



A U D I T O R Í A I N T E R N A

AAI-06-2021

15 DE NOVIEMBRE DE 2021

INGENIERO
HORACIO ALVARADO BOGANTES
ALCALDE MUNICIPAL
BELÉN

ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE PERFILES DE PUESTO.

Estimado Señor:

Producto de una revisión al proceso de Recursos Humanos se presentan las siguientes consideraciones, las cuales tienen fundamento en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, que indica textualmente:

“Compete a la auditoría interna... Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.”

Dado lo anterior, el presente informe tiene como finalidad advertirle a la Administración Superior sobre el debilitamiento en el sistema de control interno institucional, ante la situación presentada por nombramientos de personal.

I. RESULTADO

1.1 Creación de plazas y perfiles del puesto

Para entender la creación de plazas y sus respectivos perfiles se debe de observar en primeras instancias las facultades y responsabilidades que le asigna el Código Municipal a cada uno de los jefes, el artículo 13 define las que son propias del Concejo Municipal y el artículo 17 las del Alcalde como jefe administrativo. En relación con el tema bajo análisis, se tiene que:

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-06-2021

“Artículo 13: Son atribuciones del concejo:

(...)

b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

(...)

c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.

d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.

Artículo 17. - Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:

a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

(...)

i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.

k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.”

Por otra parte, la Contraloría General de la República en su oficio DFOE-DL-0473 del 12 de abril del 2021 señala en cuanto a la creación de plazas en el ámbito municipal lo siguiente:

*“El Órgano Contralor, ha indicado de manera insistente, que el legislador dispuso dos elementos que necesariamente se deben de cumplir; **primero que el perfil esté debidamente incorporado al manual descriptivo de puestos**, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo final del artículo 129 CM, y **segundo que las plazas nuevas sean incorporadas vía presupuesto inicial**. De otra forma, y como mecanismo excepcional, para que se incorporen por medio de un presupuesto extraordinario debe de quedar debidamente acreditado que se crea, debido a que se amplía la prestación de un servicio o se presta uno nuevo.*

*Así, la norma pretende que el acto por el que el **Concejo Municipal crea nuevas plazas** deba necesariamente estar fundamentado en estudios que demuestren, que la prestación de un determinado servicio es deficiente -lo prestan menos empleados de lo necesario-, o porque las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un servicio -algo que no se había llegado a prestar hasta ese momento.*

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-06-2021

Por otra parte, en cuanto a la actualización del Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, la Contraloría General de la República en su oficio DFOE-DL-1550 del 12 de agosto del 2020 indica lo siguiente:

*“Ahora bien, en cuanto a la **obligación de revisar y actualizar el manual de puestos**, establece el Código Municipal en sus artículos 129 y siguientes que, para la adecuación respectiva en cada municipalidad, pueden recurrir a la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil; sin embargo, **no se pueden crear plazas sin que estén incluidas en dichos manuales los perfiles ocupacionales correspondientes.**”*

*En línea con lo expuesto, se puede indicar que es procedente **la revisión del manual descriptivo de clases y puestos por parte del Concejo Municipal para su posterior aprobación**, siendo este instrumento para organizar la prestación del servicio municipal, por lo que sí debe ser sometido a conocimiento del cuerpo edil, por parte del Alcalde como Administrador del gobierno local, y por otra parte debe de observarse que se cuente efectivamente con la disponibilidad presupuestaria para cumplir con las posibles diferencias salariales que se puedan crear.*

Al respecto, ha indicado la Procuraduría General de la República, en el oficio n.º C-199-2020 del pasado 29 de mayo de 2020:

En nuestro dictamen C-144-2016 del 21 de junio de 2016, con ocasión de una consulta planteada por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Aserrí, señalamos que ...

*(...) “ésta línea ha dicho el Órgano Contralor que (...) **la plaza que se crea necesariamente debe incorporarse en el MDP** y por otra parte, como se manifestó supra que el presupuesto implica, entre otros, un análisis de legalidad, entonces el contenido presupuestario para plazas incluidas en un presupuesto, **se sobreentiende que está previsto para plazas que ya han sido incluidas en el MDP, de lo contrario, se violaría lo dispuesto en el tantas veces mencionado artículo 120 y el principio de legalidad indicado (...).**”*

En ese sentido se debe tener presente que el cumplimiento del bloque de legalidad en relación con la etapa de formulación y aprobación interna es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, la cual requiere que se realice un ejercicio serio sobre la inversión de los limitados recursos públicos para atender de la mejor forma las necesidades del cantón y lograr una distribución adecuada de conformidad con los objetivos, metas y prioridades contenidas en el plan operativo institucional. Como particularidad, las municipalidades tienen esta obligación en dos momentos, uno que corresponde al Alcalde al preparar el proyecto de presupuesto y por otra parte se encarga al Concejo Municipal el tomar decisión sobre ellos.” (El resaltado no es del original)

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-06-2021

Producto de la revisión efectuada por esta Auditoría **se identificó ocho puestos** que no se encuentran en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad y no se tiene evidencia de la aprobación por parte del Concejo Municipal, a continuación, se muestra el detalle de estos puestos:

Cuadro N°1
Puestos que no se encuentran en el Manual Descriptivo de Puestos

Número de puesto	Nombre del puesto
139	Analista de Recursos Humanos
129	Policía de Tránsito
123	Asistente Trabajo Social
120	Encargada Bolsa de Empleo
119	Operador Equipo Monitoreo
61	Asistente Plan Regulador
58	Abogado de Planta
38	Sub Contador Municipal

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos.

Lo anterior permite concluir que las plazas mencionadas incumplen con el marco legal aplicable para situaciones como la que se presentan actualmente, ya que **no se encuentran incorporadas** en el Manual descriptivo de puestos, así por disposición del numeral 129 del Código Municipal, en relación con el principio de legalidad.

Adicionalmente, de acuerdo con la debilidad de control señalada, las Normas de Control Interno para el Sector Público definen respectivamente en el punto **1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI** lo siguiente:

“1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI, inciso C Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de Competencias y la contratación de servicios de apoyo.

Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes: c) La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI,

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-06-2021

estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.”

Además, en las Normas de Control Interno para el Sector Público indica en el punto **2.5 Estructura organizativa**, hace referencia a la importancia de tener un adecuado ambiente de control y como parte integral de este definir la estructura organizativa adecuada, el detalle se muestra a continuación:

“2.1 Ambiente de Control El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituya en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al SCI y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:

(...)

d. Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.”

2.5 Estructura organizativa 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.”

II. CONCLUSIONES

De acuerdo con los aspectos descritos anteriormente, por parte de esta Unidad de Fiscalización se concluye lo siguiente;

1. El estudio realizado permite determinar que la Municipalidad de Belén requiere fortalecer sus controles en materia de gestión del recurso humano, por cuanto en las condiciones actuales, existen áreas de mejora que deben atenderse para procurar o, promover una mayor eficiencia 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, todo lo anterior de forma específica a lo que concierne a la creación de plazas y sus respectivos perfiles en el Manual Descriptivo de Puestos.

2. Los puestos señalados en la presente advertencia, de acuerdo con la evidencia documental, no se encuentran incorporados en el Manual Descriptivo de Puestos de la institución ni se tiene evidencia de la aprobación en su momento por el Concejo Municipal, por lo que no se hallan bajo el marco de legalidad respectivo, así como de obligatoriedad que debe tener la Administración superior en cuanto al cumplimiento de estos y del fortalecimiento del sistema de control interno institucional.
3. Las acciones realizadas por la administración no se encuentran alineadas con lo establecido en Normas de Control Interno para el Sector Público, ni tampoco se está observando lo acotado en la Ley General de Control Interno en cuanto a que la administración superior debe velar por el perfeccionamiento del sistema control interno, siendo parte de este el respecto al marco normativo interno como es el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad de Belén.

III. CONSIDERACIONES FINALES

A LA ALCALDÍA

1. En relación con los puestos señalados en el presente informe y dada la condición de no estar incorporados en el Manual Descriptivo de Puestos vigente es preciso alertar sobre los posibles incumplimientos de la normativa legal y también técnica en materia de control interno, a efecto de que **se tomen las acciones correspondientes** respecto a lo expuesto en el presente estudio, para que se garantice de forma razonable que la Administración actúa de acuerdo a la normativa vigente y del control interno en el caso de creación de plazas y sus respectivos perfiles, respetando el bloque de legalidad aplicable.
2. Considerando las disposiciones vigentes de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones en materia de Control Interno, la Administración Superior **tiene la responsabilidad de realizar las acciones necesarios en procura de una adecuada estructura organizacional**, en las relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación institucional, aprobadas en el Manual de Puestos, y con ello evitar otra situación como la descrita en la presente advertencia, donde se manifiesta una eventual afectación en el ambiente de control institucional en lo que se refiere a la estructura organizacional de la municipalidad.
3. Corresponde a la Alcaldía luego de la consideración de la presente Advertencia, valorar la procedencia de acciones de subsanación y los alcances correspondientes de los actos administrativos y los efectos de las resoluciones que se han emitido, remitiendo los perfiles descritos en la presente advertencia al Concejo Municipal para su respectiva aprobación.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-06-2021

Esta Unidad de Fiscalización queda atenta a que se le informe en los **próximos 10 días hábiles** las acciones realizadas por parte de la Alcaldía, respecto a lo señalado en la presente advertencia, dado que tienen la responsabilidad de velar por mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional y la adecuación de sus actos al principio de legalidad. Asimismo, la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para garantizar el efectivo funcionamiento a nivel de estructura organizacional, con el fin de promover la obtención de los objetivos institucionales y de esa forma brindar un mejor servicio a los contribuyentes y evitar a futuro posible exposición de riesgos operativos o de otra índole, siempre en observancia con el bloque de legalidad que los cubre.

Atentamente,

MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

CC.:
Concejo Municipal
Archivo
Expediente