



A U D I T O R Í A I N T E R N A

AAI-007-2021

15 DE NOVIEMBRE DE 2021

INGENIERO
HORACIO ALVARADO BOGANTES
ALCALDE MUNICIPAL
BELÉN

ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE NOMBRAMIENTOS EN LA MUNICIPALIDAD DE BELEN.

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 Nombramientos de personal interino en la Municipalidad de Belén

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

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

“(…)

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...”.

Adicionalmente el Código Municipal permite el nombramiento de funcionarios interinos, para suplir las ausencias de los funcionarios en propiedad, ya sea porque estos se encuentran fuera de la institución o porque deba efectuarse un concurso para ocupar la plaza que ha quedado vacante. Con respecto a esto dispone el Código Municipal en los artículos 118, 130 y 152, lo siguiente:

“Artículo 118. — 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.

Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal.

Artículo 130. — Como resultado de los concursos aludidos en los incisos b) y c) del artículo 125 de este código, la Oficina de Recursos Humanos presentará al alcalde una nómina de elegibles de tres candidatos como mínimo, en estricto orden descendente de calificación. Sobre esta base, el alcalde escogerá al sustituto.

Mientras se realiza el concurso interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses, atendiendo siempre las disposiciones del artículo 116 de esta ley.

Artículo 152. — Las disposiciones contenidas en este título sobre el procedimiento de nombramiento y remoción no serán aplicadas a los funcionarios que dependan directamente del Concejo ni a los empleados ocasionales contratados con cargo a las partidas presupuestarias de Servicios Especiales o Jornales Ocasionales. El Concejo acordará las acciones que afectan a los funcionarios directamente dependientes de él.”

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

Por otra parte, la Procuraduría General de la República en su oficio C-229-2014 del 04 de agosto del 2014 hace la distinción entre un funcionario en propiedad y uno interino al indicar lo siguiente:

“(…)

se ha establecido la distinción entre los funcionarios “en propiedad” o de carrera y los funcionarios “interinos” o de empleo. “Los primeros son los que disfrutaron plenamente de la cobertura del estatuto profesional en virtud de nombramiento legal “en propiedad”, después de haber sido seleccionados por su idoneidad demostrada a través de procesos de oposición o concurso, y por ende, desempeñan servicios con carácter permanente (estabilidad en el empleo). Los segundos, serían el personal en precario –por falta de estabilidad propia-, que podrían ser: eventuales (puestos de confianza o asesoramiento especial) o interinos; estos últimos serían aquellos que por razón de necesidad o urgencia, ocupan plazas –vacantes (sin titular) o cuyo titular no la desempeña temporalmente (permisos, licencias, incapacidades, etc.)- en tanto no se provean por funcionarios de carrera; su rasgo característico es la provisionalidad o transitoriedad en la relación de servicio”. (Dictamen C-355-2006 de 05 de setiembre de 2006)”

Producto de la revisión efectuada por esta Auditoría se consultó a la Unidad de Recursos Humanos los nombramientos interinos vigentes a la fecha del presente informe y se nos remitió lo siguiente:

Cuadro N°1
Nombramientos Interinos a la fecha del presente informe

Puesto	Nombre del Puesto	Clasificación	Número de Funcionario	Estado
139	Analista Recursos Humanos	Profesional Municipal 2-A	16	Nombrado en propiedad el 21 de enero de 2021
13	Técnico Servicio al Cliente	Técnico Municipal 1-A	232	Nombrada en propiedad el 4 de junio de 2021
26	Contralor de Servicios	Profesional Municipal 2-B	170	Nombrado en propiedad el 16 de julio de 2021
79	Asistente Área Operativa	Técnico Municipal 1-A	246	Nombrado en propiedad el 24 de agosto de 2021
136	Perito Valuador	Profesional Municipal 2-A	209	Nombrado en propiedad el 1 de septiembre de 2021
150	Asistente Contable	Técnico Municipal 2-A	222	Nombrado en propiedad el 6 de octubre de 2021
154	Asistente Contable	Técnico Municipal 2-A	247	Nombrado en propiedad el 6 de octubre de 2021
151	Asistente Alcantari-llado Sanitario	Profesional Municipal 2-A	227	Concurso interno en ejecución

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

Puesto	Nombre del Puesto	Clasificación	Número de Funcionario	Estado
48	Auxiliar Biblioteca Municipal	Técnico Municipal 1-A	248	Concurso externo en ejecución
137	Asistente de Auditoría	Profesional Municipal 2-A	254	Concurso externo en ejecución
33	Operador Equipo Especial (Vagoneta)	Operativo Municipal 1-C	193	Estudio de ascenso directo realizado Concurso Interno a realizarse 08-11-21
70	Policía Municipal	Técnico Municipal 1-A	251	Estudio de ascenso directo realizado Concurso Interno a realizarse 08-11-21
119	Operador Equipo Monitoreo	Técnico Municipal 1-A	250	Estudio de ascenso directo realizado Concurso Interno a realizarse 08-11-21
114	Coordinador Alcantarillado Sanitario	Profesional Municipal 2-C	Vacante	Estudio de ascenso directo realizado Concurso Interno a realizarse 23-11-21
53	Asistente Área Social	Técnico Municipal 1-A	244	Estudio de ascenso directo realizado Concurso Interno a realizarse 23-11-21
1	Encargado de Bodega	Administrativo Municipal 2-A	219	Estudio de ascenso directo realizado Concurso Interno a realizarse 23-11-21
135	Trabajadora Social	Profesional Municipal 2-B	259	Estudio de ascenso directo en ejecución
52	Director Área Social	Director Municipal 1-B	106	Estudio de ascenso directo en ejecución
141	Encargado de Seguridad y Soporte Plataforma Tecnológica	Profesional Municipal 1-A	217	Estudio de ascenso directo en ejecución
10	Coordinador de Recursos Humanos	Profesional Municipal 2-B	Vacante	Perfil en revisión
7	Coordinador de Servicio al Cliente	Profesional Municipal 1-B	Vacante	En revisión propuesta de modificación de perfil

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

Con respecto a este tema, la Procuraduría General de la República igualmente externa criterio mediante el **C-229-2014** del 04 de agosto del 2014, en cuanto al tiempo reglamentario en el cual un funcionario puede estar como interino indica lo siguiente:

“Así, en el caso de los funcionarios interinos nombrados para sustituir las ausencias temporales de los funcionarios en propiedad, la sustitución será por el plazo necesario hasta que el titular de la plaza regrese a ocupar su puesto.

En el caso de los interinos nombrados para ocupar el puesto mientras se realiza el concurso correspondiente, el plazo máximo de nombramiento es de dos meses, según lo establece el artículo 130 del Código Municipal.

Sobre este plazo máximo de nombramiento, este Órgano Asesor se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, señalando lo siguiente:

“En virtud de las características que moldean a ese régimen estatutario de empleo, solamente en situaciones excepcionales y temporales se hace imperativo contratar personal interino, a fin de solventar ciertas circunstancias institucionales, como lo podrían ser para sustituir aquellos servidores o servidoras titulares que se incapacitan durante un tiempo prolongado, ya sea por alguna enfermedad o bien por maternidad, o que se encuentren disfrutando de algún permiso, con o sin goce de salarios, etc.; sin que con ello pueda entenderse, de ninguna manera, la permanencia de esos funcionarios interinos en plazas vacantes, si no es en contra de los citados principios, aunado al principio de legalidad, regente en todo actuar administrativo, según la máxima constitucional del artículo 11 y su homólogo de la Ley de la Administración Pública.

Asimismo, es importante traer a colación en este estudio, lo dispuesto por esta Procuraduría en el Dictamen C-365-2008 de 7 de octubre del 2008, en tanto señala que en aras del cumplimiento de la normativa constitucional citada, debe la institución contar con un registro de candidatos elegibles para la ocupación de los posibles puestos vacantes o que puedan quedar vacantes en las municipalidades, o bien al menos que el concurso se realice en forma oportuna, celeridad y dentro del plazo de dos meses que estipula el artículo 130 de consulta, pues fuera de ese plazo no podría mantenerse en forma interina al funcionario nombrado para suplir temporalmente la plaza vacante, por no existir una norma legal que lo autorice.....

Por ahora, es de observar, que si bien, en virtud del artículo 130 del Código Municipal y mientras se realice el concurso interno o externo correspondiente, el alcalde podría autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses, e incluso puede prorrogarse ese plazo cuando se susciten procedimientos concursales infructuosos, (véase en ese sentido, el citado Dictamen No. C-124-2009) ciertamente, al tenor del carácter que tiene la relación de servicio entre la Administración Pública y sus servidores en general, - como ya se ha indicado - no

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

pueden permanecer servidores interinos ocupando puestos vacantes por un tiempo muy prolongado o indefinido, pues como lo ha vastamente indicado el Tribunal Constitucional, ello podría incluso constituir un medio fácil de burlar la obligación del Estado de dar estabilidad a los servidores públicos, consagrada en el artículo 192 de la Constitución Política. Por lo que, en esa concordancia, es nuestro criterio, que resultaría procedente, en el caso de consulta, la repetición de un concurso externo, siempre y cuando la administración considere que existen razones válidas que justifiquen nuevamente su apertura; pues de lo contrario, podría ser absurdo e infructuoso repetirlo, cuando ya ha quedado suficientemente comprobada a través de los anteriores concursos, la escasez de personal que cumpla con los requisitos mínimos de un determinado puesto o puestos.

En consecuencia, si la inopia persiste y las necesidades del servicio requiere la ocupación del puesto vacante, a lo sumo, se recomendaría, en virtud del artículo 125 del Código Municipal que la Municipalidad solicite la colaboración de la Dirección General del Servicio Civil, a fin de que como órgano técnico en la materia de administración de personal, se pueda buscar alguna solución viable al respecto, sin que con ello se violente el principio de idoneidad que se exige, previo a ocupar algún puesto en la Administración Pública.” (Dictamen C-033-2010 del 09 de marzo del 2010)

Bajo esta inteligencia, esta Procuraduría ha admitido la posibilidad de prorrogar el nombramiento del funcionario interino cuando el concurso efectuado por la Municipalidad ha resultado infructuoso o exista inopia. Al respecto, hemos indicado:

Evidentemente, por el imperativo según el cual “nadie está obligado a lo imposible”, la única excepción al impedimento de prórroga del plazo de dos meses al que nos hemos referido, corresponde –como ya lo habíamos indicado en el dictamen C-365-2008 citado– a situaciones de inopia. Así, en aquellos casos en los que la Administración, a pesar de haber realizado los procedimientos de reclutamiento en forma diligente y celeridad, no ha podido obtener un resultado positivo, puede mantener en su puesto al funcionario interino aún después de transcurrido el plazo mencionado. (Dictamen C-124-2009 del 11 de mayo del 2009, lo resaltado no es del original)”

Sobre el particular, se determinó en este estudio que se nombraron de forma interina plazas sobre las cuales a su vencimiento los funcionarios fueron aparentemente beneficiados con nuevos nombramientos interinos, continuos y reiterados, hasta que fueran nombradas en propiedad u otros casos que a la fecha aún se mantienen en esa condición, los puestos que presentan un periodo mayor a cuatro meses desde su nombramiento interino se muestran a continuación:

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

Cuadro N°2
Días transcurridos entre fecha nombramiento interino y fecha actual

No. Puesto	Nombre del Puesto	Fecha vacante	Nombramiento Interino	Nombramiento en propiedad	Días transcurridos entre fecha nombramiento interino y fecha actual
139	Analista Recursos Humanos (1)	04/01/2021	No se dio nombramiento interino	21/01/2021	299
13	Técnico Servicio al Cliente	02/04/2020	12/05/2020	04/06/2021	536
26	Contralor de Servicios (1)	19/04/2021	No se dio nombramiento interino	16/07/2021	194
79	Asistente Área Operativa.	08/07/2020	01/09/2020	24/08/2021	424
136	Perito Valuador	Plaza creada PPTO 2021	16/03/2021	01/09/2021	228
150	Asistente Contable	Plaza creada PPTO 2019	01/01/2020	06/10/2021	668
154	Asistente Contable	Plaza creada PPTO 2020	01/09/2020	06/10/2021	424
151	Asistente Alcantarillado Sanitario	Plaza creada PPTO 2020	06/01/2020	10/11/2021	663
48	Auxiliar Biblioteca Municipal	20/02/2021	16/03/2021	10/11/2021	228
33	Operador Equipo Especial (Vagoneta)	19/12/2021	07/04/2021	-	206
70	Policía Municipal	05/03/2021	27/05/2021	-	156
119	Operador Equipo Monitoreo	23/04/2020	01/05/2021	-	182
53	Asistente Área Social	31/01/2020	24/08/2020	-	432
52	Director Área Social	31/01/2021	01/02/2021	-	271
141	Encargado de Seguridad y Soporte Plataforma Tecnológica	Plaza creada PPTO 2019	01/01/2019	-	1033

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

1.2 Plazas Vacantes de jefaturas

Adicionalmente, producto de la revisión se identificó la existencia de tres puestos de jefatura que a la fecha del presente informe aún se encontraban vacantes, a pesar de que ha pasado un tiempo considerable desde que se encuentran en dicha situación, los casos en cuestión son los siguientes:

Cuadro N°3
Puestos vacantes

Puesto	Nombre del Puesto	Fecha vacante	Días transcurridos entre fecha vacante y fecha actual
10	Coordinador de Recursos Humanos	16/09/2020	409
114	Coordinador Alcantarillado Sanitario	20/11/2020	344
7	Coordinador de Servicio al Cliente	21/01/2021	282

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos.

Lo anterior, permite concluir que se existen tres plazas que incumplen con el marco legal aplicable para situaciones como la que se presentan actualmente con plazas que quedaron vacantes, que ya excedieron el plazo definido por ley, en más de los 2 meses establecidos, además que **muestra un evidente debilitamiento de la estructura organizacional** y por ende del ambiente y las actividades de control a nivel institucional porque hay una ausencia de técnicos o profesionales en la materia atendiendo de forma directa la operatividad diaria de cada Unidad relacionada. La ausencia de tales nombramientos o incluso de apertura de los concursos para el reclutamiento correspondiente, puede generar un riesgo innecesario en las funciones municipales asociadas al cumplimiento de funciones de tales plazas y un eventual riesgo de corte patrimonial por errores que puedan derivarse de la omisión de nombramiento.

1.3 Nombramiento Interino puesto No.52 Directora del Área de Desarrollo Social

A continuación, se enumeran eventos que permiten tener una mejor comprensión del tema desarrollado en el presente informe, el cual está relacionado con el nombramiento interino del puesto No.52 Directora del Área de Desarrollo Social, como se describe a continuación;

El 01 de febrero del 2021, la Directora del Área Social que hasta esta fecha ocupaba el puesto, se acoge al derecho a la pensión del régimen de I.V.M de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

El **01 de febrero del 2021**, la unidad de Recursos Humanos realiza el nombramiento interino de la funcionaria N°106, trasladándose del puesto de Trabajadora Social (135) al de Directora del Área de Desarrollo Social (052), en primera instancia por un periodo de dos meses.

El **01 de abril del 2021**, la unidad de Recursos Humanos realiza una primera prórroga al nombramiento interino de la funcionaria N°106 en el puesto de Directora del Área de Desarrollo Social (052), lo anterior por un periodo de dos meses.

El **01 de junio del 2021**, la unidad de Recursos Humanos realiza una segunda prórroga al nombramiento interino de la funcionaria N°106 en el puesto de Directora del Área de Desarrollo Social (052), lo anterior por un periodo de dos meses.

El **01 de agosto del 2021**, la unidad de Recursos Humanos realiza una tercera prórroga al nombramiento interino de la funcionaria N°106 en el puesto de directora de Desarrollo Social (052), lo anterior por un periodo de dos meses.

El **01 de octubre del 2021**, la unidad de Recursos Humanos realiza una cuarta prórroga al nombramiento interino de la funcionaria N°106 en el puesto de Directora del Área de Desarrollo Social (052), lo anterior por un periodo de dos meses.

En total se han realizado cuatro prórrogas al puesto No 0052 al 30 de octubre del 2021.

De acuerdo con la acción de personal del 01 de febrero del 2021 la Unidad de Recursos Humanos que se realiza atendiendo la solicitud de la Alcaldía, mediante el Memorando AMB-M-077-, realiza el nombramiento interino de la funcionaria No 106 que ocupaba inicialmente el puesto N°135 "Trabajadora Social", y paso al puesto N°052 "Directora Desarrollo Social", debido a que la funcionaria que ocupaba esa plaza se jubiló el 31 de enero del corriente.

Los requisitos del puesto establecidos en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, para el cargo de Directora Desarrollo Social son los siguientes:

- Licenciatura en Trabajo Social o Sociología.
- Incorporado (a) al colegio profesional respectivo.
- No menos de cuatro años de experiencia profesional en el campo del desarrollo social.
- **No menos de un año en supervisión de personal.**

Además, forman parte de la citada Área, la Unidad de Emprendimientos y empleo, la Oficina de la Mujer, Unidad de cultura, la oficina de la Trabajadora Social, y en su momento la Policía Municipal, lo cual demuestra el personal que se tiene a cargo.

Por otra parte, producto de las acciones ejecutadas por la Administración se evidencia a nivel del expediente de personal que la funcionaria fue nombrada inicialmente en la Municipalidad de Belén el 09 de setiembre del 2013, por Servicios Especiales en el puesto de Trabajadora Social. La situación descrita se mantuvo hasta el 17 de noviembre del 2017, momento donde se nombra en propiedad a la funcionaria, manteniendo el mismo puesto.

De lo descrito, se desprende, que anterior al 2013, ni durante la relación laboral entre la funcionaria y la Municipalidad, **existe documentación en el expediente respectivo, que demuestre que haya ocupado puestos donde haya tenido personal a su cargo**, requisito necesario para el cargo de Directora del Área de Desarrollo Social. La experiencia descrita en el expediente se resume de la siguiente manera:

- Práctica Profesional un total de 18 meses.
- Como profesional en el campo de trabajo social, en lugares externos, un total de 5 meses
- Experiencia en la municipalidad de Belén como trabajadora social, 8 años.

Así las cosas, la funcionaria No 106 con plaza en el puesto No 135 y nombrada a partir del 01 de febrero del 2021, de forma interina en el puesto No 052 "Directora de Desarrollo Social", **no cumple** con el siguiente requisito de que debe tener **No menos de un año en supervisión de personal**, por lo que no cumple con lo exigido en el perfil del puesto de acuerdo con lo establecido en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad vigente en la institución.

1.4 Nombramiento Interino Puesto No.001 Encargado de Bodega

A continuación, se enumeran eventos que permiten tener una mejor comprensión del tema desarrollado en el presente informe, el cual está relacionado con el nombramiento interino del Puesto No.001 Encargado de Bodega, como se describe a continuación;

El 28 de junio del 2021, se comunica a nivel institucional la muerte del funcionario de la Municipalidad que se desempeñaba como Encargado de la Bodega.

El 05 de julio del 2021, la unidad de Recursos Humanos realiza el nombramiento interino del funcionario N°219, trasladándose del puesto Peón (103) al Encargado de Bodega (001), en primera instancia por un periodo de dos meses.

El 05 de setiembre del 2021, la unidad de Recursos Humanos realiza una primera prórroga al nombramiento interino del funcionario N°219 en el puesto de Encargado de Bodega (001), lo anterior por un periodo de dos meses.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

El 05 de noviembre del 2021, la unidad de Recursos Humanos realiza una segunda prórroga al nombramiento interino del funcionario N°219 en el puesto de Encargado de Bodega (001), lo anterior por un periodo de dos meses.

En total se han realizado dos prórrogas al Puesto No 001 al 30 de octubre del 2021.

Como se indicó de previo a través de la acción de personal del 05 de julio del presente se realiza el nombramiento interino del funcionario N°219, trasladándose del puesto Peón (103) al Encargado de Bodega (001).

Producto de lo anterior, mediante revisión del Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, se observa que los requisitos del puesto de Encargado de Bodega son los siguientes:

- Bachiller en Educación Diversificada.
- **No menos de cuatro años de experiencia en labores de bodegaje.**
- Licencia de conducir B-1.

Sin embargo, al observar el expediente del funcionario se evidencia que, en el caso de la experiencia, entre los años 2012 y 2018 laboró para diferentes empresas como “Soldador Operario”, ingresando posteriormente en el 2019, a la Municipalidad como “Lector de Hidrómetros”.

Adicionalmente, en el tema académico el funcionario a nivel de secundaria aprobó hasta octavo año, obteniendo posterior a ello el nivel técnico en cursos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), por lo que **no cumple con el requisito académico, tampoco con el de la experiencia**, como lo exigen el perfil del puesto, establecido en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad vigente en la institución.

Como se observa, el funcionario de acuerdo con la documentación contenida en el expediente personal **no cumple con los requisitos relacionados al Bachiller en Educación Diversificada y la experiencia en labores de bodegaje.**

De lo señalado anteriormente en cuanto a las potestades de la administración en nombramientos de personal y de acuerdo con el análisis de la Auditoría sobre los nombramientos interinos descritos, conviene remitirse a lo dispuesto por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-027-2000, del 14 de febrero del 2000, el cual, a la letra reza:

“A- LA VALIDEZ DE UN ACTO DE NOMBRAMIENTO

Podría decirse como tesis de principio que la validez de un acto de nombramiento está

determinada por el mismo principio que rige el resto de los actos administrativos: esa validez depende de la conformidad del acto con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, según la escala jerárquica de las fuentes. Si existe una desconformidad entre el acto y una norma jurídica superior, se presenta una irregularidad que podrá conducir a la nulidad de lo actuado.

*En tratándose de un nombramiento, la irregularidad puede derivar tanto por el hecho de que la autoridad competente no observe los requisitos que legalmente deba reunir el nombrado, tanto porque no se respete el procedimiento legalmente establecido para el nombramiento. La autoridad administrativa sólo puede actuar si existe una norma que lo habilite a hacerlo y dentro de los límites de la habilitación. Puede ser que esta habilitación tenga no sólo un contenido concreto, sino que se haya determinado el motivo para actuar. **En el caso de actos de nombramiento, la norma otorga una competencia para nombrar, pero no para nombrar a quien se desee, sino a alguna de las personas que reúnan los requisitos que han sido definidos por la propia norma como indispensables para el ejercicio del cargo.** Luego, esa competencia debe ser ejercida con sujeción a las formalidades previstas legales.*

*Importa señalar, entonces, que cuando la ley o un reglamento establecen determinadas condiciones para el acceso a un cargo público, esas condiciones **se imponen a la autoridad administrativa que no podría nombrar a quien no las reúna.** Ergo, **no existe discrecionalidad** –salvo que la ley expresamente establezca que la observancia de los requisitos es excepcional, lo cual sería absurdo- para decidir si se acatan o no los requisitos. La reunión de los requisitos legalmente establecidos para el nombramiento es elemento indispensable para la validez del nombramiento y por ende, para el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos. Cabría acotar incluso **que el derecho de acceso a los cargos públicos se tiene y es ejercitable en la medida en que el administrado reúna todos y cada uno de los requisitos exigidos para el puesto.** Y es dentro del conjunto de personas que reúnan los requisitos que la autoridad puede nombrar.*

*Dado que se trata de un elemento de validez del acto, la **Administración Pública está imposibilitada para nombrar a quien no reúna las condiciones establecidas para el puesto, independientemente de la índole de esos requisitos.***” (El resaltado no es del original)

De acuerdo con el enunciado anterior, se reitera que, bajo el marco de legalidad y la obligatoriedad del fortalecimiento del sistema de control interno institucional, en materia de nombramientos es de suma relevancia que se cumpla con los requisitos definidos en el Manual de Puestos de la institución.

Adicionalmente la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-017-2016, del 27 de enero del 2016, señala:

“Como lo indica el Auditor consultante, el Código Municipal no contiene una prohibición o limitación en el sentido de que sólo pueda ser ascendido interinamente el funcionario que tenga el grado inmediato inferior al puesto que se encuentra vacante temporalmente.

*Lo que sí contiene el Código Municipal es una obligación expresa para que **los funcionarios nombrados en forma interina cumplan con los requisitos exigidos para ocupar el puesto.** En relación al tema, este Órgano Asesor mediante su jurisprudencia administrativa, señaló lo siguiente (...):*

En razón de lo expuesto, es criterio de este Órgano Asesor que si la municipalidad debe comprobar la idoneidad de los servidores interinos al realizar los respectivos concursos, y sólo podrán ocupar las plazas respectivas aquellos servidores interinos que reúnan los requisitos exigidos para el puesto, debe la municipalidad también nombrar o ascender en forma interina mientras se realiza el concurso respectivo para llenar la plaza, a aquellas personas que tengan los requisitos mínimos para ejercer su labor eficientemente.....

En razón de lo anteriormente señalado, es criterio de este Órgano Asesor que no se puede nombrar o ascender interinamente a una persona cuyos atestados demuestran que no cumple con los requisitos mínimos (experiencia o preparación académica) para un adecuado desempeño del puesto” (C-58-2015 del 16 de marzo del 2015)

Tal y como se señala en el dictamen transcrito, el requisito para efectuar el nombramiento interino ante la existencia de una vacante temporal es que la persona reúna los requisitos establecidos, tanto en el manual de puestos como en el resto de la normativa aplicable al caso. (...)” (El resaltado no es del original)

Adicionalmente, las Normas de Control Interno para el Sector Público definen respectivamente en los puntos **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, 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 **2.4 Idoneidad del personal** y **2.5 Estructura organizativa** lo siguiente:

“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. 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.

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.”

1.5 Plaza Vacante Coordinador de Recursos Humanos

Con respecto a la plaza vacante del Coordinador de Recursos Humanos el pasado 20 de agosto del presente año, la Auditoría Interna remitió a la Alcaldía una consulta sobre el estado en ese momento del proceso de selección para llenar la plaza del citado puesto, de forma específica el requerimiento de información fue el siguiente:

“(…)

se solicita comunicar a este órgano de Fiscalización, el resultado del concurso interno antes indicado, así como el estado actual de la plaza de Coordinador de Recursos Humanos y las acciones realizadas para medir la idoneidad de los postulantes, para ocupar dicha plaza, de acuerdo con el marco normativo aplicable, dado que la plaza se encuentra vacante desde el 15 de setiembre del 2020, por pensión del funcionario que la ocupaba, es decir, desde hace 11 meses la municipalidad no tiene un coordinador en Recursos Humanos, lo cual debilita la estructura de control interno institucional.”

Sobre lo señalado anteriormente, la Alcaldía remitió como respuesta a la consulta el memorando

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

AMB-M-749-2021, donde se detalla las acciones generadas para cubrir la plaza del Coordinador de Recursos Humanos, en primera instancia donde se comunica al analista de Recursos Humanos que se inicie con el proceso de llenar el puesto vacante y posteriormente donde se declaró desierto el Concurso Interno 01-2021, debido a que no se logró concertar la terna mínima de tres candidatos.

Con base en dichas acciones, la Alcaldía comunica a esta Auditoría lo siguiente:

“Sumado a estas gestiones, esta Alcaldía junto con la Vicealcaldía nos hemos dado a la tarea de buscar la persona idónea para que asuma de forma interina, el puesto de Coordinador de Recursos Humanos.

No obstante, luego de analizar los currículos de nuestra Bolsa de Empleo, como primera opción, y luego de analizar algunas recomendaciones, no se ha encontrado a la persona indicada, en primer lugar, porque el perfil de dicho puesto no resulta atractivo ni competitivo y en segundo lugar por un tema de competencia.

Así las cosas, esta Alcaldía está en conversaciones con algunas instituciones del estado y municipalidades para solicitar, en calidad de préstamo, un funcionario que nos elabore una propuesta de actualización del perfil de Coordinador de Recursos Humanos, acorde con el Plan de Desarrollo Estratégico Municipal (Eje de fortalecimiento institucional) y con los requerimientos que exige en la actualidad el marco fiscalizador de la Contraloría General de la República, para posteriormente proceder con el concurso externo.”

Como se puede observar a la fecha han transcurrido aproximadamente 14 meses y el puesto de Coordinador de Recursos Humanos aún no ha sido nombrado ni de forma interina o permanente, ni tampoco se inició un proceso de concurso externo que permitiera con mayor fiabilidad determinar lo afirmado por la Alcaldía en cuanto a que el puesto resulta poco atractivo ni competitivo.

Bajo esta misma línea de razonamiento, al presentarse una vacante en el régimen municipal, el artículo 128 del Código Municipal establece un procedimiento para que la misma sea ocupada, el cual es el siguiente:

“Artículo 128. “Al quedar una plaza vacante, la municipalidad deberá llenarla de acuerdo con las siguientes opciones:

a) Mediante ascenso directo del funcionario calificado para el efecto y si es del grado inmediato.

b) Ante inopia en el procedimiento anterior, convocará a concurso interno entre todos los

empleados de la Institución.

c) De mantenerse inopia en la instancia anterior, convocará a concurso externo, publicado por lo menos en un diario de circulación nacional y con las mismas condiciones del concurso interno.”

Como se desprende de la lectura de la norma anterior, se determina el procedimiento para ocupar las plazas vacantes en las municipalidades, por lo que este debe respetarse al quedar una plaza vacante.

Adicional a esto, es importante señalar que el artículo 130 del Código Municipal, establece la opción de nombrar de forma interina a un funcionario en el tanto se realiza el concurso interno o externo, el ordinal indica lo siguiente:

“Artículo 130. — “(...)

Mientras se realiza el concurso interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses, atendiendo siempre las disposiciones del artículo 116 de esta ley.”

De acuerdo con la debilidad de control señalada sobre el nombramiento del Coordinador de Recursos Humanos, 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, 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 los procesos de nombramientos interinos.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

2. Los nombramientos interinos del puesto N°052 “Directora Desarrollo Social” y del puesto N°001 “Encargado de Bodega”, de acuerdo con la evidencia documental, no se ajustan a lo establecido con los requisitos definidos en el Manual de Puestos de la institución que contiene los perfiles de cada uno de ellos, y que fueron aprobados en su momento por el Concejo Municipal, en cuanto a la mínima de experiencia para un adecuado desempeño del puesto, de acuerdo con la información contenida en el expediente personal, por lo que pueden estar fuera del 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 pueden no encontrarse 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.
4. Con respecto a las acciones generadas por la administración para cubrir la plaza de Profesional Municipal 2-B (Coordinador Recursos Humanos) se puede concluir que la plaza se encuentra vacante desde el 15 de setiembre del 2020, por pensión del funcionario que la ocupaba, es decir, desde hace aproximadamente 14 meses la municipalidad no tiene un coordinador en Recursos Humanos, lo cual debilita la estructura de control interno institucional.
5. La administración superior debe valorar lo externado por la Procuraduría General de la Republica en el criterio citado en el cuerpo del informe, que de forma concisa se resalta que, en el **caso de actos de nombramiento**, la norma otorga una competencia para nombrar, pero no para nombrar a quien se desee, sino a alguna de las personas que reúnan los requisitos que han sido definidos por la propia norma como indispensables para el ejercicio del cargo. Luego, esa competencia debe ser ejercida con sujeción a las formalidades previstas legales, además de que “ *... cuando la ley o un reglamento establecen determinadas condiciones para el acceso a un cargo público, esas condiciones **se imponen a la autoridad administrativa que no podría nombrar a quien no las reúna. Ergo, no existe discrecionalidad** y que la reunión de los requisitos legalmente establecidos para el nombramiento es elemento indispensable para la validez del nombramiento y, por ende, para el ejercicio del derecho de acceso a los cargos públicos. y que este es ejercitable en la medida en que el administrado reúna todos y cada uno de los requisitos exigidos para el puesto. Y es dentro del conjunto de personas que reúnan los requisitos que la autoridad puede nombrar.*”
6. En resumen se concluye que se manifiesta como un eventual ~~presenta~~ incumplimiento en el marco legal aplicable en lo que respecta a las plazas que quedaron vacantes, que ya excedieron el plazo definido por ley, en más de los 2 meses establecidos, así como de aquellas que están interinas y que no cumplen con los requisitos definidos para el puesto específico, acciones que muestran debilitamiento de la estructura organizacional y por ende del ambiente y las actividades de control

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

a nivel institucional porque hay una ausencia de técnicos o profesionales en la materia atendiendo de forma directa la operatividad diaria de cada Unidad relacionada.

III. CONSIDERACIONES FINALES

1. En relación con el nombramiento interino de los funcionarios N°106 y N°219, en los puestos de Directora del Área de Desarrollo Social y del Encargado de Bodega respectivamente 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 nombramientos interinos.
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 procurar 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.
3. La Alcaldía debe valorar realizar las acciones necesarias para continuar con el procedimiento señalado en el artículo 128 del Código Municipal para cubrir la plaza de Profesional Municipal 2-B (Coordinador Recursos Humanos), de forma particular convocar a concurso externo, publicado por lo menos en un diario de circulación nacional.
4. La Alcaldía debe valorar realizar las acciones necesarias a la brevedad posible, con el fin de que se efectúen los ajustes correspondientes al nombramiento interino al puesto 052 "Directora Desarrollo Social" y al puesto 001 "Encargado de Bodega", sobre la situación descrita en el presente informe, respecto a que a pesar de que existe normativa que faculta a la Alcaldía para nombrar, es necesario que se verifique que la persona a ser nombrada reúna los requisitos que han sido definidos por la propia norma como indispensables para el ejercicio del cargo, los cuales para los casos en cuestión no se ajustan a lo normado.

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. 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

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

de esa forma brindar un mejor servicio a los contribuyentes y evitar a futuro posible exposición de riesgos operativos o de otra índole.

Atentamente,

MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

CC.:
Concejo Municipal
Archivo
Expediente

ORIGINAL FIRMADO

ANEXO No1
Caracterización Funcional Del Puesto
DIRECTOR AREA DESARROLLO SOCIAL

Adicionalmente, la caracterización funcional del puesto muestra las siguientes funciones:

- Planificar, organizar, coordinar, dirigir y controlar el Área de Desarrollo Social.
- Fortalecer, coordinar y dar seguimiento al proceso de organización comunal en el cantón de Belén.
- Identificar y proponer la priorización de inversión social para el desarrollo humano integral en el cantón de Belén.
- Formular, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a programas de atención orientados a poblaciones en riesgo social.
- Asignación, verificación y control de las transferencias municipales a centro educativos públicos y organizaciones de beneficencia o bienestar social.
- Asesorar a nivel político y a los diferentes procesos de trabajo en materia de desarrollo social.
- Coordinar con instituciones públicas y la empresa privada el fomento y establecimiento de alianzas estratégicas que posibiliten la atracción de recursos hacia la Municipalidad.
- Formular, promover, coordinar ejecutar y controlar los procesos de organización y capacitación a centros educativos públicos y organizaciones de beneficencia o bienestar social.
- Ejecutar otras actividades propias de la naturaleza del cargo según los requerimientos institucionales.

ANEXO No2
Caracterización Funcional Del Puesto
ENCARGADO BODEGA MUNICIPAL

- Recibir los diferentes bienes a almacenar, verificando cantidades, calidades, condiciones y demás especificaciones técnicas.
- Registrar por artículo en el sistema de inventarios, los bienes recibidos y posteriormente, actualizar el sistema general de inventarios.
- Almacenar todos los bienes recibidos en las diferentes estanterías designadas para los artículos, observando las condiciones técnicas de seguridad y higiene establecidas para la actividad de almacenamiento.
- Distribuir bienes (suministros de oficina y aseo) a las diferentes unidades de trabajo de la Municipalidad; proceder con la aplicación de la salida o rebajo en el sistema de inventario general; realizar tomas físicas de inventario en conjunto con personal de las unidades que utilizan estos bienes, con la finalidad de verificar los saldos registrados en el sistema y proceder a efectuar los ajustes correspondientes, previa verificación de la documentación de ingreso y salida, con que cuenta el almacén.
- Entregar los distintos materiales requeridos por los equipos de trabajo de Obra Pública y Acueducto, para la ejecución de distintas obras de construcción o mantenimiento de infraestructura pública y posteriormente, registrar la salida o rebajo en el sistema de inventario general.
- Realizar periódicamente tomas físicas de inventarios, en conjunto con personal de las unidades a cargo de los distintos proyectos de obra pública y que tienen sus propios inventarios – Acueducto y Obra Pública, con la finalidad de verificar los saldos registrados en el sistema, así como también proceder a efectuar los ajustes correspondientes, previa verificación de la documentación de ingreso y salida, con que cuenta el almacén.
- Comunicar el resultado de los inventarios periódicos que realiza, con el fin de que a nivel central se proceda nuevamente a verificar los saldos de inventarios, según información administrada por el nivel central.
- Ejecutar las labores de limpieza y ordenamiento requeridas por el almacén.
- Entregar y recibir diariamente la máquina (back hoe, vagonetas, compactadora y demás equipo especial), utilizado en las distintas labores de campo.
- Recibir y entregar diariamente los vehículos automotores livianos y motos, verificando sus condiciones físicas (golpes, rayones, gata, herramientas, extintores, estado en general del vehículo).
- Revisar mensualmente el estado de conservación de todos los vehículos automotores y maquinaria con que cuenta la institución (golpes, rayones, gata, herramientas, extintores, estado en general del vehículo).

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
AAI-007-2021

- Ejecutar labores variadas de oficina.
- Ejecutar otras labores propias de la naturaleza del puesto desempeñado según los requerimientos institucionales.

ORIGINAL FIRMADO