurso realizado y cuáles fueron los mecanismos de selección que se utilizaron para nombrar a la persona en el puesto.

Al respecto, es importante mencionar, que mediante oficio AU-16-2020, del 05 de enero del 2020, la Auditoría Interna hizo un requerimiento de información a la Gestora de Recursos Humanos, donde entre otras cosas se le solicitaron los expedientes de los procedimientos de contratación de veinticuatro funcionarios, a lo cual en el oficio RRHH-018-2020 se hace referencia que conforme lo manifestado por el señor Marco Navarro, era materialmente imposible suministrar lo requerido, por el desorden que presentaba la documentación, asimismo, expone la Gestora de Recursos Humanos en ese mismo documento que, debido a que en el proceso de traslado de oficinas, por disposición administrativa, se dio la directriz del traslado de documentos del antiguo archivo hacia una bodega provisional<sup>2</sup>.

El no contar con esta documentación, no permitió determinar en los casos de personal analizados en cuyos expedientes de personal se advertía la existencia del proceso de contratación, si la administración municipal verificó la idoneidad de los postulantes a los puestos que estaban ocupando de acuerdo con los requerimientos que se estipulaban en el Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad vigente en el momento en que se realizaron los nombramientos.

De acuerdo con los artículos 128, 134, 137 y 139 del Código Municipal; 40, 41 y 43 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de El Guarco, las plazas vacantes que deberán ser llenadas por medio de concurso interno o externo, según las circunstancias. Esa selección debe ser **por medio de pruebas de idoneidad**, que se administrarán únicamente a quienes satisfagan los requisitos prescritos en el artículo 116 del Código Municipal y que las características de estas pruebas y los demás requisitos corresponderán a los criterios actualizados de los sistemas modernos de reclutamiento y selección, así como al principio de igualdad y equidad entre los géneros, y corresponderán a reglamentaciones específicas e internas de las municipalidades.

Lo expuesto en este punto permite concluir dos aspectos fundamentales, primero no queda constando en algunos expedientes de personal, la información sobre el concurso (interno o externo) que sustenta la contratación de los servidores.

Aunado a lo anterior y como segundo aspecto, lamentablemente la Unidad de Recursos Humanos no tomó las previsiones del caso para garantizar la custodia efectiva y oportuna de los expedientes referidos a los procesos de contratación de cada uno de los servidores y básicamente informó que por razones de desorden en su archivo no los

<sup>2</sup> Oficio RRHH-018-20202 del 26 de febrero del 2020



El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

podía facilitar, lo cual constituyó una importante limitación en el análisis realizado por esta Auditoría Interna de la muestra de expedientes seleccionados para su revisión.

## **2.2 Nombramientos de personal interino que no se ajustan al marco normativo aplicable**

El nombramiento de funcionarios interinos en las municipalidades está expresamente regulado en el artículo 127 del Código Municipal, el cual, en lo que interesa, establece:

*[...]  
Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales...".*

La PGR (Procuraduría General de la República) en su Dictamen nro. C-229-2014 del 4 de agosto de 2014, establece que un primer supuesto permitido por el Código Municipal para el nombramiento de funcionarios interinos, lo constituye el hecho de que exista la necesidad de cubrir la ausencia temporal de un funcionario regular que se encuentre incapacitado, que goce de sus vacaciones o que disfrute de un permiso con o sin goce de salario.

En estos casos, la duración del nombramiento interino lo define el plazo que sea requerido hasta que el titular de la plaza regrese a ocupar su puesto y la remuneración respectiva debe ser cubierta con recursos de la partida de suplencias.

En igual forma, se justifica el nombramiento de un funcionario interino cuando exista una plaza vacante y se esté tramitando un concurso interno o externo para su ocupación. Al respecto, el artículo 139 del Código Municipal señala que mientras se realiza el concurso interno o externo respectivo, el nombramiento o ascenso interino puede autorizarse hasta por un plazo máximo de dos meses.

El tercer supuesto autorizado por el Código Municipal para el nombramiento de funcionarios interinos, lo constituyen aquellos casos en que se hace necesario contratar personal para la realización de trabajos u obras específicas o para la prestación de servicios destinados a cubrir necesidades temporales de plazo fijo, casos en los cuales deben utilizarse las partidas presupuestarias de servicios especiales o jornales ocasionales, según corresponda.

En cualquiera de los supuestos enunciados, resulta necesario que, en el contrato, acción de personal u otro documento similar mediante el cual se formalice un nombramiento interino, se establezca con claridad la situación que motiva dicho acto.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

Lo anterior, ante la necesidad de demostrar la validez del acto administrativo que se dicta, de conformidad con lo establecido por el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública nro. 6227, el cual señala:

**“Artículo 128.-** *Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.”*

Sobre el particular, se determinó en este estudio que se nombraron de forma interina en plazas del programa II “Servicios Comunitarios” a servidores para que realizaran funciones administrativas (Programa I). Para estos nombramientos no se encontró evidencia de la justificación que demuestre que tales actos se originaron en alguno de los supuestos previstos por el artículo 127 del Código Municipal; es decir, que se nombraban para sustituir a algún funcionario permanente alejado temporalmente de su cargo, que era en una plaza vacante por dos meses mientras se tramitaba algún concurso interno o externo, o que respondían a necesidades de plazo fijo u obra determinada, en los términos señalados por el indicado artículo 127.

En forma adicional, el hecho de que se nombrara en forma interina en plazas del programa II “Servicios Comunitarios”, demuestra la inexistencia de plazas nuevas o vacantes en el Programa I relacionado con los puestos administrativos designados, que pudieran justificar sus nombramientos interinos y no es sino hasta dos años después que fueron autorizadas y concursadas las plazas, pero ya en el programa I.

A la ausencia de la fundamentación correspondiente, hay que agregar que, al vencimiento de los nombramientos interinos iniciales, las personas fueron beneficiadas con nuevos nombramientos interinos, continuos y reiterados, hasta su participación en concursos internos y fueron nombradas en propiedad en el año 2016, de tal manera que con excepción del último nombramiento interino (entre el 24 de junio y el 24 de agosto de 2016); ninguno de los anteriores fue justificados en alguno de los supuestos permitidos por el artículo 127 del Código Municipal.

Por otra parte y retrotrayendo el análisis al ejercicio económico de la primera contratación en forma interina, se tiene que los nombramientos a los servidores objeto de análisis en plazas del Programa II, ante la ausencia de plazas creadas en el Programa I, con su respectivo presupuesto, propició que se diera una utilización de recursos de la partida “Sueldos para cargos fijos”, correspondiente al Programa II, Servicios Comunitarios, que fue la partida presupuestaria utilizada para soportar en ese ejercicio económico, el gasto que demandó el pago de los extremos salariales correspondientes.

Lo anterior, se aparta de las disposiciones contenidas en el artículo 112 del Código Municipal, el cual señala:

**Artículo 112.** *- Las municipalidades no podrán efectuar nombramientos ni adquirir compromisos económicos, si no existiere subpartida presupuestaria que ampare el egreso o cuando la subpartida aprobada esté agotada o*

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

*resulte insuficiente; tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida de egresos que correspondan a otra.*

*La violación de lo antes dispuesto será motivo de suspensión del funcionario o empleado responsable, y la reincidencia será causa de separación.*

En resumen, los dos nombramientos interinos se realizaron sin que en el momento del ingreso de las personas existiesen plazas vacantes creadas que pudieran cubrir en espera de un eventual concurso interno o externo; sin que existiese contenido presupuestario en la partida “Sueldos para cargos fijos”, en el Programa I, Dirección y Administración General, para soportar el gasto que demandaba el pago de los extremos salariales respectivos y sin que se estuviese ante alguno de los otros supuestos para nombramientos interinos permitidos por el artículo 127 del Código Municipal.

Sobre el particular, hay que indicar que aparte de las recomendaciones que se emiten en este informe, esta Auditoría Interna valorará el desarrollo de otros productos de auditoría, referidos al establecimiento de eventuales responsabilidades por los incumplimientos reseñados.

## **2.3 Reconocimiento y pago de anualidades a funcionarios de la Municipalidad de El Guarco.**

### **a) Acerca del reconocimiento y pago**

La Convención Colectiva de la Municipalidad del El Guarco establece en sus artículos 44 y 68, las siguientes disposiciones:

*“ARTÍCULO 44.- La Municipalidad garantiza el establecimiento y el funcionamiento de un régimen de clasificación y valorización del cual (sic) será sometido a revisión cada 2 años.../*

*(...)*

*c.- La Municipalidad conviene en establecer un premio de eficiencia a los trabajadores que obtengan calificaciones de servicio de 90% o más **que consistirá en 2% anual sobre el salario a partir de enero de 1980.**” (El destacado no es del texto original).*

*“ARTICULO 68.- La Municipalidad estimulará a los servidores por su antigüedad de años de servicio a la institución por lo que tomará como salario base, el salario bruto percibido por el trabajador de conformidad con las categorías y escalas de salarios del manual de clasificación y valoración, de puestos y en ningún momento podrá rebajarse los derechos adquiridos, **esta será la base para calcular el aumento del uno por ciento de cada año de servicio de laborar para la institución.../.**” (El destacado no es del texto original).*

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

Por otro lado, según el acta del Concejo Municipal número 89-91 del 21 de marzo de 1991, en el artículo 2, referido a la aprobación de la escala salarial de esa Municipalidad, se indica que el porcentaje de reconocimiento de la anualidad es del 3%. En este caso, si bien el porcentaje de anualidad que se indica se debe reconocer a los servidores por ser concordante con lo que autoriza la Convención Colectiva, no se hace referencia al tema de la calificación anual que debe darse para el pago del 2% que igualmente establece dicha Convención.

En ese sentido, conforme lo normado por el artículo 62 de la Constitución Política que señala: **“ARTÍCULO 62.- Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.”** (el destacado no es del original), el esquema para el pago del 3% de anualidad debe ajustarse a lo que indica la Convención Colectiva de la Municipalidad de El Guarco.

Cabe agregar que lo instituido en la referida convención colectiva referente al reconocimiento del 2% anual cuando se obtiene una calificación de servicio de 90% o más es congruente con lo que establece el Código Municipal en su artículo 143 que señala que los incentivos y beneficios estarán regulados **por la evaluación de su desempeño** que permita estimular el valor, la excelencia y otras cualidades del trabajador. A la letra dice ese artículo:

*“Artículo 143. - Los incentivos y beneficios que propicien el cumplimiento de los objetivos de cada municipalidad y que por sus características internas fomenten el desarrollo y la promoción del personal municipal, estarán regulados por la evaluación de su desempeño -proceso o técnica que estimará el rendimiento global del empleado- o por una apreciación sistemática del desempeño del individuo, que permita estimular el valor, la excelencia y otras cualidades del trabajador”.*

Sobre este tema del pago de la anualidad en función de la evaluación del desempeño, la PGR en su Dictamen nro. C-314-2018, ha señalado:

[...]

*Según hemos advertido, **al reconocerse a través del sistema de méritos, ello conlleva que la anualidad no es un premio a la antigüedad ni es automático**[3], pues aunque toma en cuenta el reconocimiento de los años servidos y de la experiencia adquirida por el servidor público, con base en lo dispuesto originariamente por el artículo 5 de la citada Ley de Salarios, se encontraba supeditado a que aquél obtuviera una calificación de desempeño “de bueno” o “superior” en el año anterior al reconocimiento de esta. De modo que, como lo indicaba el propio artículo, es en realidad un incentivo que premia el mérito del servidor al efectuar de forma eficiente las labores que le han sido encomendadas (dictámenes C-50-2015, de 6 de marzo de 2015; C-069-2016, 5 de abril de 2016; C-087-2017, de 2 de mayo de 2017 y pronunciamiento OJ-073-2017, de 16 de junio de 2017, entre otros). (El destacado no es del texto original).*

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

En la misma línea la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas nro. 9635 en su artículo 49:

*“Artículo 49- Efectos de la evaluación anual  
El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.  
Las calificaciones anuales constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y el desarrollo de los recursos humanos. (...)”.*

De veinticuatro casos analizados respecto del reconocimiento del pago de anualidades efectuado entre el periodo comprendido de enero de 2014 a diciembre de 2019, se tiene que en un número importante de los casos no se tuvo evidencia de la evaluación del desempeño tal como se aprecia en el cuadro inserto, esto a pesar de haberse solicitado por parte de esta Auditoría Interna formalmente la información respectiva.

Municipalidad de El Guarco					
Análisis de evaluaciones de desempeño					
Periodo 2014 - 2019					
Periodo 2014-2015	Periodo 2015-2016	Periodo 2016-2017	Periodo 2017-2018	Periodo 2018-2019	Total
*1 ( 9)	*1 ( 22)	*1 ( 16)	*1 ( 14)	*1 ( 15)	76
*2 ( 13)	*2 ( 2)	*2 ( 7)	*2 ( 9)	*2 ( 8)	39
*3 ( 1)			*3 ( 1)		2
*4 ( 1)		*4 ( 1)			2
				*5 ( 1)	1
<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>120</b>
<b>Fuente: Evaluaciones de desempeño suministradas por Recursos Humanos</b>					
*1 En 76 casos no fueron suministradas las evaluaciones de desempeño					
*2 En 39 casos las evaluaciones de desempeño presentaban calificaciones mayores a 90					
*3 En 2 casos las evaluaciones de desempeño presentaban calificaciones entre 83 y 86					
*4 En 2 casos las evaluaciones de desempeño presentaban calificaciones entre 72.5 y 73.5					
*5 En 1 caso la evaluación de desempeño presentaba una calificación de 69					

Así, por ejemplo, en el período 2014-2015 no se obtuvo evidencia de las evaluaciones de 9 servidores. En el 2015-2016 de 22 funcionarios y entre el 2016 y 2017 osciló la ausencia entre 14 y 16 evaluaciones.

Asimismo, de dicho cuadro se desprende un número importante de casos que reportan calificaciones mayores de 90 y por consiguiente se ubican dentro del rango para el reconocimiento de su anualidad, pero también se establecieron otros que no obtuvieron la calificación que les permitía acceder al reconocimiento de la anualidad y aun así se las pagaron.

A parte, señalar que se considera sensible el hecho de que no se facilitaran la mayoría de las evaluaciones del desempeño de los casos solicitados, por lo que no se pudo verificar si el reconocimiento y pago de anualidades, se efectuó considerando la premisa que impulsa la Convención Colectiva municipal, el Código Municipal y más recientemente la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas, relativo a evaluar el desempeño de los funcionarios, también se establece que se han reconocido anualidades a personas que no han obtenido la calificación establecida, por lo que es necesario revisar los procedimientos de control referidos a la custodia y acceso de las evaluación y el pago de las anualidades.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

## **b) Sobre el marco normativo que sustenta el reconocimiento y pago de anualidades.**

La Convención Colectiva de esta Municipalidad señala que a sus servidores se les reconocerá un **2% anual sobre el salario a partir de enero de 1980 como premio de eficiencia a quienes obtengan calificaciones de servicio de 90% o más y que se les estimulará por su antigüedad con el aumento del 1% de cada año de servicio de laborar para la institución.**

Asimismo, el Concejo Municipal el 21 de marzo de 1991<sup>3</sup>, indica que el porcentaje de reconocimiento de la anualidad es del 3%, sin hacerse alusión al esquema de pago antes mencionado definido en la convención.

También, referido a la vinculación del reconocimiento de la anualidad con la evaluación del desempeño, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas nro. 9635 en su artículo 49 (aplicable a las instituciones del Estado), señala que el parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad lo constituirá los resultados de las evaluaciones anuales.

Por otro lado, reseñar que la PGR (Procuraduría General de la República) ha advertido que, al reconocerse a través del sistema de méritos, conlleva que la anualidad no es un premio a la antigüedad ni es automático que en realidad es un incentivo que premia el mérito del servidor al efectuar de forma eficiente las labores que le han sido encomendadas.

Por último, hay que mencionar que, a raíz de varias consultas presentadas a la Asesoría Jurídica interna, ya se han referido al tema, pero de manera puntual a la instancia que le plantean la inquietud.

En virtud del acuerdo tomado por el Concejo en el año 1991, lo definido en la Convención Colectiva, lo normado por la Ley 9635, los criterios emitidos por la PGR (Procuraduría General de la República) en el tema del reconocimiento de anualidades y lo valorado por la Asesoría Jurídica Interna en este tema, se puede incrementar el riesgo de aplicaciones del reconocimiento y pago de anualidades que puedan no estar en función del marco normativo que sustenta el uso de los fondos públicos para dicho propósito, por lo que se hace necesario, plantear un análisis integral de la materia.

## **2.4 Nombramientos de personal por servicios especiales**

De los casos analizados en este estudio se estableció que la Municipalidad ha venido nombrando a dos servidores por servicios especiales por un período de más de un año y para realizar labores ordinarias.

<sup>3</sup> Sesión número 89-91 del, en el artículo 2, referido a la aprobación de la escala salarial de esa Municipalidad

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

Un servidor se nombró por servicios especiales a partir del 2 de abril del 2018 hasta el 6 de abril del 2020, en la plaza del Programa I “Administración General” para realizar labores en la plataforma de servicios de la municipalidad.

En una primera ocasión según las acciones de personal revisadas, se contrató del 2 de abril al 31 de diciembre del 2018. He de señalar que no se obtuvo evidencia de que se haya suscrito un contrato entre las partes sobre las funciones que debía desempeñar en el ayuntamiento en ese periodo, así como los deberes y responsabilidades que se asumían.

La Municipalidad luego prorrogó la prestación de los servicios en las mismas condiciones, para el periodo que va del 1 de enero del 2019 y el 6 de abril del 2020. Para este periodo solo se inserta en el expediente, un contrato de prestación de servicios especiales, que cubre del 1 de enero al 31 de diciembre del 2019.

Del contenido de las acciones de personal, se evidencia que dicho funcionario ha venido prestando servicios a la municipalidad por más de un año (del 2 de abril de 2018 a la fecha del presente informe), de manera ininterrumpida realizando labores ordinarias en la plataforma de servicios tales como:

Área de Cajas	Área de plataforma	Denuncias
Consulta de pago vía telefónica	Emisión de certificaciones RN	Recepción, registro y traslado de denuncias de los contribuyentes
Consultas y envíos de estados de cuenta por correo electrónico	Recepción de permisos para desarrollo Urbano	
Recepción de pagos	Recepción de licencias municipales	
Cierres de caja	Exoneraciones	
Depósitos de banco	Recepción declaraciones de patentes	
Emisión de constancias municipales	Gua para declaración de propiedad	
Aplicación de amnistías	Recepción y tramite de certificación de valor de propiedades	
	Recepción y aplicación de exoneraciones de impuesto	

La situación laboral de este funcionario es reconocida por la misma Gestora de Recursos Humanos, al manifestarle al Alcalde Municipal en el oficio RRHH-002-2020 del 17 de enero del 2020, su preocupación por que dicho funcionario ocupa una plaza de confianza, no obstante, cumple funciones administrativas de planta y ordinarias sin responder al grado de confianza política que establece el Código Municipal.

Otro caso es el de un funcionario que ingresó a laborar contratado bajo la modalidad de “Servicios Especiales”, a partir del 22 de mayo de 2018 y se mantuvo en ese puesto hasta el 31 de diciembre de 2019. Posteriormente fue contratado en la misma plaza de manera interina, a partir del 15 de enero de 2020.



El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

El Código Municipal, Ley 7794 en su artículo 127<sup>4</sup> señala:

*“Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella. Para los efectos de este Artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales (...).”*

Es decir, el personal contratado por servicios especiales o jornales ocasionales comprende aquellos servidores públicos que se nombran con fundamento en el artículo 127 del Código Municipal.

La PGR en su dictamen N.º C-148-2015 del 12 de junio de 2015<sup>5</sup>, indica al respecto lo siguiente:

*“La Contraloría General de la República ha señalado que los **servicios especiales son: ‘Remuneraciones al personal profesional, técnico o administrativo contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal, que mantienen una relación laboral menor o igual a un año. Se exceptúan los gastos de los proyectos de carácter plurianual, entendidos éstos (sic) como aquellos proyectos de inversión de diversa naturaleza que abarcan varios períodos presupuestarios. También contempla aquellas remuneraciones correspondientes a programas institucionales que por las características de los servicios que brindan, tales como de educación y formación, el perfil del personal a contratar exige mayor versatilidad y un período mayor de contratación, acorde con las necesidades cambiantes del mercado laboral. Las anteriores erogaciones podrán clasificarse en esta subpartida manteniéndose una relación laboral hasta por un máximo de tres años (...).’ (Ver oficio 04380 (DAGJ-0587-2009 del 28 de abril 2009).”**<sup>6</sup> (El destacado es del original)*

También, la PGR en el dictamen C-089-2019, desarrolla todo lo concerniente a la contratación de servicios especiales indicando:

*“... conforme a regulaciones técnicas aplicables en materia presupuestaria, emitidas tanto por las autoridades del Ministerio de Hacienda –Presupuesto Nacional-, como por la Contraloría General de la República, la acepción de “servicios especiales” **alude situaciones de excepcionalidad, y en***

<sup>4</sup> Corrida su numeración por el artículo 1º de la ley N.º 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, que lo traspasó del antiguo artículo 118 al 127.

<sup>5</sup> Véanse los dictámenes N.º C-331-2009 del 1-12-2009 y n.º C-048-2011 del 2-03-2011.

<sup>6</sup> Esta transcripción está en concordancia con la cuenta 0.01.03 del Decreto Ejecutivo N.º 31459-2003, por medio del cual se emitió el “Clasificador Presupuestario por Objeto del Gasto”, reformado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 34325 de 5 de diciembre de 2007.



El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

**concreto, a contrataciones laborales por obra o a plazo determinado de personal profesional, técnico o administrativo, para realizar trabajos ocasionales, de carácter especial o eventual, que se extinguen una vez cumplidos el objeto o plazo pactados (...). Y sólo pueden prorrogarse en aras de concluir la labor particular y específica para la cual el sujeto fue contratado por tiempo expreso (dictamen C-097-2018, de 11 de mayo de 2018). Resultando abiertamente ilegal utilizar prórrogas como instrumento para mantener indefinidamente laborando a un servidor así contratado (C-237-2015, de 07 de setiembre de 2015)./Por la naturaleza excepcional de sus servicios, los trabajadores y empleados contratados por “servicios especiales” están expresamente excluidos de la carrera administrativa, lo cual implica que no se encuentran amparados al régimen de estabilidad contemplado en el ordinal 192 constitucional, conforme a exclusión expresa de los arts. 127 y 161 del Código Municipal vigente, y por regla de principio, sus relaciones –ya sean laborales o profesionales- se rigen por el derecho privado (de trabajo o civil). (...)/. Ha de considerarse entonces que objetivamente las contrataciones por servicios especiales son excepcionales y/u ocasionales, pues responden a necesidades específicas, conceptualmente delimitadas por un plazo u obra determinados. Por lo que debemos insistir en que, a través de tales mecanismos excepcionales y específicos de contratación, no puede pretenderse suplantar la prestación de servicios permanentes para la gestión ordinaria y habitual de la institución, que inexcusablemente, por regla de principio, debieran ser prestados por servidores regulares bajo una típica relación de empleo público. En caso de hacerlo, con ello no sólo se desvirtúa la naturaleza jurídica de dicha contratación en detrimento del régimen de empleo público; quebrantando los principios de juridicidad administrativa y de buen manejo de los fondos públicos al derivarse eventuales obligaciones patrimoniales impropias de dicho régimen de contratación (Dictámenes C-237-2015, op. cit. y C-097-2018, de 11 de mayo de 2018), sino que también podría estarse incurriendo en fraude de ley (art. 5 de la Ley No. 8422, denominada Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública) o desviación de poder como patología administrativa, cuando se utiliza un acto perfecto, válido o inválido, para perseguir un fin distinto al fijado por el ordenamiento jurídico (arts. 49 constitucional, 131.3 LGAP y 1.2 del CPCA), al encubrir una relación de empleo mediante este otro tipo de contratación./Por consiguiente, en caso de requerir esa corporación territorial, servidores para desempeñar funciones permanentes o continuas, debe seguir el procedimiento establecido en el Código Municipal para emplear servidores regulares (Dictámenes C-237-2015 y C-097-2018 op. cit.)/. Así las cosas, compete a la Administración activa, bajo su entera responsabilidad, y no a esta Procuraduría General, por un lado, identificar el tipo de servicio que objetivamente requiere a fin de satisfacer diversas necesidades institucionales, y determinar así el régimen de contratación de personal aplicable al efecto. Y por el otro, establecer casuísticamente la existencia o no de eventuales responsabilidades personales de los funcionarios públicos**

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

*involucrados, cuando un contrato a plazo fijo se utilice para solventar necesidades institucionales permanentes, derivándose obligaciones patrimoniales impropias de la forma de contratación ya señalada. (Dictamen C-237-2015, op. cit.)” ...*

En general, se debe valorar el riesgo potencial de incumplir la normativa aplicable a la contratación de personal bajo la modalidad de servicios especiales, en el sentido de que la contratación de personal por esos servicios debe ser excepcional y/u ocasionales que responden a necesidades específicas, conceptualmente delimitadas por un plazo u obra determinados.

Tenerse presente que no puede pretenderse suplantar la prestación de servicios permanentes para la gestión ordinaria y habitual de la institución, que inexcusablemente, por regla de principio, debieran ser prestados por servidores regulares bajo una típica relación de empleo público.

## **2.5 Pago de prohibición por el ejercicio liberal de sus profesiones.**

En el estudio realizado, se determinó el reconocimiento y pago irregular del plus salarial por prohibición para ejercer profesiones liberales, a algunos servidores de esta Municipalidad que no cumplían con los requisitos exigidos por la normativa aplicable para recibir dicho plus salarial.

El pago por la prohibición del ejercicio liberal de estas personas lo hace la Municipalidad con fundamento en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley N.º 4755.

De acuerdo con el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, el cual, en lo que interesa, establece que:

*“[...] En general queda prohibido al personal de los entes precedentemente citados, con la única excepción de la docencia, desempeñar en la empresa privada actividades relativas a materias tributarias...”*

En su dictamen nro. C-201-2014 del 24 de junio de 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) señaló que las municipalidades del país “constituyen” administración tributaria por cuanto el Código Municipal, en su artículo 4, inciso d), les otorgó esa condición al señalarles, como una de sus atribuciones, el percibir y administrar los tributos y demás ingresos municipales, por lo que aclaró que los servidores afectos a la prohibición establecida en el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y que, en consecuencia, detentan la posibilidad jurídica de percibir la prohibición inherente a la Administración Tributaria, son los que tienen dentro de sus labores aprobar tasas, precios, contribuciones municipales, así como aquellos que recaudan y administran dichos tributos.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

En esa misma línea, la Contraloría General de la República, en su oficio nro. DJ-1184 (11950) del 12 de octubre de 2017, señaló:

[...]

*Ahora bien, en lo que aquí interesa importa destacar, que en el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios se establece un régimen de prohibición a quienes ocupen cargos dentro de la Administración Tributaria, impidiéndoles desempeñar en el ámbito privado actividades relativas a la materia tributaria y, **así evitar, el surgimiento de eventuales conflictos de intereses actuales o potenciales.** En cuanto a este régimen de prohibición aplicado al sector municipal, este órgano contralor indicó en el oficio n° 1605-2017 (DJ-0164) del 8 de febrero de 2017 lo siguiente:*

*“(...) Por su parte, cuando nos referimos al reconocimiento del pago de prohibición establecido en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y la Ley de Compensación Económica sobre el Salario Base de Escala de Sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública, la Administración debe tomar en cuenta que el reconocimiento de prohibición exige que las labores, atribuciones y responsabilidades del cargo respectivo **deben estar vinculadas directamente con el proceso tributario –en este caso el municipal-, sea con la determinación, fijación, control, fiscalización, – etc.-, de las obligaciones tributarias. Lo anterior implica, que esa vinculación -además de directa- debe ser habitual, permanente, regular y ordinaria, examen que la Administración debe llevar a cabo en cada caso concreto, tomando en cuenta -amén de los requisitos señalados líneas atrás-, las atribuciones sustantivas y responsabilidades del servidor respectivo a la luz del manual descriptivo de puestos o bien, más allá de lo que en éste se establezca, a partir de las labores y tareas que el funcionario realice en la práctica.**” (El resaltado no es del original)*

En este mismo oficio, la Contraloría General de la República estableció que en general, el reconocimiento del plus salarial por prohibición debe cumplir con los siguientes aspectos:

- Que el otorgamiento del beneficio cumpla con el **requisito funcional**, el cual implica que **el funcionario debe estar nombrado en un cargo sujeto legalmente a prohibición.**
- Que el otorgamiento del beneficio cumpla con el **requisito académico**; es decir, **la persona debe poseer un grado académico que la acredite como profesional en determinada área del conocimiento.**

Al respecto, se debe señalar que **el grado académico que se ostente debe tenerse en relación con una profesión susceptible de ser ejercida de manera liberal**, ya que, si la profesión que se trate no encaja a ese concepto, el reconocimiento de la prohibición no será posible.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

- Que el otorgamiento del beneficio cumpla con el **requisito profesional**; es decir, **la persona debe contar con la aptitud legal para poder ejercer una profesión como liberal, lo cual incluye desde luego la incorporación profesional cuando así corresponda según el caso.**

Sobre este tema, la Contraloría General de la República, en su oficio nro. CGR/DJ-314 (3459) del 10 de marzo de 2016, señaló:

*“De acuerdo con los textos transcritos, queda claro que es responsabilidad de la administración activa definir y tomar las acciones que correspondan para recuperar los dineros pagados por concepto de prohibición en forma irregular, para lo cual se debe garantizar al investigado el respeto al debido proceso y al principio de inderogabilidad de los actos propios.*

*Congruente con lo anterior, corresponderá al órgano decisor en sede administrativa o a los Tribunales de Justicia en caso que se opte por esta otra sede, determinar en cada caso concreto, la existencia o no de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, previo otorgamiento del debido proceso y el derecho defensa a la persona que se vea afectada con la decisión final.”. (El resaltado no es del original).*

Es conveniente establecer que la Contraloría General ha reiterado que el pago de prohibición no constituye, un plus salarial o un incentivo económico a favor de quienes ocupan determinados cargos públicos definidos legalmente, sino que es un reconocimiento que compensa a quienes deben soportar la restricción de no poder ejercer una libertad fundamental como es el derecho al trabajo<sup>7</sup>.

En general, el reconocimiento de pluses salariales y de prohibición por el ejercicio liberal de la profesión, advierten la falta de controles efectivos que permitan alertar a la administración acerca de pagos que no cumplen con los criterios y requisitos establecidos por la normativa. En el caso del pago de la prohibición liberal del ejercicio de la profesión, no consta en los correspondientes expedientes de los funcionarios el estudio o la resolución administrativa que demuestre el análisis efectuado y la concordancia del fundamento legal que corresponde.

Lo anterior es contrario con lo que establece la Ley General de Control Interno en sus artículos 7°, 8°, 10 y 12. El artículo 7° dispone que se debe contar con sistemas de control interno, aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes, que protejan y conserven, según el artículo 8°, el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, garantice la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

El artículo 10 de la citada Ley señala que será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar el efectivo funcionamiento del sistema de control interno, correspondiéndoles, de acuerdo con el artículo 12 entre otros, velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo y tomar de

<sup>7</sup> oficio N.º 5911 (DJ-0525-2018) del 30 de abril del 2018

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

En atención a lo expuesto, debe el Alcalde Municipal proceder a efectuar las gestiones que resulten pertinentes para, de proceder, recuperar las sumas que se han cancelado en forma irregular por concepto de prohibición. Con tal propósito, se deberá iniciar la investigación correspondiente, con garantía del debido proceso, dadas las eventuales responsabilidades en que pudo haber incurrido esta funcionaria por el cobro irregular comentado.

Para los efectos, en oficios con carácter confidencial se está remitiendo a la Alcaldía Municipal la información pertinente.

Sobre el particular se debe tener presente que la Contraloría General de la República, en el oficio nro. CGR/DJ-314 (3459) del 10 de marzo de 2016, advierte sobre la responsabilidad que tiene la administración de establecer cuáles son los funcionarios a quienes aplica el régimen de prohibición, con apego a la normativa atinente y con observancia de los requisitos académicos, funcionales y profesionales que correspondan en cada caso, al indicar:

*“Finalmente, importa agregar que el determinar cuáles son los servidores alcanzados por el régimen de prohibición a que hemos hecho alusión líneas atrás, es un aspecto que compete y es responsabilidad exclusiva de cada Administración, de cara a un ejercicio que implica tener por acreditado que los funcionarios respectivos cumplen los requisitos funcionales, académicos y profesionales que correspondan según el caso, pues de lo contrario aquellos pagos por concepto de prohibición que lleguen a darse de manera irregular podrían generar responsabilidad administrativa e incluso penal.”.*

## **2.6 Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de El Guarco desactualizado**

El Manual Descriptivo de Puestos vigente en la Municipalidad de El Guarco, data del año 2014, sin embargo, el artículo 129 del Código Municipal dispone que los gobiernos locales deben contar con un Manual Descriptivo de Puestos General actualizado.

Dicho documento deberá contener una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización, cuya aplicación es responsabilidad del Alcalde Municipal.

Se debe tener presente que este documento no solo permite minimizar los conflictos entre las diferentes áreas de la organización mediante una adecuada división del trabajo con lo cual se fomenta el orden en la organización, si no que posibilita el establecimiento de responsabilidades, fomenta mejores procesos de reclutamiento y selección de personal, identifica las debilidades de personal para ejercer programas de

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

capacitación, con lo cual se busca tener el personal más idóneo en los diferentes puestos de la institución; de allí la importancia de que se mantenga actualizado, con el propósito de hacer la institución más eficiente y más eficaz.

También, las normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE), señalan que 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.

Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.

Para ello, el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.<sup>8</sup>

Sobre este hallazgo, la administración municipal a través del oficio RRHH-038-2020 del 27 de mayo del año en curso, analizado en la valoración de observaciones al borrador del informe, se señala que sobre este particular no se le solicitó información previa a la Gestión de Recursos Humanos, en este caso hubiéramos informado que existe una comisión (conformado por los funcionarios Manuel Garaita Navarro, Juan José Navarro Fernández, Zoraida Piedra Valverde, Juan Miguel Ramírez Monestel y su servidora) que realiza el estudio con la Dirección General del Servicio Civil a fin de tener actualizado el organigrama estructural y el manual descriptivo de puestos y el manual de clases.

Como resultado de la valoración de las observaciones<sup>9</sup> se indicó que los argumentos expuestos no eran de recibo, toda vez que no se demuestran avances importantes con el cual se pudiese establecer fechas razonables para la aprobación de un nuevo manual de clases o modificaciones importantes al manual vigente.

## **2.7 Débil control sobre la custodia de expedientes relacionados con los procesos de contratación de personal**

Con el propósito de realizar las pruebas de auditoría requeridas, esta Auditoría Interna solicitó a la unidad de Recursos Humanos, en primera instancia el 5 de enero de 2020 y reiteró el requerimiento de información el 12 de febrero de 2020 (o sea cerca de 38 días después), proporcionar los expedientes correspondientes a los concursos internos o

<sup>8</sup> Normas 2.4 y 2.5 de las Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE).

<sup>9</sup> Documento anexo, valoración de observaciones al borrador del estudio”

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

externos tramitados para la contratación de un número determinado de funcionarios, incluidos en la muestra a analizar.

En respuesta a dichos requerimientos, esa unidad administrativa, remitió el oficio nro. RRHH-018-2020 del 26 de febrero de 2020, en el cual se señaló que era imposible suministrar los expedientes solicitados, por cuanto su búsqueda resultaba “complicada” dado el desorden en que se mantenía dicha documentación.

Agregó que esta situación se produjo como resultado del traslado de documentos del antiguo archivo, a una bodega provisional, realizado en atención a disposiciones emitidas por esa Alcaldía Municipal, mediante la emisión de una directriz específica para ello.

Como complemento a lo informado y ante una nueva solicitud de esta Auditoría Interna a la Unidad de Recursos Humanos, con el oficio nro. RRHH-019-2020 del 28 de febrero de 2020, se remitió copia de la Circular nro. ALC-025-2016 del 12 de setiembre de 2016, mediante la cual la Alcaldía Municipal emitió instrucciones al personal municipal, para que, entre otras cosas, se embalaran los archivos y documentos en poder de cada una de las unidades administrativas, con ocasión del traslado de oficinas ejecutado en esa oportunidad como parte del plan de remodelación del edificio municipal.

En dicha Circular, se incluyó un cronograma según el cual, entre el 12 y el 21 de setiembre de 2016, se debía cumplir con el proceso de empaquetado y traslado de archivos y cajas a su nueva ubicación; sin embargo, **no se observa** que en dicho documento se hubiesen emitido instrucciones para que se depositara dicha documentación en una “bodega provisional”.

Además, **tampoco se advierte en las instrucciones emitidas por esa Alcaldía Municipal, que se exonerara a los directores, jefes o Coordinadores** de cada unidad administrativa, de la responsabilidad por el adecuado estado de conservación y por la custodia de la documentación contenida en los indicados archivos de gestión.

Por otra parte, y más allá de la forma y cuidados con que se trasladaron los documentos a su nueva ubicación, es claro que desde que se presentó ese acontecimiento han transcurrido más de tres años y cinco meses, sin que se hayan tomado acciones para normalizar cualquier situación irregular que se hubiese presentado y para que se garantizara el adecuado estado de conservación de dichos documentos.

Sobre el particular, es necesario señalar que la norma 5.5 de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)<sup>10</sup>, establecen

*“**Archivo institucional.** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la*

<sup>10</sup> Aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República N.º R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Publicadas en La Gaceta N.º 26 del 6 de febrero, 2009.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

*preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos. /...”.*

Como se observa, constituía una obligación de todas las unidades administrativas municipales, tomar las medidas de control que se estimaran necesarias para prevenir la pérdida, extravío o deterioro de la documentación que conformaba el archivo de gestión de cada una de las unidades, o tomar las medidas correctivas del caso, en el evento que, como producto del traslado de oficinas realizado, se hubiese presentado alguna situación que pusiera en riesgo dichos archivos.

Por lo expuesto, resulta evidente que tales acciones no fueron tomadas y ello, además de constituir una vulneración al control interno institucional, ha generado la imposibilidad para esta Auditoría Interna de acceder a documentación fundamental para el cumplimiento de sus funciones de control y fiscalización.

Por lo tanto, es indispensable adoptar las medidas de control que minimicen el riesgo de que se deterioren o extravíen documentos e información que la Municipalidad deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico y por lo tanto, revisar las acciones de protección y preservación de la documentación que se encuentra ubicada en el espacio físico que se destinó para su almacenamiento.

En este sentido es importante rescatar, que esta Auditoría Interna mediante informe AU-IF-03-2017 del 25 de octubre del 2017, identificó la carencia de un archivo institucional, sin que a la fecha del presente informe se haya atendido la recomendación correspondiente.

### **3. Conclusiones**

El estudio realizado permitió determinar que la Municipalidad de El Guarco requiere fortalecer sus controles en materia de gestión del recurso humano, por cuanto en las condiciones actuales, existen importantes áreas de mejora que deben atenderse para procurar o, promover una mayor eficacia, eficiencia, economía, así como garantizar la observancia al marco normativo aplicable y que impulse la mejora continua institucional y el mejor uso alternativo de los recursos públicos bajo su administración.

Se determinaron que en algunos expedientes de personal no constan la información sobre los concursos promovidos para su contratación; nombramientos de personal interino que no ajusta su contratación a los criterios normativos aplicables, incluso tal es el caso, que fueron contratados con cargo a partidas presupuestarias de sueldos fijos del Programa II, Servicios Comunitarios cuando en realidad estaban nombrados en puestos que corresponden al Programa I (Administración General).

El pago de anualidades a funcionarios también advirtió algunas inconsistencias como su pago reconocimiento a servidores con calificaciones menores a las establecidas por la Convención Colectiva para hacerse acreedor al porcentaje vinculado a la evaluación del



El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

desempeño o servidores que no fueron evaluados. Asimismo, se topó con el inconveniente de que no fue posible verificar el pago de la anualidad con la evaluación del desempeño, en una cantidad importante de casos considerados en la muestra, por cuanto las evaluaciones no fueron suministradas, al igual como sucedió con los expedientes de contratación de personal, que no fueron suministrados del todo.

También se establecieron situaciones de mejora en los procesos de nombramiento de personal por servicios especiales y el pago de prohibición por el ejercicio liberal de las profesiones.

## 4. Recomendaciones

De conformidad con la Ley General de Control Interno, artículos: 2 incisos a), b), c); 7, 10, 12, 35, 37, 39, y con el fin de subsanar las debilidades de control interno señaladas en el presente informe, se recomienda:

### **Al Alcalde Municipal Lic. Víctor Arias Richmond, o a quien ocupe su puesto.**

En su condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales y de su responsabilidad de vigilar por la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general, tal como lo establece el artículo 17 inciso a) del Código Municipal, se le emiten las siguientes recomendaciones:

- 4.1 Elaborar, en coordinación con las instancias competentes, en un plazo no mayor de tres meses a partir del recibido de este informe, un plan de acción que contengan las actividades a realizar, nombre del funcionario responsable de su ejecución y fechas de ejecución las cuales no deben sobrepasar los doce meses después de formulado el plan de acción para formular los procedimientos de control para:
  - a) Garantizar que se consignen razonablemente en los expedientes de personal la información pertinente sobre el proceso de contratación (concurso interno o externo), con el fin de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en los nombramientos de su personal (Ver punto 2.1 de este informe).
  - b) Garantizar que el nombramiento de funcionarios interinos respondan para cubrir ausencias temporales de los funcionarios permanentes, sean contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales, o cuando exista una plaza vacante y se esté tramitando un concurso interno o externo para su ocupación, tal como se ordena en los artículos 127 y 139 del Código Municipal. Al respecto, véase lo comentado en el punto 2.2 de este informe.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

- c) Se establezca claramente el marco normativo interno que sustenta el reconocimiento y pago de anualidades al personal y se garantice la custodia y conservación de las evaluaciones del desempeño y corregir así lo señalado en el punto 2.3 de este informe.
- d) Revisar y proponer el marco normativo interno para el reconocimiento y pago de anualidades, considerando para los efectos, lo establecido en la Convención Colectiva, acuerdo municipal 89/91 y lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635, de modo minimice los riesgos de mantenerse al margen de las regulaciones pertinentes para el sector público. Al respecto, obsérvese lo expuesto en el punto 2.3 de este informe.
- e) Implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, tal como los expedientes de contratación de personal. Al respecto, obsérvese lo expuesto en el punto 2.7 de este informe
- f) Garantizar que el nombramiento de funcionarios interinos respondan para cubrir ausencias temporales de los funcionarios permanentes, sean contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales, o cuando exista una plaza vacante y se esté tramitando un concurso interno o externo para su ocupación, tal como se ordena en los artículos 127 y 139 del Código Municipal. Al respecto, véase lo comentado en los puntos 2.2 y 2.4 de este informe.
- g) Revisar y actualizar, conforme los cambios que se han presentado en la organización, el Manual de clases de puestos que data del año 2014. Esto con el fin de atender lo indicado en el artículo 129 del Código Municipal que señala el deber de mantener actualizado dicho instrumento de control y gestión. Al respecto, véase lo comentado en el punto 2.6 de este informe.

Esta recomendación se dará por atendida, mediante el envío del o los oficios parte del Señor Alcalde Municipal a la Auditoría Interna, informando sobre la debida implementación de los mencionados instrumentos de control y gestión del potencial humano.

- 4.2 Realizar, en el plazo de un mes contado a partir de la fecha de recibo de este informe, una revisión integral de los expedientes de personal con el fin de que se garantice que en todos los casos se cuenta con la documentación sustento que establece la normativa (normativa legal y técnica) aplicable para los casos del pago de prohibición por el ejercicio liberal de la profesión.

El Guarco, 10 de junio del 2020  
**AU-IF-03-2020**

Esta recomendación se dará por atendida con informe al Alcalde Municipal con copia a esta Auditoría Interna, por parte de la Encargada de la Gestión de Recursos Humanos, informando los resultados de la revisión de los expedientes de personal respectivos. Al respecto, véase lo comentado en el punto 2.5 de este informe.

- 4.3 Realizar las gestiones que le corresponde como administración activa de tomar las acciones correctivas y analizar la situación expuesta en este informe en relación con el pago de la prohibición por el ejercicio liberal de la profesión de las personas que en apariencia no se ajustan al marco normativo aplicable.

Para los efectos se le está enviando de manera confidencial tres oficios que detallan la información específica de los dos casos analizados, para que determine los alcances de las actuaciones y se valore si cabe responsabilidades. Esta recomendación debe atenderse en el plazo máximo de un mes contado a partir de la fecha de recibo del presente informe. (ver punto 2.5 de este informe).

- 4.4 Conformar un archivo de gestión dentro del área de Recursos Humanos, con las normas técnicas y prácticas para la administración de los documentos, de manera tal que se facilite la recuperación de información, considerando asimismo las directrices emitidas por el Archivo Nacional, así como las mejores prácticas para la conformación de archivos.

La disposición del citado archivo de gestión debe considerar toda la documentación administrada por la Gestión de Recursos Humanos, tanto emitida como recibida en sus distintas actividades, principalmente, sobre la información sustantiva desarrollada en el presente estudio.

Esta recomendación se dará por atendida con informe al Alcalde Municipal con copia a esta Auditoría Interna, por parte de la Encargada de la Gestión de Recursos Humanos, informando los resultados sobre las acciones tomadas. Al respecto, véase lo comentado en el punto 2.7 de este informe.

Atentamente,

Lic. Geovanni Cerdas Montoya  
Auditor Interno

Lic. Francisco Cordero Madriz  
Auditor Encargado

 c. Concejo Municipal  
Archivo