



MUNICIPALIDAD DE BELÉN
AUDITORÍA INTERNA

INFORME FINAL
INF-AI-05-2021

ESTUDIO DE AUDITORIA
REASIGNACIONES DE PERSONAL EN LA
MUNICIPALIDAD DE BELÉN

OCTUBRE DE 2021

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	6
III.	RESULTADO OBTENIDO	7
3.1	Proceso de Resignación de Puestos	7
3.1.1	Aspectos Generales.....	7
3.1.2	Normativa relacionada con los procesos de reasignación en la Municipalidad de Belén.....	13
3.1.3	Expediente Administrativo del proceso de reasignación.....	16
3.2	Gasto asociado a partidas salariales.....	17
3.3	Partidas presupuestarias de Presupuestos extraordinarios y modificaciones internas.....	19
3.5	Manual Descriptivo de Puestos Institucional.....	24
3.6	Acuerdos del Concejo Municipal sobre modificaciones de perfil.....	29
IV.	CONCLUSIONES	34
V.	RECOMENDACIONES	35
	A la Administración	35
VI.	ANEXOS	39

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de un estudio de auditoria programado en el Plan de Auditoría del año 2021, orientado para evaluar la suficiencia de las reasignaciones de puestos realizadas por la Unidad de Recursos Humanos en la Municipalidad de Belén a fin de determinar si los resultados han sido obtenidos apegándose a la normativa vigente y si están adecuadamente respaldados, mediante una Auditoria de los aspectos claves de dicho proceso.

Esta auditoría evaluó las acciones realizadas por la Administración en cuanto a la existencia de controles en el proceso de reasignación de personal que le permita a la Municipalidad de Belén:

- *Verificar que los resultados obtenidos, se apaguen a la normativa vigente.*
- *Evaluar los controles atinentes al tema de estudio.*
- *Verificar el cumplimiento del procedimiento realizado y las causas que dan origen a las reasignaciones evaluadas.*
- *Comprobar que las reasignaciones realizadas son producto de cambios sustantivos y permanentes que ha experimentado el puesto.*

En este orden de ideas, se encontró que la Municipalidad y específicamente la Unidad de Recursos Humanos con relación al proceso de reasignación de personal presenta una serie de debilidades de control que giran en torno a los siguientes puntos:

- a. Procedimiento ejecutado en la Municipalidad de Belén para el caso de reasignaciones de personal.*
- b. Documentación respaldo y expedientes de reasignación.*
- c. Documentación respaldo de Presupuestos Ordinarios, Presupuestos Extraordinarios y Modificaciones.*
- d. Actualización y aprobación de modificaciones del Manual Descriptivo de Puestos Institucional.*

Bajo este contexto, en el tanto la Administración desarrolle acciones de mejora en los puntos

enumerados anteriormente, ello repercutirá positivamente en las distintas fases de los procesos que fueron objeto de estudio.

*Dadas las debilidades identificadas se giran una serie de disposiciones a la Administración, con el fin de que ésta, **diseñe e implemente a la brevedad posible, mecanismos de control** que logren mitigar los riesgos e impactos asociados a cada una de las debilidades de control interno enumeradas, principalmente ante la presencia de riesgos de tipo financiero.*

Además, es importante recalcar que lo indicado en el informe de la Auditoría será objeto de seguimiento en fechas posteriores según lo establecido en la norma 2.11 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio.

El presente estudio se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a las auditorías internas en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del 2021 de esta Auditoría Interna, relacionados con aspectos de Recursos Humanos específicamente del proceso de Reasignaciones de Personal en la Municipalidad de Belén.

1.2 Objetivo general del estudio.

Evaluar la suficiencia de las reasignaciones de puestos realizadas por la Unidad de Recursos Humanos en la Municipalidad de Belén, a fin de determinar el cumplimiento de los resultados en apego a la normativa vigente y con el adecuado respaldo documental.

Objetivos Específicos:

- Verificar que los resultados obtenidos, se apaguen a la normativa vigente.
- Comprobar que las reasignaciones realizadas son producto de cambios sustantivos y permanentes que ha experimentado el puesto.
- Evaluar los controles internos atinentes al tema de estudio.
- Verificar el cumplimiento del procedimiento realizado y las causas que dan origen a las reasignaciones evaluadas.

1.3 Alcance.

El estudio comprende la verificación de 24 reasignaciones de personal realizadas entre los periodos del 2018 al 2020 en la Municipalidad de Belén.

1.4 Criterios Utilizados en la Revisión.

El marco utilizado para el desarrollo del presente estudio de auditoría es el siguiente:

- Código Municipal.
- Ley General de Control Interno, No.8292.
- Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento.

- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)
- Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.
- Criterios emitidos por la Contraloría General de la República, sobre la materia de estudio.

La aplicación de este marco se realiza según los objetivos y alcance definido para el presente estudio, de acuerdo con la aplicación de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-DC-64-2014.

1.5 Metodología Aplicada.

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014 de la Contraloría General de la República), y demás normativa aplicable.

Para efectos del presente estudio, se utilizaron las siguientes técnicas de auditoría:

- Estudio de la normativa interna y externa sobre reasignaciones de personal, así como estudio de jurisprudencia relacionada a dicho proceso a nivel del Sector Público.
- Análisis documental de la información facilitada por la Administración y secretaria del Concejo municipal.
- Consultas realizadas a funcionarios de la Municipalidad.

1.6 Declaración de Cumplimiento de Normas.

De conformidad con lo establecido en la Norma 1.3.3 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, se declara que las actividades del presente estudio se realizaron de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

1.7 Responsabilidad de la Administración.

La administración es responsable de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, esto de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Control Interno.

“Artículo 10 - Responsabilidad por el sistema de control interno.

Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

1.8 Limitaciones

Durante el proceso de auditoría sobre suficiencia de las reasignaciones de puestos realizadas por la Unidad de Recursos Humanos en la Municipalidad de Belén, y en particular al obtener información respaldo sobre movimientos presupuestarios se tuvo la siguiente limitación:

- En los expedientes administrativos de la Unidad de Presupuesto y Recursos Humanos (en el tema de las reasignaciones) no se adjuntan todos los documentos que efectivamente forman parte del expediente, que permita dar certeza de la veracidad de estos, lo cual limita la verificación de la prueba documental que sustenta las decisiones de la Administración y que son base para cumplir con parte del objetivo de la presente Auditoría.
- Para los periodos; 2018, 2019 y 2020, las modificaciones internas realizadas a las Metas AM-01 de la Unidad de Ambiente, DAF-99 de la Dirección Financiera, DDS-99 de la Dirección de Desarrollo Social, DIT-99 de la Dirección Técnica Operativa y RHH-99 de la Unidad de Recursos Humanos, en lo que respecta a las partidas de salario la administración lo justifica indicando que se ajustan debido a proyecciones salariales realizadas por la Unidad de Recursos Humanos; sin embargo a pesar de solicitar formalmente las mismas a dicha Unidad no se remitieron a esta Unidad de Fiscalización al cierre del presente informe, dado que aduce que le corresponde a la Dirección Administrativa Financiera prepararlas y la Unidad de Presupuesto que responde a la citada dirección indica a su vez que le corresponde a la Unidad de Recursos Humanos, así las cosas no fue posible revisar las proyecciones salariales requeridas como parte del estudio.

II. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En cumplimiento con lo establecido en el apartado 205. Comunicación de resultados de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, los artículos 35, 36, 37 de la Ley General de Control Interno y el punto 4.5 del Procedimiento para la Tramitación de Informes de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, se comentaron los hallazgos contenidos en este informe, por medio de la plataforma Teams, lo cual consta en la minuta de auditoría CR-AI-06-2021 del 11 de noviembre del año en curso, en presencia de los siguientes funcionarios de la Municipalidad: Thais Zumbado Ramirez,

Alcaldesa en ejercicio, quien acepta el resultado de dicho informe. Adicionalmente mediante la minuta CR-AI-07-2021 del 01 de diciembre del año en curso, de igual forma se presentaron los resultados de este informe en presencia de los siguientes miembros del Concejo Municipal: Eddie Andrés Méndez Ulate, Presidente Municipal, Minor José González Quesada, Vicepresidente Municipal, María Antonia Castro Franceschi, Regidora Propietaria, Zeneida Chaves Fernández, Regidora Propietaria, Luis Eduardo Rodríguez Ugalde, Regidor Propietario, Jose Pablo Delgado Morales, Regidor Suplente, Edgar Hernán Álvarez González, Regidor Suplente y Ulises Gerardo Araya Chaves, Regidor Suplente.

III. RESULTADO OBTENIDO

Mediante el estudio realizado y la evaluación de cada uno de los objetivos sujetos de revisión del proceso de reasignaciones en la Municipalidad se determinó lo siguiente:

3.1 Proceso de Resignación de Puestos

3.1.1 Aspectos Generales

La figura de la reasignación se encuentra definida en el artículo 105, inciso b), del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil que indica lo siguiente:

Para todos los efectos se entenderá por:

a) (...)

*b) Reasignación: Cambio que se opera en la clasificación de un puesto con motivo de **variación sustancial y permanente** en sus tareas y responsabilidades (...).*" (El destacado no corresponde al texto original.)

Por otro lado, el mecanismo mediante el cual se inicia el trámite de reasignación está definido en los artículos 109 y 110 del citado Reglamento. El texto de esas normas es el siguiente:

"Artículo 109.- Las oficinas de recursos humanos de los ministerios e instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil deben estar atentas a los cambios a que se ven sometidos los puestos y proceder a su actualización siguiendo la normativa establecida por la Dirección General."

"Artículo 110.- Cuando el jerarca o jefe autorizado estime que en un puesto se han dado cambios

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-05-2021

sustanciales y permanentes en sus tareas, actividades y responsabilidades, como consecuencia de modificaciones en los objetivos y/o procesos de trabajo, que impliquen la obtención de productos o servicios más eficientes, salvo casos de excepción a juicio de la instancia competente podrán gestionar ante la Oficina de Recursos Humanos respectiva, el trámite de la reasignación del puesto, o el estudio de clasificación que corresponda. Dicha Oficina ejecutará los estudios respectivos considerando para tal efecto los objetivos, estructura organizacional avalada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), estructura ocupacional, funcionamiento, cobertura, procedimientos y otros aspectos básicos de organización que afecten la clasificación del puesto y que obedezcan a un ordenamiento racional necesario para el buen cumplimiento de los objetivos de la dependencia, por lo que las Oficinas de Recursos Humanos deberán conocer la citada información, así como controlar su constante actualización, de conformidad con los cambios y modificaciones que al respecto se suceda. (...)."

Según como se indicó previamente, el alcance de la presente revisión abarcó un total de 20 resignaciones realizadas entre los periodos 2019 y 2020, las cuales se detallan de seguido:

Cuadro N°1
 Reasignaciones objeto de alcance de la presente Auditoría
 Periodo 2018,2019,2020

Número puesto	Nombre del puesto	Fecha aplicación	Categoría anterior	Categoría posterior
126	Asistente secretaria Alcaldía	01/08/2021	Administrativo Municipal 1	Administrativo Municipal 2-A
47	Lector Hidrómetros	21/09/2020	Operativo Municipal 1-A	Operativo Municipal 1-B
96	Asistente secretaria	01/08/2020	Administrativo Municipal 2-A	Técnico Municipal 1-A
24	Coordinador Comunicación	01/08/2020	Profesional Municipal 2-A	Profesional Municipal 2-B
60	Encargado Plan Desechos	01/08/2020	Profesional Municipal 1-A	Profesional Municipal 2-A
4	Secretaria Concejo	01/08/2020	Administrativo Municipal 2-C	Técnico Municipal 2-B
124	Asesor de Alcalde	01/08/2020	Profesional Municipal 1-B	Profesional Municipal 2-A
23	Coordinadora Gestión Cobro	01/08/2020	Profesional Municipal 1-B	Profesional Municipal 2-B
94	Inspector Ambiental	01/08/2020	Profesional Municipal 1-A	Profesional Municipal 2-A

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-05-2021

Número puesto	Nombre del puesto	Fecha aplicación	Categoría anterior	Categoría posterior
19	Técnico Gestión Cobro	06/07/2020	Técnico Municipal 1-A	Técnico Municipal 2-A
135	Trabajadora Social	01/06/2020	Profesional Municipal 1-A	Profesional Municipal 2-B
85	Coordinadora Planificación Urbana	01/04/2020	Profesional Municipal 2-B	Profesional Municipal 2-C
139	Analista de Recursos Humanos	15/01/2020	Técnico Municipal 2-A	Profesional Municipal 2-A
58	Abogado de Planta	01/12/2019	Profesional Municipal 2-A	Profesional Municipal 2-C
9	Contadora Municipal	01/12/2019	Profesional Municipal 2-A	Profesional Municipal 2-B
39	Encargado Tránsito	16/10/2019	Técnico Municipal 2-B	Profesional Municipal 2-A
56	Asistente Administrativa Acueducto	16/10/2019	Administrativo Municipal 2-A	Técnico Municipal 1-A
129	Policía de Tránsito	01/01/2019	Técnico Municipal 1-A	Técnico Municipal 2-A
123	Asistente Trabajo Social	01/01/2019	Profesional Municipal 1-A	Profesional Municipal 2-A
3	Asistente Área Administrativa	01/01/2019	Técnico Municipal 1-A	Técnico Municipal 2-A
115	Encargado de Servicios Generales	01/01/2019	Técnico Municipal 2-B	Profesional Municipal 2-A
61	Asistente Plan Regulador	14/11/2018	Técnico Municipal 1-A	Profesional Municipal 1-A
120	Encargada Bolsa de Empleo	14/11/2018	Técnico Municipal 2-A	Profesional Municipal 1-A
38	Sub Contador Municipal	14/11/2018	Técnico Municipal 2-A	Profesional Municipal 1-A

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Recursos Humanos

Con respecto a la revisión de cada uno de los procesos de reasignación detallados anteriormente, se determina como principal debilidad de control, la falta de documentos de respaldo sobre dichos procesos, ya que no se elaboró por parte de la Unidad de Recursos Humanos los expedientes particulares de cada reasignación, ni en los expedientes de cada uno de los funcionarios mantienen las resoluciones de la reasignación y su evidencia respectiva. Adicionalmente se identifican las siguientes debilidades de control:

- No se observó notas de traslado de documentos para revisión y observaciones al informe emitido por parte del Coordinador de la Unidad de Recursos Humanos de ese entonces a las jefaturas involucradas, así como un documento que contenga otros aspectos, en cuanto a la revisión de la ubicación del contenido presupuestario.
- En el informe final emitido por el Coordinador de Recursos Humanos no se menciona en ninguna parte que el programa a nivel presupuestario al cual pertenece el puesto tiene contenido económico para atender el pago de reasignaciones propuestas para este.
- No se observa la notificación de la Resolución de clasificación a todas las unidades involucradas en el proceso.
- No se localiza, en el expediente personal algún tipo de comunicación al interesado del resultado del estudio, el cual se amplía en el punto 3.1.3 del informe.
- No se ubica un documento, que evidencie que se revisaron todos los elementos y atestados de cada uno de los funcionarios, para concluir que este cumple con los requisitos suficientes para optar por el puesto a reasignar.
- No se localiza un documento de trabajo, que evidencie el cotejo de las pruebas realizadas, contra el Manual de puestos, para concluir que el servidor cumplía con los requisitos suficientes para optar por el puesto a reasignar.
- No se observa evidencia que manifieste la entrevista al jefe inmediato y los aportes que este aportara a la valoración del proceso.

Con respecto a las debilidades señaladas anteriormente, 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: 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.”

En cuanto al trámite de reasignación este está definido en los artículos 109 y 110 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil:

“Artículo 109.- Las oficinas de recursos humanos de los ministerios e instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil deben estar atentas a los cambios a que se ven sometidos los puestos y proceder a su actualización siguiendo la normativa establecida por la Dirección General.”

“Artículo 110.- Cuando el jerarca o jefe autorizado estime que en un puesto se han dado cambios sustanciales y permanentes en sus tareas, actividades y responsabilidades, como consecuencia de modificaciones en los objetivos y/o procesos de trabajo, que impliquen la obtención de productos o servicios más eficientes, salvo casos de excepción a juicio de la instancia competente podrán gestionar ante la Oficina de Recursos Humanos respectiva, el trámite de la reasignación del puesto, o el estudio de clasificación que corresponda. Dicha Oficina ejecutará los estudios respectivos considerando para tal efecto los objetivos, estructura organizacional avalada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), estructura ocupacional, funcionamiento, cobertura, procedimientos y otros aspectos básicos de organización que afecten la clasificación del puesto y que obedezcan a un ordenamiento racional necesario para el buen cumplimiento de los objetivos de la dependencia, por lo que las Oficinas de Recursos Humanos

deberán conocer la citada información, así como controlar su constante actualización, de conformidad con los cambios y modificaciones que al respecto se suceda. (...)."

Adicionalmente el procedimiento para realizar una reasignación está definido en el artículo 111 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, que señala:

"Artículo 111.-En los casos previstos en los artículos 109 y 110 precedentes, la reasignación se resolverá de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Los cambios operados en las tareas, actividades y responsabilidades que conforman los puestos, producto de las modificaciones en los objetivos y o procesos de trabajo de las unidades donde se ubican, tienen que haberse consolidado debidamente y por ello, debe mediar entre el inicio de dichos cambios y la presentación de la solicitud de reasignación o el estudio que hacen las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, un período no menor de doce meses. La jefatura del puesto afectado elaborará en coordinación con la OGEREH un expediente que contenga las pruebas que demuestren la plena manifestación de los cambios, y sirva para la determinación de la fecha de rige según lo indicado en el artículo 117.

b) Las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, con base en el resultado del estudio, emitirán la resolución que corresponda y notificarán a la persona ocupante del puesto. Contra las resoluciones que emitan las OGEREH, cabrán los recursos ordinarios de revocatoria y apelación. Estos recursos podrán interponerse por el recurrente ante la OGEREH respectiva, dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la resolución. Corresponde a la OGEREH respectiva el conocimiento del recurso de revocatoria, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de ocho días hábiles a partir de la interposición y deberá notificar la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su emisión. Si el recurso de revocatoria fuere declarado sin lugar y también se hubiere interpuesto el recurso de apelación, la OGEREH deberá remitir el expediente a la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución del recurso de revocatoria. Corresponde al Director General de Servicio Civil el conocimiento del recurso de apelación, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de ocho días hábiles a partir de la recepción del expediente completo, deberá notificar la resolución dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su emisión y en caso de haberse solicitado por el recurrente, le corresponde dar por agotada la vía administrativa. Si se interpusieran recursos extraordinarios, corresponderá al Director General de Servicio Civil su conocimiento y para su trámite se aplicarán las reglas de la Ley General de la Administración Pública. La Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil preparará el proyecto de resolución de los recursos de apelación y extraordinarios, para lo cual,

puede requerir informes técnicos a las instancias competentes del Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGEREH).

c) La reasignación sólo podrá efectuarse si se cumplen los requisitos técnicos señalados en el artículo anterior y el servidor titular del puesto reúne los requisitos que para la clase recomendada señala el Manual respectivo, salvo casos de excepción contemplados en la normativa que para tal efecto dicte la Dirección General.

d) Si el puesto estuviere ocupado y la reasignación resultare de una clase de inferior categoría a la de la original, los efectos de la misma automáticamente quedarán en suspenso hasta por un período de seis meses, mientras tanto el servidor continuará en el desempeño de sus actividades y en dicho período podrá ser trasladado a otro puesto de igual clase a la del puesto que venía desempeñando antes de producirse la reasignación; o bien ser promovido a otro puesto si reune requisitos para ocuparlo. Si la ubicación del servidor no fuere posible dentro del lapso señalado y éste no aceptare la reasignación descendente, éste cesará en sus funciones y se procederá al pago de la indemnización indicada en el Artículo 37 inciso f) del Estatuto de Servicio Civil. En el caso de que el servidor acepte la reasignación tendrá derecho a una indemnización correspondiente a un mes por cada año de servicios al Estado, y que será proporcional al monto de la reducción que tenga su salario.”

3.1.2 Normativa relacionada con los procesos de reasignación en la Municipalidad de Belén

En cada uno de los informes de reasignación, de acuerdo con la documentación revisada y que fue facilitada por la Unidad de Recursos Humanos, se utilizó de forma supletoria lo regulado por el Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, de acuerdo con lo señalado por el Coordinador de Recursos Humanos de ese momento quien fue quien preparo, por lo que esta Auditoría realizó un análisis sobre dicha normativa, donde se determina lo siguiente:

a. Análisis de factibilidad

El artículo 118 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, hace referencia al análisis de factibilidad que deben realizar los Encargados de Recursos Humanos, el cual tiene como objetivo verificar que se cumplan los requerimientos o condiciones normativas contempladas en los artículos 110 y 111 de dicho Reglamento, artículos que se detallaron en el punto anterior, así como la **existencia de contenido presupuestario** para el trámite de la reasignación.

Adicionalmente, se indica que una vez realizado el análisis de factibilidad el jerarca o jefe autorizado de la institución decidirá si autoriza o no el inicio de la consolidación de las tareas y responsabilidades del puesto y fijará la fecha de inicio.

Es importante señalar que el efectuar este análisis de factibilidad está vinculado con lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131, en su artículo 5, inciso f) que señala:

*“f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. **No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles.** Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.”* (El resaltado no es del original)

De lo anterior, como parte del análisis de factibilidad se debe verificar el contenido presupuestario que permita cubrir la probable diferencia salarial resultante del proceso de reasignación.

Con base en lo dispuesto en el artículo anterior, **no se obtuvo evidencia** de la realización del análisis de factibilidad para cada uno de los procesos de reasignación objeto de la presente revisión, esto a pesar de la responsabilidad de la administración de garantizar que se cumpla con los requisitos y el marco de legalidad en esta materia, lo cual es fundamental para que el jerarca o jefe autorizado de la institución decida si autoriza o no el inicio de la consolidación de las tareas y responsabilidades del puesto así como fijar la fecha de inicio.

b. Consolidación

En lo normado en el artículo 111 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil se indica lo siguiente:

*“Los cambios operados en las tareas, actividades y responsabilidades que conforman los puestos, producto de las modificaciones en los objetivos y o procesos de trabajo de las unidades donde se ubican, tienen que haberse consolidado debidamente y por ello, debe mediar entre el inicio de dichos cambios y la presentación de la solicitud de reasignación o el estudio que hacen las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, **un período no menor de doce meses.** La jefatura del puesto afectado elaborará en coordinación con la OGEREH un expediente que contenga las pruebas que demuestren la plena manifestación de los cambios, y sirva para la*

determinación de la fecha de rige según lo indicado en el artículo 117.” (El resaltado no es del original)

Partiendo de lo señalado anteriormente, cuando se realice un estudio de reasignación de un puesto es indispensable el cumplimiento del periodo de doce meses de consolidación y la elaboración de un expediente que contenga las pruebas de evidencien la razonabilidad de los cambios y la fecha en que rigen estos.

A pesar de lo señalado anteriormente, **no se obtuvo evidencia** de las pruebas ejecutadas para validar los cambios en las tareas, actividades y responsabilidades de cada una de las reasignaciones y que se delimitara la fecha de consolidación del acto, es decir que se cumpliera con el plazo establecido como parte de dicha consolidación de las actividades en el puesto.

c. Requisitos

El artículo 111 inciso c) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil señala lo siguiente:

*“c) La reasignación sólo podrá efectuarse **si se cumplen los requisitos técnicos** señalados en el artículo anterior y el servidor titular del puesto reúne los requisitos que para la clase recomendada señala el Manual respectivo, salvo casos de excepción contemplados en la normativa que para tal efecto dicte la Dirección General.” (El resaltado no es del original)*

Con base en lo señalado anteriormente, producto de la presente revisión **no se obtuvo evidencia** que demostrara la verificación de los requisitos técnicos por parte de cada uno de los funcionarios reasignados, para que se aprobara las reasignaciones realizadas.

d. Provisionalidad

Los artículos 115 y 116 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil indican que todo cambio en la clase de un puesto se considera provisional durante los seis meses siguientes a la fecha de su vigencia. A pesar de lo dispuesto en dicha norma **no se obtuvo evidencia** que el Coordinador de Recursos Humanos posterior a los seis meses velara porque se mantuvieran las condiciones que dieron origen al acto administrativo de la reasignación, evidenciando las siguientes condiciones:

- Que las tareas, actividades y responsabilidades asignadas al puesto se mantienen y son las mismas que sustentaron la reasignación.
- Que la ubicación del puesto se mantiene inalterable conforme a lo indicado en el estudio previo.

Dado lo anterior, las reasignaciones realizadas por parte de la Administración no estarían cumpliendo con estos requisitos, otorgándose estas de forma directa sin guardar o respetar los plazos necesarios para ello.

3.1.3 Expediente Administrativo del proceso de reasignación

En primera instancia es importante conceptualizar el término de expediente administrativo, el cual el Poder Judicial de Costa Rica lo define de la siguiente manera:

“Conjunto de documentos donde consta la información acerca de las gestiones, diligencias y contenido que sirven de referencias y apoyo para el dictado de la resolución administrativa. “Es una regla formal del procedimiento administrativo que los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, incorporándose en este, en orden cronológico, todos aquellos actos, documentos, trámites, que se vayan realizando. La foliatura debe ser consecutiva. En ese sentido, señala el tratadista argentino ESCOLA, que los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden en que los actos y trámites del procedimiento se van cumpliendo. En relación con los agregados, señala que deben ser hechos al tiempo de su recepción y tomando el orden cronológico que les corresponde, sin interrumpir o cortar las constancias de las diligencias anteriores o contemporáneas”. (...)”¹ (negrita no es del original).

En cuanto al concepto de foliatura de los expedientes que se hace mención en la definición anterior La Procuraduría General de la República ha considerado que este requerimiento forma parte de la garantía constitucional del debido proceso.²

De igual forma, la Procuraduría ha considerado que un expediente sin foliar produce inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Por lo tanto, la foliatura del expediente deviene en un requisito necesario para garantizar el debido proceso; en tal sentido ha manifestado:

“En definitiva, piezas del expediente sin foliarse en orden correlativo de incorporación, producen inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Como es obvio, tales omisiones de formalidades sustanciales vician

¹ <https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc/38640-expediente-administrativo>.

² véanse oficios O.J. 060-98 del 15 de julio de 1998 y C-164-99 de 19 de agosto de 1999.

de manera absoluta el procedimiento (...) al estar incompleto y en desorden el expediente, y sin foliar algunas de sus piezas, faltan elementos consustanciales del proceso que afectarían gravemente el motivo del acto final que pudiera dictarse.”³

Además de la obligación de foliatura, está la de adjuntar todos los documentos que efectivamente forman parte del expediente y dar certeza de la veracidad de estos, con respecto a ello de igual manera la Procuraduría General de la República ha externado lo siguiente:

“1.a. De la foliatura del expediente:

Se hace referencia a los aspectos físicos del expediente, tales como lo relacionado con la efectiva constitución de un “fólder”, “ampo” o “carpeta”, en el cual se vayan agregando, en orden cronológico, todos los documentos que se presenten, ya sea por parte del administrado o de la misma Administración (...).”⁴

Adicionalmente en el artículo 111 inciso a) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil se indica lo siguiente:

*“(...) La jefatura del puesto afectado **elaborará en coordinación con la OGEREH un expediente** que contenga las pruebas que demuestren la plena manifestación de los cambios, y sirva para la determinación de la fecha de rige según lo indicado en el artículo 117.”* (El resaltado no es del original)

Con base en lo expuesto y producto de la revisión efectuada por esta Unidad de Fiscalización **no se obtuvo evidencia** de que la Unidad de Recursos Humanos elaborara un expediente administrativo para cada una de las reasignaciones que fueron objeto de análisis que se detallaron en el cuadro No1 del punto 3.1.1 Aspectos Generales.

3.2 Gasto asociado a partidas salariales.

Es importante señalar que las reasignaciones que fueron objeto de revisión por parte de la Auditoría tienen un impacto significativo en el presupuesto de la Municipalidad, en específico en el gasto asociado a las partidas salariales, ya que los movimientos citados anteriormente representó para la institución un aumento en el pago de salarios brutos de \$4.216.455,63 mensual, el cual proyectado de acuerdo con la fecha de reasignación de cada funcionario al 30 de setiembre del 2021, representa un total de

³ Oficio C-263-2001 del 1 de octubre de 2001.

⁴ Oficio C-118-2007 de la Procuraduría General de la Republica del 17 de abril del 2007.

Municipalidad de Belén
Auditoría Interna
INF-AI-05-2021

¢95.709.866,44, lo cual a su vez suma un costo real de **¢152.580.409,26**, considerando el aguinaldo, salario escolar, cesantía y cargas sociales, esto se puede observar con más detalle en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2
Costos proyectados por Reasignaciones

Concepto	Monto
Aumento en salarios	¢95,709,866.44
(+)Aguinaldo 8.33%	7,972,631.87
(+)Salario Escolar 8.16%	7,809,925.10
(+)Cesantía 8.33%	7,972,631.87
(+)CCSS 26.5%	25,363,114.61
(+)Indemnizaciones (1)	7,752,239.36
Total de Costos	¢152,580,409.26

Fuente: Elaboración propia con base a información de salarios contenida en las acciones de personal, según el Módulo de Recursos Humanos del Sistema Integral de Gestión Municipal.

- (1) Corresponde a la indemnización como consecuencia del tiempo transcurrido para atender la solicitud de reasignación, la misma fue pagada a los puestos Abogado Asistente (58) y Coordinadora Contabilidad (9), lo anterior por medio de la Meta DIJ-01, la cual pertenece a la Dirección Jurídica.

Cuadro N°3
Costos por Indemnizaciones

Número de puesto	Nombre del puesto	Fecha de aplicación	Monto de Indemnización
58	Abogado de Planta	1/12/2019	¢ 4,711,064.69
9	Contador Municipal	1/12/2019	3,041,174.67
Total			¢ 7,752,239.36

Fuente: Elaboración propia con base a información de salarios contenida en las acciones de personal.

Con respecto al punto específico de las indemnizaciones es importante resaltar que en el expediente administrativo **tampoco se evidencia el análisis de estas indemnizaciones**, donde se justifique las mismas y se defina concretamente el tiempo transcurrido y las proyecciones financieras para establecer el monto, y de igual forma no se evidencia la aprobación respectiva.

3.3 Partidas presupuestarias de Presupuestos extraordinarios y modificaciones internas

Con el fin de validar el soporte documental a nivel de presupuesto el impacto salarial de las reasignaciones detallado anteriormente en el apartado 3.1.1, se consultó en el Sistema Integrado de Gestión Municipal Belén (SIGM) del Módulo de Presupuesto, en primera instancia los aumentos de la partida "SUELDOS PARA CARGOS FIJOS" de cada una de las unidades relacionadas a los puestos reasignados y que fueron objeto de la presente revisión, obteniéndose la siguiente información:

Cuadro N°4
Aumento partida "SUELDOS PARA CARGOS FIJOS"
Periodos 2018,2019,2020

Partida	Meta	Aumento partida "SUELDOS PARA CARGOS FIJOS"		
		2018	2019	2020
5.01.01.08.00.01.01	DAF-99	¢9,740,235.00	-	¢6,500,000.00
5.02.25.00.01.01	AM-01	500,000.00	391,163.30	1,000,000.00
5.02.10.03.00.01.01	DDS-99	1,250,000.00	1,103,646.83	850,000.00
5.03.06.01.01.00.01.01	DIT-99	1,764,835.00	400,000.00	-
5.01.01.06.00.01.01	RHH-99	3,950,000.00	-	-

Fuente: Elaboración propia con base a información obtenida del Sistema Integrado de Gestión Municipal de Belén, Módulo de Presupuesto.

Con base en la información citada anteriormente, a nivel de observaciones en el sistema se especifica que los aumentos se deben a proyecciones de Recursos Humanos, sin indicar mayor detalle, sin embargo, **no se obtuvo evidencia** en los expedientes de los Presupuestos Extraordinarios y Modificaciones Presupuestarias de la Unidad de Presupuesto la justificación de dichos movimientos, sobre los cuales permitiera identificar aquellos que correspondían de forma particular a las reasignaciones realizadas e indicadas en el cuadro No.1.

La situación descrita constituye **una limitante** para el análisis de las reasignaciones; así como, para la transparencia de la gestión de la Hacienda Pública, ya que, es imperativo contar con información confiable y transparente para la justificación de cualquier movimiento en este caso de las partidas de salario.

El concejo como responsable del control interno institucional, así como del deber de vigilancia, control y corrección del control interno en virtud de los deberes asignados en el marco de legalidad y en

particular ante la aprobación de las partidas presupuestarias, dicha situación **no da validez de forma oficiosa** que se esté aprobando las reasignaciones de personal de forma digamos, automática.

Ante este escenario es importante recordar lo establecido en la Ley General de Control Interno, No.8292, en el artículo 10 que establece:

“Artículo 10.—Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”

En cuanto a las modificaciones para aumentar salarios, el mismo Código Municipal en su artículo 109 indica lo siguiente:

*“(…) El presupuesto ordinario no **podrá ser modificado para aumentar sueldos** ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso. (...)”* (El resaltado no es del original)

De igual manera, lo que indica las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), en el Capítulo I: Normas Generales, en el inciso 1.4, que dice:

“1.4 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”.

Es importante señalar lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131, en su artículo 5, inciso f) que señala:

*“f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. **No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles.** Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.”* (El resaltado no es del original)

Adicionalmente, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público definen respectivamente en el punto **2.2.3 Principios presupuestarios inciso i)** lo siguiente:

“i) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.”

De igual manera las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público en cuanto al tema de documentación del presupuesto en el apartado **3.6 Documentación del proceso presupuestario** se norma lo que se transcribe de seguido:

“3.6 Documentación del proceso presupuestario. Las actuaciones que se realicen en las distintas fases del proceso presupuestario deberán ser debidamente respaldadas, documentadas y conservadas en expedientes administrativos elaborados de manera física o digital. Estos expedientes deberán estar disponibles y ser de fácil acceso para todos los sujetos interesados. La conformación, custodia y manejo de los citados expedientes es responsabilidad exclusiva de la administración como parte de sus obligaciones en materia de control interno y cumplimiento de principios constitucionales de legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas, evaluación de resultados y libre acceso a los departamentos e información administrativa de interés público.” (El resaltado no es del original)

Las mismas Normas Técnicas sobre Presupuesto Público con respecto a las modificaciones presupuestarias en el apartado **4.3.13 Deber del jerarca institucional de regular aspectos específicos de las modificaciones presupuestarias** se especifica lo siguiente:

*“4.3.13 Deber del jerarca institucional de regular aspectos específicos de las modificaciones presupuestarias. El jerarca institucional deberá regular con respecto a las modificaciones presupuestarias, lo siguiente: a) El procedimiento a seguir para realizar la aprobación interna. b) La periodicidad y medios para someter las modificaciones a la aprobación del jerarca de la institución. c) Los mecanismos que aseguren que las modificaciones presupuestarias se ajustan a las regulaciones establecidas en esta resolución y al resto del bloque de legalidad aplicable. Asimismo, **que los cambios en el contenido presupuestario de los diferentes programas, partidas y subpartidas, se justifiquen suficientemente, indicando entre otras cosas, los efectos que tienen sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas definidos en el plan respectivo.** También deberá establecerse los mecanismos que permitan garantizar que los **gastos que se incorporen por modificación presupuestaria y que generen obligaciones permanentes para la institución,***

cuenten con el financiamiento seguro para los periodos futuros, lo cual debe quedar debidamente documentado. d) Los controles que garanticen que el procedimiento empleado en la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las modificaciones presupuestarias genere información confiable y oportuna. e) La adopción de medidas para que se asigne una numeración propia y consecutiva de las modificaciones, así como para el manejo y custodia de los expedientes respectivos, los cuales deben estar a disposición de cualquier interesado. f) El sistema para evaluar y revisar periódicamente los mecanismos y procedimientos empleados en la formulación y la aprobación interna de las modificaciones, con el fin de retroalimentar el proceso presupuestario. g) Cualquier otro aspecto que resulte pertinente.” (El resaltado no es del original).

3.4 Proyecciones salariales de la Unidad de Recursos Humanos.

Como se indicó de previo en el apartado de Limitaciones, para los periodos; 2018, 2019 y 2020, las modificaciones internas realizadas a las Metas AM-01, DAF-99, DDS-99, DIT-99 y RHH-99, en lo que respecta a las partidas de salario, estas deberían estar justificadas en las proyecciones salariales realizadas por la Unidad de Recursos Humanos; sin embargo, a pesar de solicitarlas formalmente, no se remitieron a esta Unidad de Fiscalización al cierre del presente informe, dado que argumentan que es la Dirección Administrativa Financiera, quienes a su vez argumentaron por medio de la Unidad de Presupuesto que es la Unidad de Recursos Humanos la que debe realizarlas.

En primera instancia, mediante oficio OAI-198-2021 del 20 de agosto del presente, esta Unidad de Fiscalización solicitó lo señalado en el párrafo anterior a la Unidad de Recursos Humanos, la cual respondió mediante oficio OF-RH-491-2021 del 23 de setiembre lo siguiente:

“Con relación al oficio OAI-198-2021, le informamos que, dentro de las funciones del proceso de Recursos Humanos, en materia salarial le corresponde la generación de “Escala Salarial”, según el Título V del Código Municipal, mientras que, desde el punto de vista técnico-legal, las “Proyecciones Salariales” le corresponden a la Dirección Financiera- Administrativa, con base en la Escala Salarial de Recursos Humanos.

En este sentido, estas proyecciones son responsabilidad de la Dirección Administrativo-Financiera, y son ejercicios internos, y se aplican para determinar el impacto de un posible aumento salarial con un porcentaje determinado, o para determinar faltantes anuales de salarios, para los últimos meses del periodo para la toma de decisiones.” Resaltado no es del original.

Con base a lo indicado por la Unidad de Recursos Humanos en el oficio anterior, el 07 de octubre por medio del oficio OAI-234-2021 se solicita la información sobre las proyecciones salariales citadas con anterioridad a la Dirección Administrativa Financiera, y mediante oficio DAF-PRE-13 2021 del 12 de octubre del 2021 se nos indicó lo siguiente:

“Con relación a su solicitud en oficio OAI-234-2021, solicitando información sobre las partidas de salarios para las metas AM-01, DAF-99, DDS-99, DIT-99 Y RHH-99 de los años 2018, 2019 y 2020, la unidad de presupuesto no es la encargada de dichas proyecciones salariales, no obstante, utiliza los cuadros que nos remite la Unidad de Recursos Humanos para poder hacer los movimientos en las diferentes modificaciones, extraordinarios y presupuesto ordinario respectivamente.” Resaltado no es del original.

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público en cuanto al tema de documentación del presupuesto en el apartado 3.6 Documentación del proceso presupuestario se norma lo que se transcribe de seguido:

“3.6 Documentación del proceso presupuestario. Las actuaciones que se realicen en las distintas fases del proceso presupuestario deberán ser debidamente respaldadas, documentadas y conservadas en expedientes administrativos elaborados de manera física o digital. Estos expedientes deberán estar disponibles y ser de fácil acceso para todos los sujetos interesados. La conformación, custodia y manejo de los citados expedientes es responsabilidad exclusiva de la administración como parte de sus obligaciones en materia de control interno y cumplimiento de principios constitucionales de legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas, evaluación de resultados y libre acceso a los departamentos e información administrativa de interés público.” (El resaltado no es del original)

Las mismas Normas Técnicas sobre Presupuesto Público con respecto a las modificaciones presupuestarias en el apartado **4.3.13 Deber del jerarca institucional de regular aspectos específicos de las modificaciones presupuestarias** se especifica lo siguiente:

“4.3.13 Deber del jerarca institucional de regular aspectos específicos de las modificaciones presupuestarias. El jerarca institucional deberá regular con respecto a las modificaciones presupuestarias, lo siguiente: a) El procedimiento a seguir para realizar la aprobación interna. b) La periodicidad y medios para someter las modificaciones a la aprobación del jerarca de la institución. c) Los mecanismos que aseguren que las modificaciones presupuestarias se ajustan a las regulaciones establecidas en esta resolución y al resto del bloque de legalidad aplicable. Asimismo, que los cambios en el contenido presupuestario de los diferentes programas, partidas y subpartidas, se justifiquen suficientemente, indicando entre otras cosas, los efectos que tienen

*sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas definidos en el plan respectivo. También deberá establecerse los mecanismos que permitan garantizar que los **gastos que se incorporen por modificación presupuestaria y que generen obligaciones permanentes para la institución, cuenten con el financiamiento seguro para los periodos futuros, lo cual debe quedar debidamente documentado.** d) Los controles que garanticen que el procedimiento empleado en la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las modificaciones presupuestarias genere información confiable y oportuna. e) La adopción de medidas para que se asigne una numeración propia y consecutiva de las modificaciones, así como para el manejo y custodia de los expedientes respectivos, los cuales deben estar a disposición de cualquier interesado. f) El sistema para evaluar y revisar periódicamente los mecanismos y procedimientos empleados en la formulación y la aprobación interna de las modificaciones, con el fin de retroalimentar el proceso presupuestario. g) Cualquier otro aspecto que resulte pertinente.” (El resaltado no es del original)*

3.5 Manual Descriptivo de Puestos Institucional.

Con respecto al Manual Descriptivo de Puestos, este es un documento que contiene la descripción de las actividades asociadas a las funciones y responsabilidades de cada uno de los puestos que conforman la estructura organizacional de la Municipalidad.

Considerando lo anterior, se procedió a comparar la caracterización funcional y establecimiento de requisitos en el Manual vigente de la Municipalidad con la propuesta, sobre esos mismos aspectos, en los informes desarrollados por el Coordinador de Recursos Humanos para los procesos de reasignación y se observó que este se **encuentra desactualizado**.

La situación descrita representa una eventual debilidad de control que le impide a la Municipalidad disponer de una herramienta actualizada que le permita determinar con mayor precisión si los cambios en las tareas de un funcionario obedecen realmente a **modificaciones sustantivas y definitivas** de sus labores.

Por su parte, el ordinal 13 inciso c) del Código Municipal señala que es al Concejo Municipal a quien le corresponde dictar los reglamentos de la corporación, como se muestra a continuación:

“Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:

(a)...

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

(...)”

De igual forma el Código Municipal en su artículo 129 indica lo siguiente:

“Artículo 129. - Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá 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. El diseño y la actualización del Manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. (...)”

Como parte del proceso interno de la Municipalidad de Belén en materia de movimientos de personal y temas relacionados con el Manual Descriptivo de Puestos mediante acuerdo adoptado en la Sesión Ordinaria No.67-2012 del 23 de octubre de 2012, se estableció por parte del Concejo Municipal una separación de competencias entre este órgano y la Alcaldía en materia de Reglamentos y Manuales, producto de lo anterior se desprende una **delimitación expresa por parte del Concejo Municipal de que el Alcalde únicamente podrá realizar actos concretos que no impliquen determinar**, crear, o modificar los perfiles de los puestos municipales o de los Manuales que los regulan o afectan, por lo que con el fin de tener un panorama más claro se cita la siguiente acta con su respectivo acuerdo de interés:

*Acta Sesión Ordinaria 67-2012, del 23 de octubre del 2012, artículo 36: "(...) SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Avalar el Oficio MB-070-2012 del Asesor Legal Luis Álvarez. SEGUNDO: **Que es competencia exclusiva del Concejo Municipal organizar mediante Reglamentos y Manuales**, la prestación de los servicios municipales mediante el Manual de Organización y Servicios, así como definir y determinar los perfiles de los puestos municipales y aprobar El Manual, la Escala de Sueldos. TERCERO: Que en adelante **todos los actos concretos que no impliquen determinar**, crear, o modificar los perfiles de los puestos municipales o de los Manuales que los regulan o afectan, **serán competencia del Alcalde Municipal** como parte de sus funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales. CUARTO: Que es un **deber del Alcalde Municipal desarrollar esta competencia apegado al Bloque de Legalidad**, del cual forman parte las políticas, los lineamientos, planes, priorizaciones y los Reglamentos aprobados por el Concejo Municipal, y conforme al deber de Probidad regulado en el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito en la Función Pública (Ley No 8422 y sus reformas). (...)".resaltado es nuestro*

Sobre el manual descriptivo de puestos generales de los entes municipales y sus posibilidades de modificación la Procuraduría General de la República el 21 de junio del 2016 en el criterio C-144-2016 señaló:

“En primer término, conviene indicar que en materia municipal se reconoce a nivel constitucional y legal la autonomía política, administrativa y financiera de los entes corporativos municipales, y como parte de las funciones encomendadas, se encuentra la de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio, así como cualquier otro tipo de regulación que autorice el ordenamiento jurídico para lograr el cometido de sus fines, así se desprende del artículo 4 inciso a) del Código Municipal. Por su parte, el ordinal 13 inciso c) de ese cuerpo normativo señala que es al Concejo Municipal a quien le corresponde dictar los reglamentos de la corporación.

En esa línea, la emisión de los manuales descriptivos de puestos de los entes municipales para regular procesos de selección, reclutamiento, clasificación y valoración de personal viene a ser una labor encomendada el órgano colegiado de la Municipalidad.

El manual de puestos ha sido definido como un instrumento técnico de trabajo utilizado en empresas e instituciones con el fin de mejorar la gestión de la administración de recursos humanos. Constituye una herramienta vital para ordenar, diseñar y definir los distintos puestos o nomenclaturas que integran la estructura organizativa del ente municipal. Es a través de estos instrumentos que se asignan las tareas y funciones a un determinado puesto, y a partir de ello, se dispone el nivel salarial que corresponde a cada una de esas clases.

Los ordinales 120 y 1215 del Código Municipal disponen la obligación que tienen los entes corporativos de adecuar y mantener actualizado el Manual Descriptivo de Puestos para organizar sus relaciones de servicio:

ARTÍCULO 120.- “Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá 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. El diseño y la actualización del Manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Para elaborar y actualizar tanto el Manual general como las adecuaciones respectivas en cada municipalidad, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales como las municipalidades podrán solicitar colaboración a la Dirección General de Servicio Civil.

⁵ Actualmente art. 130 y 131.

Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes.”

ARTÍCULO 121.-“Las municipalidades mantendrán actualizado un Manual de organización y funcionamiento, cuya aplicación será responsabilidad del alcalde municipal.”

Se colige de lo anterior que el manual de puestos constituye una normativa de orden técnico; pero además este instrumento puede ser adaptado o modificado de conformidad con la realidad institucional y presupuestaria del ente municipal.

En ese sentido, tanto la Sala Segunda como nuestra jurisprudencia administrativa han reconocido la potestad del Concejo Municipal de efectuar modificaciones al Manual de Puestos:

“El Manual, una vez aprobado, constituye un instrumento de trabajo limitante para la Administración, en la medida en que establece una descripción de las actividades del puesto, que se toma en cuenta para determinar la clasificación, dentro de la estructura de la organización, y la correspondiente valoración, siempre de acuerdo con la Escala de Salarios. Los Manuales pueden ser modificados por la jerarquía, no sólo en el contenido de la actividad, sino también en materia de requisitos, lo mismo que puede modificarse la Escala de Salarios, siempre sin perjuicio de los derechos adquiridos.” Sentencia N° 99-226 de las 15:30 horas del 11 de agosto de 1999, dictada por la Sala Segunda.

Adicionalmente, con respecto a los actos de reasignación que originaron un cambio sustancial en las tareas de los funcionarios y sus respectivos perfiles sin que se modificara de manera formal el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, la Procuraduría General de la República en su dictamen **C-071-2018** del 17 de abril del 2018 señala:

“Las consideraciones anteriores nos permiten afirmar que a la Administración le está vedada la posibilidad de inobservar, para un caso concreto, disposiciones generales que establecen los requisitos para acceder a un nombramiento.

Bajo esa perspectiva, el acto que implique la derogación singular de una disposición general nace viciado con nulidad absoluta por varias razones: 1) porque el órgano que lo emite excede los límites competenciales que le han sido otorgados; 2) porque el órgano no sólo actúa sin competencia, sino que su gestión se desvincula ilegítimamente del principio de legalidad; y 3) porque el acto es disconforme con el principio de igualdad, al otorgar a un administrado un tratamiento distinto al que le otorgaría a los demás.

Así, la desaplicación de una disposición general para un caso concreto genera un vicio grave en el motivo del acto, que a su vez redundará en su contenido y en su fin. En lo referente al tema, la Ley General de la Administración Pública dispone lo siguiente:

“Artículo 133.-

- 1. El motivo deberá ser legítimo y existir tal y como ha sido tomado en cuenta para dictar el acto.*
- 2. [...]”.*

“Artículo 158.-

- 1. La falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de éste.*
- 2. Será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.*
- 3. Las causas de invalidez podrán ser cualesquiera infracciones sustanciales del ordenamiento, incluso las de normas no escritas.*
- 4. Se entenderán incorporadas al ordenamiento, para este efecto, las reglas técnicas y científicas de sentido unívoco y aplicación exacta, en las circunstancias del caso.*
- 5. Las infracciones insustanciales no invalidarán el acto pero podrán dar lugar a responsabilidad disciplinaria del servidor agente.”*

“Artículo 166.-

Habrá nulidad absoluta del acto cuando falten totalmente uno o varios de sus elementos constitutivos, real o jurídicamente.”

Con respecto a la debilidad señalada anteriormente, las Normas de Control Interno para el Sector Público definen respectivamente en el punto **1.8 Contribución del SCI al gobierno corporativo** lo siguiente:

“El SCI debe contribuir al desempeño eficaz y eficiente de las actividades relacionadas con el gobierno corporativo, considerando las normas, prácticas y procedimientos de conformidad con las cuales la institución es dirigida y controlada, así como la regulación de las relaciones que se producen al interior de ella y de las que se mantengan con sujetos externos.”

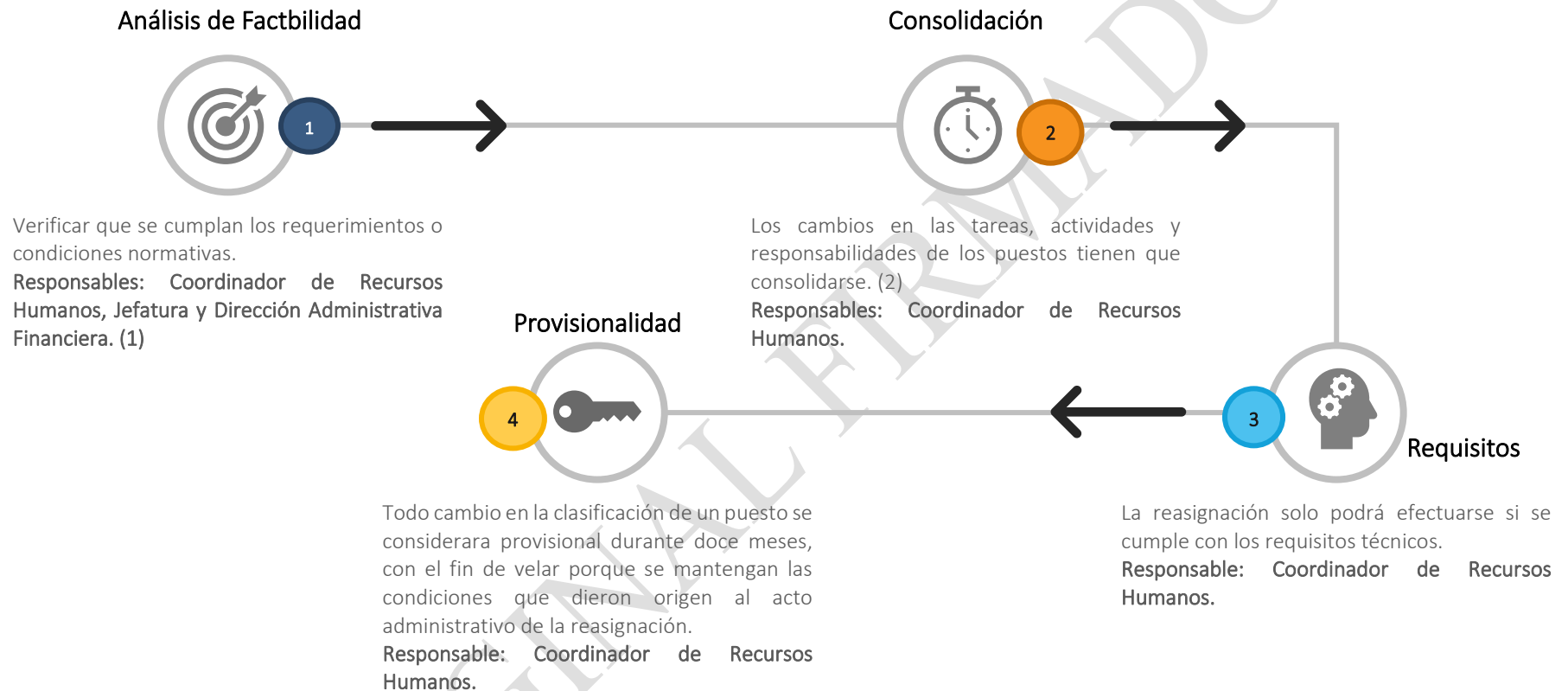
Adicionalmente, la norma **4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional** indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”

3.6 Acuerdos del Concejo Municipal sobre modificaciones de perfil.

En el caso de que como producto de una reasignación se asocien a un puesto tareas, actividades y responsabilidades sustancialmente diferentes y que por ello corresponda asignar una clase de puesto distinta, se requiere de forma paralela actualizar lo correspondiente en el Manual Descriptivo de Puestos Institucional.

Para entender adecuadamente el procedimiento que se debe de seguir al momento de realizar una reasignación se presenta la siguiente figura:



- (1) En cuanto al contenido presupuestario que permita cubrir la probable diferencia salarial, debe ser verificada por el Concejo Municipal, por medio del impacto a nivel de Presupuesto Ordinario, Presupuesto Extraordinario o Modificación Interna.
- (2) Si producto de los cambios en las tareas, actividades y responsabilidades se debe actualizar el Manual Descriptivo de Puestos, esto debe ser aprobado por el Concejo Municipal, antes de cualquier reasignación.
- (3) Con respecto a este procedimiento es importante indicar que la Municipalidad definió y aprobó el Manual de Procedimientos de Recursos Humanos emitido el 21 de enero del 2021, dentro del cual se encuentra lo correspondiente al tema de Reasignaciones por lo que es conveniente revisarlo a la luz de lo que establece el procedimiento de el Servicio Civil.

Como se puede observar en la figura anterior, la participación del Concejo Municipal en un proceso de reasignación se circunscribe específicamente en el momento de la aprobación de los presupuestos y en la modificación del Manual Descriptivo de Puestos producto del cambio sustancial y permanente de las tareas, actividades y responsabilidades del puesto. A pesar de esto, **no se obtuvo evidencia** de que el Concejo Municipal conociera y aprobara dichos cambios de forma previa a la reasignación asignada.

Sobre el manual descriptivo de puestos generales de los entes municipales y sus posibilidades de modificación la Procuraduría General de la República el 21 de junio del 2016 en el criterio C-144-2016 señaló lo siguiente:

“En primer término, conviene indicar que en materia municipal se reconoce a nivel constitucional y legal la autonomía política, administrativa y financiera de los entes corporativos municipales, y como parte de las funciones encomendadas, se encuentra la de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio, así como cualquier otro tipo de regulación que autorice el ordenamiento jurídico para lograr el cometido de sus fines, así se desprende del artículo 4 inciso a) del Código Municipal. Por su parte, el ordinal 13 inciso c) de ese cuerpo normativo señala que es al Concejo Municipal a quien le corresponde dictar los reglamentos de la corporación.

En esa línea, la emisión de los manuales descriptivos de puestos de los entes municipales para regular procesos de selección, reclutamiento, clasificación y valoración de personal viene a ser una labor encomendada al órgano colegiado de la Municipalidad.

El manual de puestos ha sido definido como un instrumento técnico de trabajo utilizado en empresas e instituciones con el fin de mejorar la gestión de la administración de recursos humanos. Constituye una herramienta vital para ordenar, diseñar y definir los distintos puestos o nomenclaturas que integran la estructura organizativa del ente municipal. Es a través de estos instrumentos que se asignan las tareas y funciones a un determinado puesto, y a partir de ello, se dispone el nivel salarial que corresponde a cada una de esas clases.

Los ordinales 120 y 121⁶ del Código Municipal disponen la obligación que tienen los entes corporativos de adecuar y mantener actualizado el Manual Descriptivo de Puestos para organizar sus relaciones de servicio:

⁶ Actualmente art. 130 y 131.

ARTÍCULO 120.- *“Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá 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. El diseño y la actualización del Manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.*

Para elaborar y actualizar tanto el Manual general como las adecuaciones respectivas en cada municipalidad, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales como las municipalidades podrán solicitar colaboración a la Dirección General de Servicio Civil.

Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes.”

ARTÍCULO 121.-*“Las municipalidades mantendrán actualizado un Manual de organización y funcionamiento, cuya aplicación será responsabilidad del alcalde municipal.”*

Se colige de lo anterior que el manual de puestos constituye una normativa de orden técnico; pero además este instrumento debe ser adaptado o modificado de conformidad con la realidad institucional y presupuestaria del ente municipal.

(...) nuestra jurisprudencia administrativa ha reconocido la potestad del Concejo Municipal de efectuar modificaciones al Manual de Puestos:

“El Manual, una vez aprobado, constituye un instrumento de trabajo limitante para la Administración, en la medida en que establece una descripción de las actividades del puesto, que se toma en cuenta para determinar la clasificación, dentro de la estructura de la organización, y la correspondiente valoración, siempre de acuerdo con la Escala de Salarios. Los Manuales pueden ser modificados por la jerarquía, no sólo en el contenido de la actividad, sino también en materia de requisitos, lo mismo que puede modificarse la Escala de Salarios, siempre sin perjuicio de los derechos adquiridos.” Sentencia N° 99-226 de las 15:30 horas del 11 de agosto de 1999, dictada por la Sala Segunda.” (El resaltado no es del original)

Ahora bien, continuando con el tema, es claro que las corporaciones municipales están en la obligación de mantener actualizados los manuales de puestos descriptivos, atendiendo a la mutabilidad que pueda presentarse en la forma en que se satisface un determinado servicio público. Esta mutabilidad podría conllevar la modificación del manual de puestos respectivos o simplemente la modificación de la clasificación de un determinado puesto dentro del manual existente. Así nos reitera la PGR:

“En esa línea, la emisión de los manuales descriptivos de puestos de los entes municipales para

regular procesos de selección, reclutamiento, clasificación y valoración de personal viene a ser una labor encomendada al órgano colegiado de la Municipalidad.

El manual de puestos ha sido definido como un instrumento técnico de trabajo utilizado en empresas e instituciones con el fin de mejorar la gestión de la administración de recursos humanos. Constituye una herramienta vital para ordenar, diseñar y definir los distintos puestos o nomenclaturas que integran la estructura organizativa del ente municipal. Es a través de estos instrumentos que se asignan las tareas y funciones a un determinado puesto, y a partir de ello, se dispone el nivel salarial que corresponde a cada una de esas clases.”⁷

En relación con el órgano que ostenta la facultad para realizar una modificación a un manual de puestos en un Gobierno local, con el oficio 03367 (DFOE-DL-0230) fechado el 22 de marzo de 2017, dirigido a la Auditoría Interna de la Municipalidad de Orotina, la Contraloría General de la República indicó lo siguiente:

“(…)

1. Manual descriptivo de puestos y sus modificaciones.

El MDP al que refiere el numeral 120 del Código Municipal, constituye un instrumento que por su naturaleza es de la aprobación del Concejo Municipal y que, de conformidad con el principio de paralelismo de las formas, también sus reformas deben ser aprobadas por ese órgano colegiado.

Sobre el particular, se puede profundizar revisando los dictámenes C-249-2003 y C-209-2010 de la Procuraduría General de la República, en los que se emitió criterio con respecto a las instancias a las que les corresponde aprobar el Manual integrado de recursos humanos en una municipalidad (instrumento que es similar al MDP) y, lo relacionado con el denominado Manual de evaluación y calificación de los servicios prestados, en ese orden.

En las conclusiones del dictamen C-249-2003 citado, se indicó que: 1. Es atribución del Concejo Municipal de Montes de Oca la aprobación del Manual Integrado de Recursos Humanos, según lo dispuesto por el artículo 13 del Código Municipal. / 2. La ejecución de ese Manual y la vigilancia estricta de su fiel cumplimiento competen al Alcalde de esa Municipalidad, por disposición expresa de Ley.

Del dictamen C-209-2010 interesa mencionar para lo de interés, la indicado en la conclusión tres, en el sentido de que : De acuerdo con los artículos 4, inciso a) y 13, incisos c) y d), del Código Municipal, es al Concejo Municipal a quien le corresponde aprobar un reglamento o manual de Evaluación y Calificación del servicio prestado por un servidor municipal, según propuesta del Alcalde Municipal quien funge en carácter de administración general de la Municipalidad, tal y

⁷ PGR. Dictamen 144 del 21/06/2016

como se desprende claramente de los artículos 17, inciso a) y ñ), y 135 de ese cuerpo normativo Municipal.”

Asimismo, en la conclusión número 1 el Órgano Contralor concluye al respecto que:

“1.- En las municipalidades, la aprobación del Manual descriptivo de puestos que menciona el numeral 120 del Código Municipal y sus modificaciones, corresponde al Concejo Municipal.”

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con los aspectos descritos anteriormente, es posible concluir lo siguiente:

1. El procedimiento de reasignación en la Municipalidad carece de controles efectivos y documentación respaldo que permita determinar con mayor precisión si los cambios en las tareas de los funcionarios obedecen realmente a modificaciones sustantivas y definitivas en sus labores, lo que impide garantizar la suficiencia de este y el apego a la normativa vigente.
2. En cuanto al procedimiento seguido en los casos de reasignación objeto de análisis de esta Auditoría se puede concluir que el mismo carece de instrumentos de trabajo que permitan evidenciar el cumplimiento de todas las actividades comprendidas en la reasignaciones efectuadas, en relación con la revisión, aprobación, traslado de informes, supervisión ejercida y otra documentación de respaldo, lo cual evidencia una oportunidad para fortalecer el control en dicho procedimiento, a fin de garantizar la razonabilidad, confidencialidad y el acceso a la información y a los procedimientos establecidos en la Unidad de Recursos Humanos.
3. Una vez analizado el respaldo documental del proceso de reasignación se puede concluir que la finalidad del expediente administrativo es, exigir a la Administración mantener un cuerpo ordenado de documentos, de cada una de las actuaciones que se realicen en el marco de cualquier procedimiento administrativo que deviene en prueba documental que sustenta las decisiones de la Administración, lo cual carece el proceso de reasignaciones analizadas de la Unidad de Recursos Humanos.
4. En cuanto al Manual Descriptivo de Puestos se concluye que el mismo se encuentra desactualizado respecto a los movimientos y modificaciones realizadas a este, lo que reduce la efectividad de este instrumento e impide a la Municipalidad disponer de una herramienta actualizada que le permita determinar con mayor precisión si los cambios en las tareas de un funcionario obedecen realmente a modificaciones sustantivas y definitivas de sus labores. Adicional a esto se determina la falta de aprobación por parte del Concejo Municipal sobre las modificaciones de dicho Manual lo que propicia un incumplimiento de aspectos previstos en la normativa y la jurisprudencia en esta materia.

5. Con respecto a los expedientes de los Presupuestos Extraordinarios y Modificaciones Presupuestarias, se concluye que los mismos no presentan la justificación y documentación respaldo de los movimientos en las partidas presupuestarias, sobre los cuales permitiera identificar lo que correspondía de forma particular a las reasignaciones. Lo anterior, constituye una limitante significativa para el análisis de las reasignaciones; así como, para la transparencia de la gestión de la Hacienda Pública, ya que, es imperativo contar con información confiable y transparente para la justificación de cualquier movimiento en este caso de las partidas de salario. Además, no cumple con el marco legal al realizar aumentos salariales por reasignación de puestos, por medio de modificaciones presupuestarias incumpliendo lo que indica el Código Municipal.
6. Al validar la suficiencia de las reasignaciones de puestos realizadas por la Unidad de Recursos Humanos en la Municipalidad de Belén, y en particular al obtener información respaldo sobre movimientos presupuestarios y proyecciones salariales se concluye sobre la imposibilidad de verificar el contenido presupuestario que permita cubrir la probable diferencia salarial resultante de los procesos de reasignación que fueron objeto de análisis en la presente Auditoría.

En resumen, se aprobaron reasignaciones por parte de la administración de las cuales no se obtuvo evidencia documental suficiente y pertinente que permita concluir de que están apegadas al marco técnico y de control respectivo, así como dentro del bloque de legalidad correspondiente.

7. El Concejo Municipal tiene la facultad de pedir cuentas sobre el funcionamiento de la Administración, potestad que incluye la eventual revisión de la validez de los actos administrativos, (art. 102 Ley No. 6227), en virtud de los deberes asignados en la Ley General de la Administración Pública-

V. RECOMENDACIONES

A la Administración

De conformidad con lo descrito, y lo establecido en este documento, de acuerdo con la normativa y los criterios jurídicos citados, a continuación, se presentan las siguientes recomendaciones para su atención, con el fin de fortalecer el sistema de control interno.

1. Diseñar y establecer controles para el registro, asignación, trámite y supervisión de los procesos de reasignación de puestos, a fin de que se mantenga un control adecuado de las gestiones ingresadas a la Unidad de Recursos Humanos y de su trámite posterior, lo anterior alineado al Manual de Procedimientos de Recursos Humanos emitido el 21 de enero del 2021.
2. Establecer un mecanismo de control que facilite la ubicación de la información relacionada con los procesos de resignación y de la misma forma, asegurar que toda la documentación que

respaldan estos movimientos de personal esté contenida en los expedientes, y debidamente foliada.

3. Establecer los mecanismos de control que permitan disponer de expedientes a nivel de presupuesto en los cuales los cambios en el contenido presupuestario de los diferentes programas, partidas y subpartidas se justifiquen de manera suficiente.
4. Definir los mecanismos de control que permitan garantizar que los gastos que se incorporen por modificación presupuestaria y que generen obligaciones permanentes para la institución, cuenten con el financiamiento seguro para los periodos futuros, lo cual debe quedar debidamente documentado, lo anterior de forma particular para los movimientos que afectan las partidas de salario.
5. Elaborar y documentar las proyecciones salariales correspondientes, relacionados con los diferentes movimientos generados en la planilla institucional de forma tal que queden debidamente justificados.
6. Exponer al Concejo Municipal de forma específica y clara las partidas que conforman los movimientos salariales cuando se presenten tanto en el presupuesto ordinario como extraordinario y las modificaciones internas, de forma tal que les permita cumplir con el deber de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos de acuerdo con el marco normativo aplicable.
7. Establecer los mecanismos de control necesarios que le permitan a la administración definir los plazos para recibir solicitudes y realizar el proceso de reasignación y con ello posteriormente incluirlo en el presupuesto ordinario en caso de que estas procedan.
8. Diseñar y establecer controles orientados al análisis financiero con el fin de verificar el contenido presupuestario de previo, que permita cubrir la posible diferencia salarial resultante del proceso de reasignación.
9. Ante la presencia o intención de cualquier tipo, por parte de la Administración Superior que afecte o modifique el Manual de Puestos de la Municipalidad de Belén, este debe ser expuesto a priori al Concejo Municipal para su aprobación de lo contrario debe abstenerse de realizar actos contrarios al marco legal establecido para ello.
10. Ejecutar las acciones necesarias para actualizar el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad de acuerdo con los requisitos y caracterización funcional actual de cada uno de los puestos, y que a su vez dicha modificación cuente con la debida aprobación por parte del Concejo Municipal.

Al Concejo Municipal

11. Valorar dentro de su potestad que tiene como superior jerárquico lo que corresponda en relación con las acciones realizadas por parte de la Administración, que carecen de sustento técnico, legal y presupuestario, tal como le establece la Ley General de Administración Pública.
12. Analizar el establecimiento de instrumentos de control que permitan cumplir con el deber de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos de acuerdo con el marco normativo aplicable en lo que respecta a las partidas que conforman los movimientos salariales cuando se presenten tanto en el presupuesto ordinario como extraordinario y las modificaciones internas.

De conformidad con los anteriores comentarios y aspectos a considerar, se le solicita informar a esta Auditoría, en un plazo de **30 días** hábiles, sobre los resultados de las medidas a seguir para dar cumplimiento a lo señalado en este oficio.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

LIC. SERGIO VARGAS FLORES
ASISTENTE AUDITORIA INTERNA

Archivo/expediente

ORIGINAL FIRMADO

VI. ANEXOS

**ANEXO N°1 COMENTARIOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL
 INFORME BORRADOR DE AUDITORÍA**

COMENTARIOS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DEL INFORME BORRADOR DE AUDITORÍA	
Institución:	Municipalidad de Belén
Área /Unidad:	Alcaldía
Número de Informe:	INF-AI-05-2021
Nombre de Informe:	Auditoria Reasignaciones de Personal en la Municipalidad de Belén.

Comentario Administración	Comentario de la Auditoría
Por medio del memorando AMB-M-1119-2021 del 19 de noviembre del 2021, la Alcaldía comunica las observaciones a los hallazgos y recomendaciones que considera pertinentes, donde se realizan los siguientes comentarios:	.
“• Se indica en el borrador del Informe Final INF-AI-05-2021 que:	Sobre el punto expuesto por la Administración se aclara que las

Comentario Administración	Comentario de la Auditoría
<i>“Con respecto a la revisión de cada uno de los procesos de reasignación detallados anteriormente, se determina como principal debilidad de control, la falta de documentos de respaldo sobre dichos procesos, ya que no se elaboró por parte de la Unidad de Recursos Humanos los expedientes particulares de cada reasignación, ni en los expedientes de cada uno de los funcionarios mantienen las resoluciones de la reasignación y su evidencia respectiva. Adicionalmente se identifican las siguientes debilidades de control:</i> <i>Es importante indicar que los informes de reasignación a partir de la implementación de la recomendación señalada en el documento “AAI 08 2019 2. Implementar el uso de un Expediente en el Proceso de Recursos Humanos, con el fin de documentar lo concerniente a las actividades relevantes vinculadas con los estudios de Reasignación de Puestos. Lo descrito, en concordancia con el cumplimiento de lo estipulado en la Norma 4.4 .1 denominada “Documentación y registro de la gestión institucional”, la cual es parte de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público (N 2 2009 CO DFOE), emitidas por la Contraloría General de la República” se mantienen en un Archivador Manual destinado a este fin.</i> <i>Igualmente sucede en el caso del Expediente de reasignación del Puesto Número 01 2021.</i> <i>(...)Es importante señalar al respecto que como se indicó en el punto anterior, a partir de la aprobación del procedimiento denominado “PRH 15 Actualización de perfiles de puesto y reasignación”, se elaboran expedientes de reasignación con el detalle requerido por este procedimiento”</i>	pruebas fueron ejecutadas de acuerdo con el alcance planteado en el presente informe, lo que implica que la revisión de los casos de reasignaciones expuestos se realizó con base en la normativa del Servicio Civil de forma supletoria, al no existir en ese momento a lo interno de la Municipalidad un marco de acción definido. Por otro lado, conscientes de las acciones realizadas por parte de la Administración en el desarrollo de los procedimientos respectivos se incorporó dentro de las recomendaciones lo siguiente: Diseñar y establecer controles para el registro, asignación, trámite y supervisión de los procesos de reasignación de puestos, a fin de que se mantenga un control adecuado de las gestiones ingresadas a la Unidad de Recursos Humanos y de su trámite posterior, lo anterior alineado al Manual de Procedimientos de Recursos Humanos emitido el 21 de enero del 2021.

Comentario Administración	Comentario de la Auditoría
<i>Una vez más señalamos que a partir de la aprobación del procedimiento denominado “P-RH-15-Actualización de perfiles de puesto y reasignación”, se han incluido en este, actividades en búsqueda de mejorar los controles correspondientes. Respondemos al respecto de las debilidades mencionadas:</i> <i>o No se observó notas de traslado de documentos para revisión y observaciones al informe emitido por parte del Coordinador de la Unidad de Recursos Humanos de ese entonces a las jefaturas involucradas, así como un documento que contenga otros aspectos, en cuanto a la revisión de la ubicación del contenido presupuestario.</i> <i>En el Expediente de reasignación de Puesto Número 01 2021 se observan OF RH 351 2021, en el cual se le envía a la jefatura respectiva un posible borrador del perfil del funcionario a partir del análisis realizado, igualmente se recibe el visto de la jefatura en el oficio AMB M 609 2021 o En el informe final emitido por el Coordinador de Recursos Humanos no se menciona en ninguna parte que el programa a nivel presupuestario al cual pertenece el puesto tiene contenido económico para atender el pago de reasignaciones propuestas para este.</i> <i>En el Expediente de reasignación de Puesto Número 01 2021 se observa el informe INF RH 005 2021, en el cual en su página cinco se lee al respecto: “...así misma previa consulta a la Meta RHH 99, se corrobora que en el código presupuestario 5010106000101 (Sueldos para cargos fijos) existen recursos para hacer frente a la reasignación de estudio o No se observa la notificación de la Resolución de clasificación a todas las unidades involucradas en el proceso.</i> <i>En el Expediente de reasignación de Puesto Número 01 2021, se observa</i>	Con respecto al expediente de la reasignación de Puesto Número 01 2021, al cual se hace referencia en el oficio remitido por la administración es importante aclarar que a pesar de que se facilita un expediente con documentación relacionada al procedimiento de reasignación en el mismo se observa lo siguiente: • El análisis de la reasignación se centra en mencionar que el puesto ha experimentado una evolución importante, pero no se detalla cómo se realiza la reasignación ni los criterios objetivos y técnicos utilizados para llegar a esa conclusión, lo cual es parte fundamental del procedimiento y que debe de constar en el expediente. • Al revisar el perfil del puesto la caracterización funcional se observa un cambio en las funciones pasando de 7 actividades a 16 actividades, sin embargo, no se puede concluir que representan un cambio sustancial en las tareas, responsabilidades y funciones del puesto si no se encuentra documentado y respaldado lo correspondiente con las pruebas técnicas necesarias en dicho expediente. • Con respecto al contenido presupuestario, a pesar de que en la documentación remitida el analista de recursos humanos señala que la meta RHH 99 tiene recursos para hacerle frente a la reasignación, como se indicó en el presente informe, se revisó esta y otras metas presupuestarias en lo que respecta a las partidas de salario, sin embargo no se obtuvo evidencia de que estas estuvieran justificadas en las proyecciones salariales realizadas por la Unidad de Recursos Humanos; ya que a pesar de solicitarlas formalmente, no se remitieron a esta Unidad de

Comentario Administración	Comentario de la Auditoría
<i>el oficio AMB M 641 2021 la aprobación al estudio de reasignación, en este caso por el mismo se da por comunicado la jefatura a cargo del puesto en cuestión.</i> <i>o No se ubica un documento, que evidencie que se revisaron todos los elementos y atestados de cada uno de los funcionarios, para concluir que este cumple con los requisitos suficientes para optar por el puesto a reasignar.</i> <i>En el Expediente de reasignación de Puesto Número 01 2021, se observa el informe INF RH 005 2021, en el cual en su página tres se lee al respecto “</i> <i>Cumplimiento de requisitos</i> <i>Respecto a la variación de los requisitos de la clasificación actual a la propuesta se debe tomar en cuenta que la misma requiere de un Técnico medio en Secretariado, o Bachiller en Educación Diversificada y título Secretariado Comercial de una escuela comercial reconocida por el Ministerio de Educación Pública, lo cual para los fines de este estudio se revisó la Preparación Equivalente a la señora Salas Núñez. En el caso particular se toma como referencia el título de Secretariado Ejecutivo, impartido por la Colegio Universitario de Cartago, el cual tiene una duración de 2 años (6 cuatrimestres). (...)</i> <i>o No se localiza un documento de trabajo, que evidencie el cotejo de las pruebas realizadas, contra el Manual de puestos, para concluir que el servidor cumplía con los requisitos suficientes para optar por el puesto a reasignar.</i> <i>Ídem al anterior</i> <i>o No se observa evidencia que manifieste la entrevista al jefe inmediato</i>	Fiscalización al cierre del presente informe, dado que argumentó que es la Dirección Administrativa Financiera, quienes a su vez argumentaron por medio de la Unidad de Presupuesto que es la Unidad de Recursos Humanos la que debe realizarlas. Por lo que no es suficiente mencionar que se cuenta con los recursos sino justificarlo adecuadamente en el expediente. Adicionalmente es importante indicar que este proceso de reasignación se realizó sin que la Municipalidad tenga un Coordinador de la Unidad de Recursos Humanos, es decir, de una persona experta en el tema. El procedimiento fue realizado por el analista de recursos humanos, el cual a la fecha del presente informe no contaba con el respectivo perfil dentro del Manual Descriptivo de Puestos, por lo que no se puede concluir si dentro de sus funciones puede realizar este tipo de procesos.

Comentario Administración	Comentario de la Auditoría
<i>y los aportes que este aportara a la valoración del proceso.</i> <i>En el Expediente de reasignación de Puesto Número 01 2021, se observa el informe INF RH 005 2021, en el cual en su página once se puede observar la entrevista a la jefatura correspondiente.</i>	
<i>Ante lo anteriormente descrito , es importante indicar los esfuerzos que se han realizado primeramente con la elaboración y aprobación del procedimiento “P RH 15 Actualización de perfiles de puesto y reasignación” y su subsecuente implementación para mejorar los controles respecto a las actividades de reasignación , en concordancia con lo indicado en el borrador del Informe Final INF AI 05 2021 , por lo que se considera se debe señalar las gestiones que la administración ha realizado para incorporar de una mejor manera aspectos como documentación del proceso, elaboración de análisis de factibilidad, validación de requisitos entre otros.</i>	En lo que respecta este punto se realizó el comentario en la recomendación N°1 al indicar: Diseñar y establecer controles para el registro, asignación, trámite y supervisión de los procesos de reasignación de puestos, a fin de que se mantenga un control adecuado de las gestiones ingresadas a la Unidad de Recursos Humanos y de su trámite posterior, lo anterior alineado al Manual de Procedimientos de Recursos Humanos emitido el 21 de enero del 2021. Adicionalmente, se incorpora en el apartado 3.6 “Acuerdos del Concejo Municipal sobre modificaciones de perfil”, específicamente en el detalle del procedimiento de reasignación un comentario adicional que indica: Con respecto a este procedimiento es importante indicar que la Municipalidad definió y aprobó el Manual de Procedimientos de Recursos Humanos emitido el 21 de enero del 2021, dentro del cual se encuentra lo correspondiente al tema de Reasignaciones por lo que es conveniente revisarlo a la luz de lo que establece el procedimiento del Servicio Civil.

ORIGINAL FIRMADO