



A U D I T O R Í A I N T E R N A

---

AAI-03-2020

13 DE JULIO DE 2020

INGENIERO  
HORACIO ALVARADO BOGANTES  
ALCALDE MUNICIPAL  
BELÉN

SEÑORES(AS)  
CONCEJO MUNICIPAL  
BELEN

ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE TRASLADO DEL PUESTO N°60.

Estimado Señor:

En atención al acuerdo del artículo No. 27 de la Sesión Ordinaria 53-2019 del 10 de setiembre de 2019, relacionada con el traslado del puesto No.60, se presentan las siguientes consideraciones, las cuales tienen fundamento en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, que indica textualmente:

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

Dicha revisión tiene como propósito examinar el proceso seguido por la Administración en la reubicación del puesto N° 60, vinculado con el cargo denominado Coordinador de Subproceso de Saneamiento Ambiental, validando el cumplimiento estricto de las políticas, lineamientos y directrices establecidas en este tipo de procesos.

Para cumplir el objetivo citado, esta advertencia comprendió el análisis del expediente personal del funcionario que ostenta el puesto N°60 en la Municipalidad, además de información relacionada que se

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

generó durante el proceso, la cual incluye además las actas de las Sesiones de Concejo donde se conoció temas afines al traslado.

I. ANTECEDENTES SOBRE EL TRASLADO DEL PUESTO N°60.

A continuación, se exponen los siguientes aspectos relevantes, que resumen el proceso realizado, sobre el traslado y reubicación del puesto N°60:

1. El 23 de octubre del 2012, en Sesión Ordinaria 67-2012 celebrada por el Concejo Municipal, en el artículo 36 se conoció el oficio MB-070-2012 del Asesor Legal Externo, y por medio del cual dicho Concejo tomo el siguiente acuerdo:

*“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).”*

2. El 16 de enero del 2019, el Coordinador de Recursos Humanos suscribe el oficio OF-RH-022-2019 por medio del cual comunica al funcionario del puesto N°60 entre otras cosas lo siguiente:

*“Producto del acuerdo del Concejo Municipal consignado en el Acta No. 56-2018 de la Sesión Extraordinaria del 20 de setiembre del 2018, se le informa que, a partir del presente año, el puesto No. 060 que usted ocupa en propiedad, se reubicó en el Subproceso de Saneamiento Básico, adscrita al Área de Servicios Públicos”*

Además, en dicho oficio el Coordinador informa al funcionario las tareas que debe realizar en ese nuevo puesto.

3. El 20 de setiembre del 2018, en Sesión Extraordinaria 56-2018 el Concejo Municipal aprueba el

Plan Anual Operativo y el Presupuesto Ordinario 2019 de la Municipalidad, donde en el cuerpo de este se indica lo siguiente:

*“Traslado de Centro de Costo:*

*“En concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley No. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, se estableció el Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos del cantón de Belén (artículo 8), el que a su vez forma parte del Plan Nacional de Residuos y Política Nacional de Residuos (artículo 7). En el caso de esta Municipalidad y para tales efectos se creó el puesto No. 060 en el año 2012 (inicialmente con cargo a la subpartida de servicios especiales), con el fin de contar con el concurso de un profesional especializado en la materia que le diera forma y consolidara este esfuerzo, ubicándose dicho puesto en el Proceso Ambiental, adscrito a la Alcaldía.*

*Esta decisión de ubicación y dependencia jerárquica, en ese momento resultaba conveniente por afinidad, siendo que a la vez la citada Ley No.8839 consideraba la gestión integral de residuos sólidos, como la base del proceso ambiental, como en efecto se desprende de su lectura, no obstante, en el caso de la Municipalidad de Belén y debido a la preexistencia de un Proceso Ambiental sólido, orientado a ser actor principal en los esfuerzos de sostenibilidad del cantón, resulta conveniente por aspectos de control interno, separar la gestión de desechos sólidos del quehacer de nuestro Proceso Ambiental, reubicando dicho puesto, clasificado como Profesional Municipal 1-A, en el Área de Servicios Públicos, a efecto de coordine el proceso de saneamiento ambiental básico.*

*Ante tal situación se recomienda la reubicación presupuestaria del puesto No. 060, ubicándolo como ya se indicó en el centro de costo del Área de Servicios Públicos, específicamente en la Dirección del Área, a efecto de que su titular asuma como se indicó, el control, ejecución y supervisión del proceso de saneamiento ambiental básico”. Lo anterior se realiza, según el informe INF-RH-007-2018, Justificación para la creación de nuevos puestos de trabajo a incluir en el anteproyecto de presupuesto para el año 2019, elaborado por el Lic. Víctor Sánchez Barrantes, Coordinador Recursos Humanos. (...)*

4. El 27 de agosto del 2018, el Coordinador de Recursos Humanos emite el oficio INF-RH-004-2018, remitido al Alcalde Municipal por medio del cual justifica la creación de nuevos puestos de trabajo a incluir en el anteproyecto de presupuesto para el año 2019, en lo que respecta al traslado del puesto N°60 y su ubicación en el centro de costo del Área de Servicios Públicos, se extrae en lo de interés lo siguiente:

*“En concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley No. 8839, Ley para la Gestión*

*Integral de Residuos, se estableció el Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos del cantón de Belén (artículo 8), el que a su vez forma parte del Plan Nacional de Residuos y Política Nacional de Residuos (artículo 7). En el caso de esta Municipalidad y para tales efectos se creó el puesto No. 060 en el año 2012 (inicialmente con cargo a la subpartida de servicios especiales), con el fin de contar con el concurso de un profesional especializado en la materia que le diera forma y consolidara este esfuerzo, ubicándose dicho puesto en el Proceso Ambiental, adscrita a la Alcaldía.*

*Esta decisión de ubicación y dependencia jerárquica, en ese momento resultaba conveniente por afinidad, siendo que a la vez la citada Ley No. 8839 consideraba la gestión integral de residuos sólidos, como la base del proceso ambiental, como en efecto se desprende de su lectura, no obstante, en el caso de la Municipalidad de Belén y debido a la preexistencia de un Proceso Ambiental sólido, orientado a ser actor principal en los esfuerzos de sostenibilidad del cantón, resulta conveniente por aspectos de control interno, separar la gestión de desechos sólidos del quehacer de nuestro Proceso Ambiental, reubicando dicho puesto, clasificado como Profesional Municipal 1-A, en el Área de Servicios Públicos, a efecto de coordine el proceso de saneamiento ambiental básico, movimiento a su vez basado en los siguientes argumentos:*

- La actividad de fiscalización técnica de la gestión de residuos sólidos exige separar esta función del Proceso Ambiental, caso contrario no habría efectividad en tal esfuerzo por parte de este último proceso de trabajo.*
- El Área de Servicios Públicos históricamente ha tenido a cargo la recolección de residuos sólidos, el servicio del cementerio, la limpieza de espacios públicos y lotes enmontados, entre otras actividades relacionadas con los desechos sólidos; actividades que al presente no se encuentran conjuntadas en un solo proceso.*
- Debido a la situación informada en el punto anterior, la Institución no tiene unidad de planeamiento, ejecución y control integral del servicio de residuos sólidos, situación que constituye una insuficiencia administrativa de nuestro sistema de organización.*
- El proceso ambiental estratégico institucional se encuentra orientado a la sostenibilidad del cantón (planes reguladores, protección de los recursos naturales, coordinación interinstitucional de acciones de desarrollo integral, entre otros), actividades que no guardan relación directa con la actividad básica de gestión de desechos sólidos.*

*Ante tal situación se recomienda la reubicación presupuestaria del puesto No. 60, ubicándolo como ya se indicó en el centro de costo del Área de Servicios Públicos, específicamente en la Dirección del Área, a efecto de que su titular asuma como se indicó*

*el control, ejecución y supervisión del proceso de saneamiento ambiental básico caracterizado funcionalmente en los siguientes términos:*

- *Formular y actualizar el plan municipal de manejo integral de residuos sólidos y promoción de tecnologías limpias, a partir de las consideraciones establecidas en la Ley No. 8839 y normativa conexas.*
- *Promover la participación de todas las personas físicas y jurídicas del cantón de Belén en forma activa, consciente, informada y organizada, en la gestión integral de residuos sólidos.*
- *Participar en las acciones de fomento para el desarrollo de mercados de subproductos, materiales valorizables y productos reciclados y, biodegradables.*
- *Formular y/o actualizar de las especificaciones técnicas y administrativas para la contratación o renovación de los servicios prestados por los contratistas encargados de la recolección de residuos sólidos, limpieza de vías, lotes enmontados y, cementerio.*
- *Promover los ajustes de las tasas referidas a la prestación de los servicios brindados por el Proceso de Trabajo.*
- *Brindar atención a las diferentes quejas que se presentan, producto de los servicios bajo responsabilidad.*
- *Organizar y administrar el cementerio de la localidad.*
- *Disposición adecuada de los restos (inhumación y exhumación).*
- *Inspeccionar los servicios prestados por el contratista asignado al cementerio. (soporte constructivo, mantenimiento, y embellecimiento del camposanto).*
- *Inspeccionar los servicios prestados por los contratistas asignados a la recolección de desechos sólidos, limpieza de vías y, lotes enmontados (calidad, oportunidad y efectividad del tiempo utilizado).*
- *Verificar los reportes operacionales relacionados con la gestión de desechos sólidos recolectados en el cantón (ordinarios, y valorizables), desde el ingreso a los límites del cantón, hasta finaliza su actividad en el mismo.*
- *Verificar el número de personas, vehículos y otros recursos, asignados por la empresa contratista a la prestación de cada uno de los servicios, verificando que estos servicios se ajusten y no se encuentren disminuidos, con respecto a los establecidos en el respectivo cartel.*
- *Recomendar las multas a aplicar a los contratistas debido a los incumplimientos detectados.*
- *Generar el cobro de recolección de desechos sólidos y servicios de cementerio, garantizando el efectivo control de estos y efectuado los ajustes que se requieran al efecto.*

- *Establecer, mantener, perfeccionar y evaluar, en conjunto con el Director del Área, el sistema de control interno del área de trabajo, según los alcances del artículo 8 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 y demás normativa conexas.*

5. El 22 de enero del 2019, en Sesión Ordinaria 04-2019, en el artículo 10 se presenta una moción donde analiza el caso del traslado del puesto N°60 al Subproceso de Saneamiento Ambiental, producto de esto se acordó por parte del Concejo Municipal lo siguiente:

*“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Avalar la Moción presentada. SEGUNDO: Solicitar a la administración que aclare y ajuste la conducta administrativa en relación al traslado del puesto 060 a la Dirección de Servicios Públicos, incluyendo consideraciones técnico-jurídicas del traslado de esa plaza, que deben ser aprobadas por este Concejo. TERCERO: Lo anterior debido a que todavía no hay aprobación de este Concejo Municipal sobre una modificación diferente al traslado de una plaza de un centro de costos a otro; y/o cambios en el Manual de Procesos, Manual de Funciones, Manual de Estructura Organizacional y que el Proceso de Saneamiento Ambiental Básico no está reflejado en la estructura organizacional actual, pese a que existe un informe que se hace mención a ella, pero han pasado 18 años y no se refleja en la estructura actual, proceso que jerárquicamente obedece al Director de Servicios Públicos. ¿Qué pasa si se aumenta la complejidad de las cargas de trabajo del puesto 060?, ¿Cuál sería su clasificación y costo por razón de cambio de naturaleza de funciones a las adquiridas en el 2012, ya que según nuestro acuerdo se pasa la plaza con sus funciones sin aumentar el nivel jerárquico? ¿Jerarquía organizacional: cuál es el impacto sobre funciones y derechos adquiridos de otros funcionarios? Ya que faltaría por presentar la completa integridad del estudio para ser aprobado por el Concejo, si las funciones de don Esteban Salazar cambiaran en su nuevo puesto, acordes al debido proceso administrativo, según los oficios de la auditoría y avalados por la Contraloría en el tema de Restructuración. CUARTO: Lo anterior acorde al artículo 17 inciso a y d del Código Municipal.” (el resaltado no es del original)*

6. El 07 de febrero del 2019, la Coordinadora de una Unidad Ambiental por medio del oficio UA-014-2019, remitido al Alcalde Municipal donde da respuesta al oficio OF-RH-022-2019 por medio del cual el Coordinador de Recursos Humanos le comunica al funcionario del puesto N°060 su traslado al subproceso de Saneamiento Básico, de dicho oficio se extrae lo siguiente:

*“(…) El informe presentado por el proceso de Recursos Humanos, donde se solicita el movimiento de la plaza, no cuenta con motivación ni estudios técnicos que justifiquen el cambio institucional para el funcionario público señalado, y las funciones propuestas para tal puesto. Sin considerar el objetivo operativo que dio lugar a la contratación del recurso humano, a saber, la planificación estratégica para la gestión integral de residuos. La*

*movilización de la plaza implica para el nuevo perfil de puesto, cumplir también con la planificación estratégica que motivó la creación del puesto como tal. Las acciones y/o actividad para el Subproceso de Saneamiento Básico, son todas administrativas y ninguna estratégica como así lo requiere la Ley No. 8839. (...)*

*(...) Se sabe que a pesar de haber realizado el cambio del puesto No. 60 al Área de Servicios Públicos, no se tienen definidas las actividades o funciones a realizar por el señor (...), pues ya se han ido eliminando algunas de las que se indicaron en el oficio No. OF-RH-022-2019, principalmente debido a la falta de contenido técnico en la justificación de este traslado. Se vislumbra como un puesto operativo, administrativo, y no de planificación. (...)"*

7. El 7 de mayo del 2019, en Sesión Ordinaria 28-2019, donde por medio del artículo 19 se conoce oficio 1609 presentado por la Coordinadora del Cementerio en el cual externa que una afectación directa en el desarrollo de sus funciones en materia laboral como consecuencia del traslado del puesto N°60 al Subproceso de Saneamiento Ambiental. Producto de su discusión en el Concejo se acordó lo siguiente:

*"SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Solicitar al Alcalde Municipal y a la Unidad de Recursos Humanos un informe donde se aclare la situación que denuncia (...). SEGUNDO: Remitir a la Comisión de Reestructuración para análisis y recomendación a este Concejo Municipal."*

8. El 11 de junio del 2019, en Sesión Ordinaria 35-2019, en el artículo 27 se conoce oficio COR-13-2019 de la Comisión de Reestructuración a través del cual se conoce y se concluye sobre el oficio 1609 de la Coordinadora del Cementerio, del análisis realizado por parte del Concejo Municipal se acordó lo siguiente:

*"SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Avalar el dictamen de la Comisión. SEGUNDO: Solicitar a la Unidad de Recursos Humanos ajustar el perfil del puesto número 60 dejando todas las tareas del Cementerio en el puesto 113 por lo que solicitamos el perfil ajustado con la corrección según el oficio OF-RH-174-2019. TERCERO: Remitir copia del presente acuerdo a los funcionarios (...)."*

9. El 25 de junio del 2019, en Sesión Ordinaria 38-2019, artículo 27 se conoce oficio AMB-MC-121-2019 de la Alcaldía Municipal y por medio de éste traslada a su vez el oficio OF-RH-292-2019 del Coordinador de Recursos Humanos donde se remite el informe solicitado sobre el perfil básico ajustado del puesto que ocupa el funcionario del Subproceso de Saneamiento Ambiental, del cual se desprende lo siguiente:

*"Este perfil se formula en concordancia con lo dispuesto en los artículos 10 siguientes y*

concordantes de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292, para lo cual el Director del Área de Servicios Públicos, (...), el Encargado de este Subproceso de Trabajo, (...) y, quien suscribe el presente documento, realizaron un análisis exhaustivo del servicio brindado por el Subproceso de Saneamiento Básico, con el fin de delimitar el componente ocupacional del puesto No.060, el cual procedemos a someter a su consideración final, no sin antes informar que dicho perfil se fundamenta en cuatro actividades generales, a saber: 1. Vinculación de la operatividad del servicio con la gestión institucional 2. Administración del servicio de recolección de residuos sólidos ordinarios 3. Limpieza de vías y áreas públicas 4. Cementerio Municipal.

*CARGO: COORDINADOR SUBPROCESO SANEAMIENTO AMBIENTAL*

*CLASE DE PUESTO: Profesional Municipal 1-A*

*Detalle funcional*

- *Vincular la operatividad del servicio de manejo de residuos sólidos con la gestión institucional, suministrando la información recabada en la prestación del servicio prestado, con el fin de alimentar los diferentes procesos institucionales (gestión ambiental, estratégica; actualización de tasas y precios).*
- *Implementar las recomendaciones emitidos por los diferentes procesos institucionales como parte de la mejora en la prestación del servicio a cargo.*
- *Formular y administrar el plan municipal de manejo integral de residuos sólidos y promoción de tecnología limpias.*
- *Formular y administrar los carteles de contratación administrativa referidos a la recolección, transporte, tratamiento y disposición final.*
- *Supervisar el servicio ofrecido por el contratista.*
- *Sensibilizar y capacitar localmente en gestión integral de residuos sólidos ordinarios.*
- *Ejecutar diferentes actividades de evaluación tecnológica para el manejo integral de residuos sólidos.*
- *Brindar asistencia técnica para programas de reciclaje y organizaciones locales.*
- *Formular los carteles de contratación administrativa referidos a la limpieza de vías y áreas públicas.*
- *Supervisar el servicio ofrecido por el contratista.*
- *Supervisar la administración del servicio del cementerio.*
- *Brindar asistencia técnica en la disposición de restos humanos.*

*Atinencias académicas*

*Gestión Ambiental*

*Educación Ambiental*

*Ingeniería Ambiental*

*Biología*

*SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: Remitir a la Comisión de Reestructuración para análisis y recomendación a este Concejo Municipal.”*

10. El 30 de julio del 2019, en Sesión Ordinaria 45-2019 celebrada por le Concejo Municipal, en el artículo 13 se conoce el Oficio AMB-MC-147-2019 del Alcalde, que a su vez traslada el memorando OF-RH-320-2019, suscrito por el Coordinar de Recursos Humanos, el cual en lo de interés señala lo siguiente:

*“Para su consideración y posibles aclaraciones que deban presentarse a los señores Regidores, procedemos a informar sobre una serie de acuerdos que se tomaron en la última reunión de la Comisión de Reestructuración, a la cual se me invitó, referidos a las descripciones básicas de los cargos denominados Asesor de Control Interno y, Coordinador de Saneamiento Ambiental.*

*Primeramente, debe informarse que la construcción de las descripciones básicas de cargos, como los antes señalados, constituyen una responsabilidad directa y básica del superior jerárquico y su inmediato inferior, según lo informan los artículos 10 siguientes y concordantes de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292, toda vez que dichas descripciones ocupacionales constituyen la primera línea de defensa del sistema de control interno, sea la administración de operaciones.*

*Ampliando sobre este particular cabe agregar que el superior jerárquico y su inmediato inferior son responsables de abordar las deficiencias de proceso y control del día a día, siendo que la primera y lógica actividad a desarrollar en este sentido es la identificación, formalización y ajuste de las tareas que conforman los perfiles de los cargos. (...)”*

Posteriormente en el artículo 29 de la misma Sesión, la Coordinadora de la Comisión de Reestructuración presenta el Oficio COR-17-2019, por medio del cual se dictaminó sobre el acuerdo municipal referencia 3806-2019 donde el Alcalde remitió el oficio AMB-MC-121-2019, sobre dicho análisis se acordó lo siguiente:

*SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: PRIMERO: Avalar el dictamen de la Comisión. SEGUNDO: Solicitar a la Administración Municipal una propuesta sobre la situación actual de la Unidad Ambiental. TERCERO: Solicitar Administración Municipal las aclaraciones y modificaciones del puesto número 60 acorde a lo conversado en la comisión sobre: 1- Brindar asistencia técnica en la disposición de restos humanos, 2- Brindar asistencia técnica para programas de reciclaje y organizaciones locales, 3- Sensibilizar y capacitar localmente en gestión integral de residuos sólidos ordinarios. CUARTO: Se solicita a la Unidad de Recursos Humanos la aclaración sobre el control cruzado de control interno que, a la Coordinadora*

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

*de la Unidad Ambiental, supuestamente le corresponde sobre la fiscalización del proceso de Saneamiento Ambiental, ya que ese perfil fue aprobado por el Concejo Municipal. QUINTO: Fundamentados en acuerdo Referencia 4121-2017 del Concejo Municipal y los Oficios OAI-142-2017, INF-AI-05-2017, OAI-11-2018 y OAI-15-2018 de la Auditoría Interna, los oficios de la Contraloría General de la República DFOE-DL-0025 del 09 de enero del 2018, oficio 00109 del 09 de enero 2018 y 00889 del 19 de enero 2018 se le solicita a la Unidad de Recursos Humanos presente la pertinencia del puesto de esta coordinación y presenten los acuerdos pertinentes donde se crea el Subproceso de Saneamiento Básico ya que todas las plazas deben cumplir técnica y legalmente, según acuerdo 5601-2018 enviado a la Contraloría con la aprobación del presupuesto 2019. SEXTO: Solicitar a la Unidad de Recursos Humanos la viabilidad jurídica y viabilidad financiera presentadas a la hora en que implemento cambios en los procesos y en una propuesta de nueva estructura del puesto número 60, como correspondía.”*

11. El 10 de setiembre del 2019, en Sesión Ordinaria 53-2019 celebrada por el Concejo Municipal, se acordó por parte de este órgano lo siguiente:

*SE ACUERDA CON TRES VOTOS A FAVOR DE LOS REGIDORES Eddie Mendez, Gaspar Rodriguez, María Antonia Castro Y DOS EN CONTRA DE LOS REGIDORES Lorena Gonzalez, Juan Luis Mena: PRIMERO: Avalar la iniciativa presentada. SEGUNDO: Entregar a la Auditoria TODOS los acuerdos relacionados con: 1- La situación de las letras a la par de la Estación 5. 2- La Creación de una Jefatura del Subproceso de Saneamiento Básico, puesto número 60, basado en un acuerdo del año 2000, según el Dpto. de Recursos Humanos. Para que nos de sus recomendaciones al respecto.*

12. El 12 de setiembre del 2019, la Coordinadora de una Unidad Ambiental por medio del oficio UA-104-2019, comunica al Coordinar de Recursos Humanos que desde que se realizó el traslado del funcionario del puesto N°060 se han presentado inconvenientes en la ejecución de varios proyectos, debido a que no se tiene claridad total de las obligaciones y competencias del Subproceso de Saneamiento Ambiental y el rol de la Unidad Ambiental en el proceso de Gestión Integral de Residuos Sólidos, de dicho oficio se detalla en lo de interés lo siguiente:

*“(…) Durante todos los meses del año, desde que se realizó el traslado del señor (...) al Área de Servicios Públicos, se han presentado inconvenientes en la ejecución de varios proyectos, pues no se tiene claridad total de las obligaciones y competencias de la Unidad de Saneamiento Ambiental y del rol de la Unidad Ambiental en el proceso de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Hoy, nueve meses después, no se ha indicado por parte de la Unidad de Recursos Humanos, de manera escrita y puntual estos aspectos y no hay claridad para el desarrollo de algunos proyectos, programas o procedimientos (...)”*

*(...) solicito de manera respetuosa se envíe a esta Unidad Ambiental un documento donde se clarifiquen las competencias y obligaciones de la Unidad de Saneamiento Ambiental, ya que la Unidad Ambiental requiere definir de manera clara cuál es su alcance y área de trabajo en la gestión integral de residuos (...)"*

13. El 18 de setiembre del 2019, en Sesión Ordinaria 55-2018 celebrada por el Concejo Municipal, en el artículo 10 se conoce el oficio AMB-MC-167-2018 del Alcalde, donde se traslada el oficio OF-RH-301-2018 del Coordinador de Recursos Humanos por medio del cual explica que el número correcto del informe de creación de nuevos puestos para el 2019 es el INF-RH-007-2018.

## II. PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE TRASLADOS.

El presente estudio permitió determinar que la Municipalidad no cuenta con un procedimiento formal, debidamente aprobado y comunicado a los funcionarios correspondientes, el cual regule y guíe la realización de traslados de funcionarios y reubicaciones de plazas.

En estudios previos de Auditoría relacionados al proceso de Recursos Humanos, el Coordinador de esta Unidad, indicó que la norma supletoria que utiliza para regular las acciones afines a su dependencia son el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento, resoluciones y demás criterios externados por la Dirección General del Servicio Civil, Dictámenes de la Sala Constitucional, Procuraduría General de la República y, las mismas posiciones científicas actualizadas respecto al abordaje de la gestión humana.

Basados en lo anterior, resulta importante definir los conceptos de traslado y reubicación contenidos en los incisos u) y x) del Artículo 3 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo:

*"Artículo 3° - Para los efectos de las disposiciones de este texto se entiende:*

*(...) u) Por "traslado": el paso de un servidor regular de un puesto a otro del mismo nivel salarial;*

*(...) x) Por "Reubicación", el desplazamiento de un servidor con su puesto dentro de un programa presupuestario, de uno a otro programa o de un ministerio a otro."*

En cuanto a la aplicación de dichos conceptos en los procedimientos de las instituciones el artículo 22 bis del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil señala:

*"Artículo 22 bis.- Los traslados, reubicaciones y recargos de funciones se regirán de acuerdo con lo que se indica a continuación:*

*a. Los traslados y reubicaciones podrán ser acordados unilateralmente por la Administración, siempre que no se cause grave perjuicio al servidor.*

*b. Los recargos de funciones de puestos de mayor categoría, que excedan de un mes, podrán ser remunerados, pero estarán sujetos a la aprobación previa de la Dirección General, la que deberá constatar que el servidor a quien se hiciere el recargo, reúne los requisitos establecidos.”*

En referencia a los artículos antes citados, la asesoría jurídica de la Dirección General del Servicio Civil externo un criterio que versa en lo de interés lo siguiente:

*“(…) Véase que de la simple lectura de las normas supra transcritas se puede afirmar que en el “traslado” o la “reubicación” de un servidor, no se le puede causar grave perjuicio. En otras palabras, en el “traslado” o la “reubicación” no se dan las figuras de la “recalificación” o de la “reasignación”, mucho menos con carácter descendente, por el evidente perjuicio económico que implicaría una eventual reducción salarial.*

*Como se puede apreciar, la normativa no especifica las razones por las cuales resultaría procedente realizar un “traslado” o una “reubicación”. Eso se explica por cuanto la decisión se configura dentro de la llamada discrecionalidad administrativa. (...)”<sup>1</sup>*

A pesar de lo anterior, en el presente traslado y reubicación, no se tuvo evidencia a nivel del expediente del funcionario el procedimiento realizado, por lo que no es posible validar las acciones y tareas efectuadas por Recursos Humanos, para recomendar dicho movimiento bajo análisis.

De acuerdo con la mencionada ausencia, se pone en evidencia una inobservancia de las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE, emitidas por la Contraloría General de la República:

#### *“4.1 Actividades de Control*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. (...)”.*

---

<sup>1</sup> AJ-102-2016, del 19 de febrero de 2016. Asesoría Jurídica de la Dirección General del Servicio Civil.

### III. ANÁLISIS DEL TRASLADO DEL PUESTO N°60.

De acuerdo con el oficio OF-RH-022-2019 del Coordinador de Recursos Humanos le comunica al propietario del puesto N°60 el traslado y reubicación en el Subproceso de Saneamiento Básico, adscrito al Área de Servicios Públicos.

El funcionario citado se encontraba ubicado en la Unidad Ambiental, adscrita a la Alcaldía por lo cual, y en vista de que esta unidad organizativa dejó de contar con dicho puesto, la Coordinadora Ambiental envía posteriormente al traslado el oficio UA-104-2019 al Coordinador de Recursos Humanos, donde solicita realizar un análisis de la materialización del traslado ya que la aprobación del mismo no deja claro las obligaciones y competencias del citado subproceso, situación que ha repercutido en la ejecución de varios proyectos.

#### a. Potestades de la administración en movimiento de personal.

Sobre las potestades de la administración de ejecutar movimientos de personal, es importante señalar que en concordancia con el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública, se establece que la conducta a desplegar por el Alcalde, únicamente, será válida y eficaz, si se encuentra sometida al principio de legalidad.

Adicional en cuanto a la posibilidad jurídica del Alcalde para realizar traslados internos de los funcionarios municipales, la Procuraduría General de la República en su dictamen C-033-2013 del 07 de marzo de ese año, señala lo siguiente:

*“(...) el Alcalde tiene claramente delimitada su esfera de competencia en materia de personal (art. 17 incisos a) y k) del Código Municipal), pues como administrador general y jefe de las dependencias municipales, debe nombrar, promover y remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones, todo de acuerdo con el Código Municipal y los reglamentos respectivos.*

*En ese sentido pueden verse los artículos 124, 130, 144, 146, 149, incisos c) y d), así como el numeral 150 del Código de cita.*

*Entre las demás atribuciones y obligaciones que en materia de administración de personal posee el Alcalde, tenemos: el autorizar permutas o traslados horizontales (artículo 132 Ibídem), dirimir los conflictos que en materia de evaluación de desempeño se presenten entre un jefe inmediato y el subalterno de éste (artículo 140 Ibídem), así como conocer de los recursos de revocatoria y apelación*

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

*que se interpongan contra las decisiones de los funcionarios que no dependen directamente del Concejo (artículo 162 Ibid).*

*Resulta claro entonces que Alcalde como administrador general y jefe de las dependencias municipales, debe dirigir, organizar y graduar el uso de los recursos humanos y materiales de que dispone, a efectos de maximizar el rendimiento o efectividad de los funcionarios bajo su responsabilidad, en torno a los cuales le fue conferida la necesaria competencia material para ello. Tan es así, que las determinaciones adoptadas por el Alcalde en materia disciplinaria (suspensiones y despidos) solo admiten recurso de apelación ante el correspondiente Tribunal de Trabajo (incisos d) y g) del artículo 150 Código Municipal), y las decisiones de los funcionarios que no dependen directamente del Concejo solo pueden ser apeladas ante el Alcalde, en el evento de que éstas se mantengan tras el correspondiente recurso de revocatoria (artículo 162Ibid) ...”*

De lo señalado anteriormente se desprende que el Alcalde Municipal es quién tiene la competencia para adoptar las conductas referentes al manejo de los funcionarios municipales. Sin embargo, tal facultad no conlleva la realización de gestiones que no estén de acuerdo con la normativa requerida para su validez. Es importante tener presente esta consideración en el análisis de los siguientes puntos que se desarrollarán de seguido.

b. Falta de análisis técnico.

Producto de las acciones ejecutadas por la Administración se evidencia a nivel de los expedientes de personal ausencia de procedimiento uniforme y la falta de un análisis técnico previo a la aprobación del traslado que permita analizar las condiciones del puesto y de la estructura ocupacional de las unidades organizativas involucradas, así como el interés y necesidad institucional.

De lo señalado anteriormente en cuanto a las potestades de la administración en movimientos de personal y de acuerdo con el análisis de la Auditoría sobre el traslado y reubicación del puesto N°60 al Subproceso de Saneamiento Básico conviene remitirse a lo dispuesto en el artículo 141 del Código Municipal, el cual, a la letra reza:

*“Previo informe y consulta de permutas y traslados horizontales de los servidores con sus jefes inmediatos, el alcalde podrá autorizar estos movimientos, siempre que no les causen evidente perjuicio y cuando satisfaga una necesidad real de la municipalidad.”*

Del artículo escrito, la Procuraduría General de la República en el mismo dictamen citado anteriormente externa lo siguiente:

*“(...) De la norma transcrita se sigue sin mayor dificultad que la procedencia jurídica de traslados y permutas, se encuentra supeditada a la existencia de informe previo y consulta a los superiores*

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

*jerárquicos de aquellos funcionarios respecto de los que se pretende desplegar tal conducta. Siendo que, una vez cumplidos ambos requerimientos, el Alcalde puede autorizar o no el trámite en cuestión.*

*Así las cosas, deviene palmaria la imposibilidad legal que permea al Alcalde, para ordenar, directamente, obviando los requisitos impuestos por la norma citada, traslados o permutas de servidores municipales. (...)"*

*Véase que al constituirse el principio de legalidad uno de los pilares fundamentales que rige la Administración Pública, la actuación del señor Alcalde, inexorablemente, debe encontrar sustento en una norma que autorice esta.*

*Aunado a lo anterior, debe considerarse que, si bien es cierto, la Administración Pública puede trasladar, unilateralmente, a sus servidores, lo es también que tal conducta debe cumplir una serie de requerimientos para que sea jurídicamente válida, entre otros, que el acto se encuentre debidamente motivado, comunicado con la debida antelación, conceder derecho de defensa e informar debidamente al servidor de todas y cada una de las características de que rodean el trámite dicho. (...)"*

De acuerdo con el enunciado anterior, se reitera que, bajo el marco de legalidad y la obligatoriedad del fortalecimiento del sistema de control interno institucional, en materia de reubicaciones y traslados es de suma relevancia contar con un informe técnico de traslado el cual considere aspectos como:

- Razones administrativas y técnicas presentadas por la Jefatura.
- Sobre la Estructura ocupacional de las unidades organizativas involucradas.
- Valoración del Interés de la Materialización del traslado a nivel institucional.

En esta materia, es de relevancia detallar que el Coordinador de Recursos Humanos no tiene competencia técnica para definir la distribución de tareas de un puesto o conjunto de ellos.

La competencia técnica proviene de la jefatura de la especialidad, puesto que la función de recursos humanos deviene en un acompañamiento que tradicionalmente la teoría administrativa concibe como staff o asesora, delimitado a los procedimientos propios de administración de personal.

Si bien, ha evolucionado muy positivamente la actuación de los departamentos de recursos humanos, como gestores en el desarrollo del potencial humano, lo cierto es que aún en traslados, reubicaciones de personal y determinación de funciones, el complemento técnico proviene de la participación de las líneas de jerarquía del puesto en estudio, quienes son los que ostentan la competencia profesional para ello.

c. Falta de claridad en las funciones.

De acuerdo con lo manifestado, este desequilibrio en la estructura organizacional ha afectado tanto el proceso Ambiental de la Municipalidad como el del subproceso de Saneamiento Básico en lo correspondiente al desarrollo de las funciones asignadas al puesto N°60, ya que las mismas no quedaron claramente definidas, situación que se ve reflejada en los ajustes que debieron realizar posteriormente, a raíz de la aprobación de dicho traslado.

La situación descrita fue comunicada de igual manera por la empresa Nahaorqui Consultores S.A en su Informe de la etapa I de Autoevaluación y SEVRI 2020 remitido a la Municipalidad en el mes de marzo del 2020, al señalar lo siguiente:

*“(...) El traslado del profesional desde la Unidad de Ambiente para hacerse cargo de los servicios públicos de recolección, y limpieza, se dio de una manera abrupta y poco informada hacia los compañeros que lo recibirían en el Área de Servicios Públicos. Aunado a esto la falta de un perfil actualizado y correcto hace que el papel Saneamiento ambiental tenga a cargo el Cementerio Municipal, situación que en la práctica no realiza pero que además le genera confusión al resto del personal y reacciones adversas a su persona*

*La falta de definición de funciones en este puesto hace que se genera un ambiente generalizado de malestar y confusión. Algunas de las labores que deben realizarse en este puesto, las realizan otras funcionarias, quienes se sienten amenazadas ante la llegada de este coordinador. En ese sentido, aunque el proceso está correctamente ubicado en la estructura organizativa en el área de servicios públicos, la confusión con las funciones complica la comunicación con otros miembros del equipo, le resta autoridad y complica el trabajo diario. (...)”*

Lo descrito por la empresa Nahaorqui S.A se fundamenta en las funciones asignadas en un inicio al Encargado del Subproceso de Saneamiento Ambiental mediante el oficio OF-RH-022-2019, de las cuales se extraen las siguientes:

- *Formular y/o actualizar de las especificaciones técnicas y administrativas para la contratación o renovación de los servicios prestados por los contratistas encargados de la recolección de residuos sólidos, limpieza de vías, lotes enmontados y, cementerio.*
- *Organizar y administrar el cementerio de la localidad.*
- *Disposición adecuada de los restos (inhumación y exhumación).*
- *Inspeccionar los servicios prestados por el contratista asignado al cementerio. (soporte constructivo, mantenimiento, y embellecimiento del camposanto).*
- *Inspeccionar los servicios prestados por los contratistas asignados a la recolección de desechos*

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

*sólidos, limpieza de vías y, lotes enmontados (calidad, oportunidad y efectividad del tiempo utilizado).*

- *Generar el cobro de recolección de desechos sólidos y servicios de cementerio, garantizando el efectivo control de estos y efectuado los ajustes que se requieran al efecto.*

Dichas funciones se contraponían con las definidas en los cargos de Asistente Técnico Servicios Públicos, Inspector de Servicios Públicos y en la Encargada del Cementerio.

Producto de esta falta de claridad en las funciones definidas por el Coordinador de Recursos Humanos, el 25 de junio del 2019 en Sesión Ordinaria 38-2019, artículo 27 se conoció el oficio AMB-MC-121-2019 de la Alcaldía Municipal y por medio del cual trasladó el oficio OF-RH-292-2019 del Coordinador de Recursos Humanos donde se remitió un informe con el perfil básico ajustado del puesto que ocupa el funcionario del Subproceso de Saneamiento Ambiental, quedando de la siguiente manera:

CARGO: COORDINADOR SUBPROCESO SANEAMIENTO AMBIENTAL

CLASE DE PUESTO: Profesional Municipal 1-A

Detalle funcional

- Vincular la operatividad del servicio de manejo de residuos sólidos con la gestión institucional, suministrando la información recabada en la prestación del servicio prestado, con el fin de alimentar los diferentes procesos institucionales (gestión ambiental, estratégica; actualización de tasas y precios).
- Implementar las recomendaciones emitidos por los diferentes procesos institucionales como parte de la mejora en la prestación del servicio a cargo.
- Formular y administrar el plan municipal de manejo integral de residuos sólidos y promoción de tecnología limpias.
- Formular y administrar los carteles de contratación administrativa referidos a la recolección, transporte, tratamiento y disposición final.
- Supervisar el servicio ofrecido por el contratista.
- Sensibilizar y capacitar localmente en gestión integral de residuos sólidos ordinarios.
- Ejecutar diferentes actividades de evaluación tecnológica para el manejo integral de residuos sólidos.
- Brindar asistencia técnica para programas de reciclaje y organizaciones locales.
- Formular los carteles de contratación administrativa referidos a la limpieza de vías y áreas públicas.
- Supervisar el servicio ofrecido por el contratista.
- Supervisar la administración del servicio del cementerio.
- Brindar asistencia técnica en la disposición de restos humanos.

La situación descrita denota lo señalado en el apartado anterior en cuanto a que el Coordinador de Recursos Humanos no tiene competencia técnica para definir la distribución de tareas de un puesto, la cual debería ser atribuida a las jefaturas involucradas en los procesos.

#### IV. MANUAL DESCRIPTIVO DE PUESTOS.

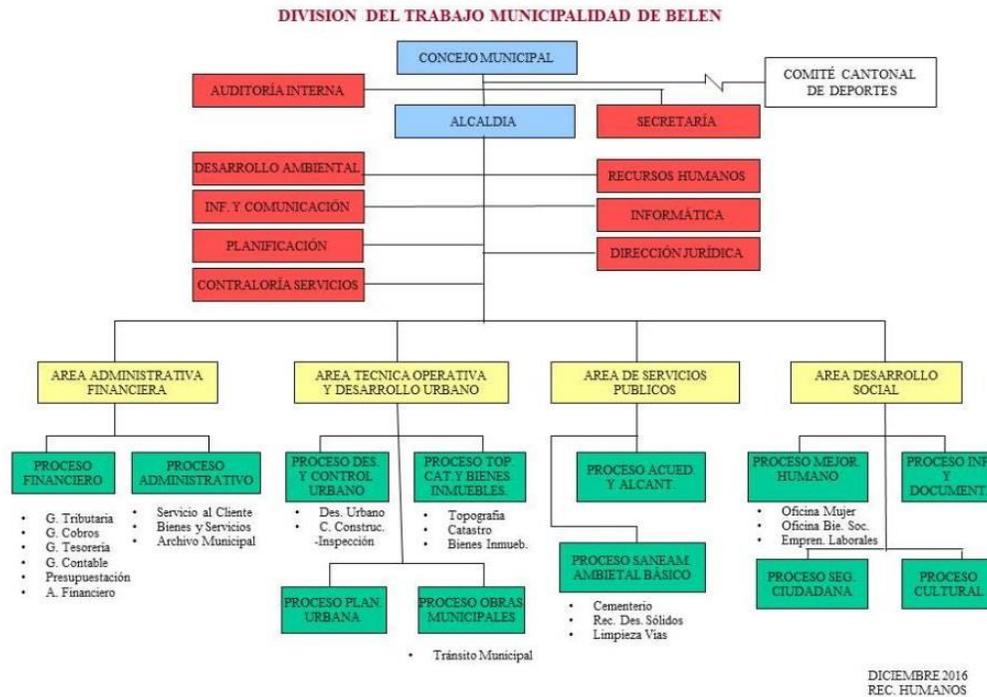
Como ya se mencionó, la unidad de Recursos Humanos mediante el oficio OF-RH-022-2019 comunicó el traslado del puesto N°060 de la Unidad Ambiental al Subproceso de Saneamiento Básico, adscrito al Área de Servicios Públicos.

Previo a ello, el 20 de setiembre del 2018, en Sesión Extraordinaria 56-2018 el Concejo Municipal aprobó el Plan Anual Operativo y el Presupuesto Ordinario 2019 de la Municipalidad, donde mediante el oficio INF-RH-004-2018 el Coordinador de Recursos Humanos recomendó la reubicación presupuestaria del puesto No. 060, ubicándolo como ya se indicó en el centro de costo del Área de Servicios Públicos, específicamente en la Dirección del Área, a efecto de que su titular asumiera el control, ejecución y supervisión del proceso de saneamiento ambiental básico.

a. Creación del cargo del encargado del Subproceso de Saneamiento Ambiental.

Al analizar la estructura organizacional vigente de la Municipalidad definida tanto en el Manual Institucional de Clases de Puesto como la publicada en la página web oficial de la institución, se observó que la misma es la siguiente:

Gráfico N°1 Organigrama de la Municipalidad de Belén.



Fuente: Municipalidad de Belén

Como se puede observar, dentro del Área de Servicios Públicos se encuentra definido el Subproceso de Saneamiento Ambiental Básico; sin embargo, en dicho Manual de Clases de Puestos no fue creado el cargo correspondiente, por lo que en su momento no se definió la clase de puesto de referencia, así como las respectivas características y requerimientos, caracterización funcional y requisitos.

b. Caracterización Funcional del Puesto.

En el presente caso, se tiene la particularidad de que precedente al traslado del funcionario y reubicación de su plaza, el Coordinador de Recursos Humanos procedió a modificar, como se indicó mediante OF-RH-022-2019, la caracterización funcional del puesto establecido en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, ya que según este documento dichos requisitos previos al cambio eran los siguientes:

- Presentar anualmente los cronogramas de trabajo para la implementación del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Cantón (PMGIR)
- Coordinar con las instituciones públicas y privadas las acciones requeridas para el cumplimiento de las metas establecidas en los planes anuales operativos.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

- Formular las propuestas de planes de capacitación y sensibilización relacionadas con la gestión integral de residuos.
- Capacitar y sensibilizar a la ciudadanía, comercio e industria, en los procesos de gestión integral de residuos en el cantón de Belén (talleres, ferias, así como diversas campañas de recolección, información, divulgación y, limpieza)
- Formular estrategias y proyectos cantonales de separación, recolección, transporte y disposición final de residuos valorizables.
- Fiscalizar los procesos de recolección de residuos sólidos valorizables que se ejecutan en el cantón (monitorio de las rutas de recolección municipal y programas de recolección privada)
- Evaluar y proponer la aplicación de nuevas tecnologías en la búsqueda de la optimización de la gestión integral de residuos a nivel cantonal, regional o nacional (procesos de reciclaje, productos con nuevos ciclos de vida, entre otros)
- Formular y proponer los instrumentos de diagnóstico y evaluación de la implementación del plan local de gestión integral de residuos sólidos.
- Ejecutar las diferentes labores administrativas requeridas con la ejecución de plan local de gestión integral de residuos sólidos.
- Ejecutar otras labores atinentes a la naturaleza del cargo según los requerimientos institucionales.

c. Modificación de la caracterización Funcional del Puesto.

En detalle el Coordinador de Recursos Humanos mediante el oficio OF-RH-022-2019 modificó las funciones señaladas anteriormente, quedando estas de la siguiente manera:

- Formular y actualizar el plan municipal de manejo integral de residuos sólidos y promoción de tecnologías limpias, a partir de las consideraciones establecidas en la Ley No. 8839 y normativa conexas.
- Promover la participación de todas las personas físicas y jurídicas del cantón de Belén en forma activa, consciente, informada y organizada, en la gestión integral de residuos sólidos.
- Participar en las acciones de fomento para el desarrollo de mercados de subproductos, materiales valorizables y productos reciclados y, biodegradables.
- Formular y/o actualizar de las especificaciones técnicas y administrativas para la contratación o renovación de los servicios prestados por los contratistas encargados de la recolección de residuos sólidos, limpieza de vías, lotes enmontados y, cementerio.
- Promover los ajustes de las tasas referidas a la prestación de los servicios brindados por el Proceso de Trabajo.
- Brindar atención a las diferentes quejas que se presentan, producto de los servicios bajo responsabilidad.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

- Organizar y administrar el cementerio de la localidad.
- Disposición adecuada de los restos (inhumación y exhumación).
- Inspeccionar los servicios prestados por el contratista asignado al cementerio. (soporte constructivo, mantenimiento, y embellecimiento del camposanto).
- Inspeccionar los servicios prestados por los contratistas asignados a la recolección de desechos sólidos, limpieza de vías y, lotes enmontados (calidad, oportunidad y efectividad del tiempo utilizado).
- Verificar los reportes operacionales relacionados con la gestión de desechos sólidos recolectados en el cantón (ordinarios, y valorizables), desde el ingreso a los límites del cantón, hasta finaliza su actividad en el mismo.
- Verificar el número de personas, vehículos y otros recursos, asignados por la empresa contratista a la prestación de cada uno de los servicios, verificando que estos servicios se ajusten y no se encuentren disminuidos, con respecto a los establecidos en el respectivo cartel.
- Recomendar las multas a aplicar a los contratistas debido a los incumplimientos detectados.
- Generar el cobro de recolección de desechos sólidos y servicios de cementerio, garantizando el efectivo control de estos y efectuado los ajustes que se requieran al efecto.
- Establecer, mantener, perfeccionar y evaluar, en conjunto con el Director del Área, el sistema de control interno del área de trabajo, según los alcances del artículo 8 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 y demás normativa conexas.”

De lo anterior, se puede observar que el funcionario paso de tener 10 funciones a 15, variando en cuanto a forma y contenido el total de ellas, situación que no se encuentra debidamente justificada en el expediente personal del funcionario ni en los oficios generados por el Coordinador de Recursos Humanos.

Adicionalmente, el Coordinador de Recursos Humanos el 25 de junio del 2019, en Sesión Ordinaria 38-2019, artículo 27 se conoció el oficio AMB-MC-121-2019 de la Alcaldía Municipal y por medio del cual trasladó el oficio OF-RH-292-2019, siendo que a través de este ajustó nuevamente el perfil básico del puesto que ocupa el funcionario del Subproceso de Saneamiento Ambiental, quedando de la siguiente manera:

CARGO: COORDINADOR SUBPROCESO SANEAMIENTO AMBIENTAL

CLASE DE PUESTO: Profesional Municipal 1-A

Detalle funcional

- Vincular la operatividad del servicio de manejo de residuos sólidos con la gestión institucional, suministrando la información recabada en la prestación del servicio prestado, con el fin de alimentar los diferentes procesos institucionales (gestión ambiental, estratégica; actualización de tasas y precios).

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

- Implementar las recomendaciones emitidos por los diferentes procesos institucionales como parte de la mejora en la prestación del servicio a cargo.
- Formular y administrar el plan municipal de manejo integral de residuos sólidos y promoción de tecnología limpias.
- Formular y administrar los carteles de contratación administrativa referidos a la recolección, transporte, tratamiento y disposición final.
- Supervisar el servicio ofrecido por el contratista.
- Sensibilizar y capacitar localmente en gestión integral de residuos sólidos ordinarios.
- Ejecutar diferentes actividades de evaluación tecnológica para el manejo integral de residuos sólidos.
- Brindar asistencia técnica para programas de reciclaje y organizaciones locales.
- Formular los carteles de contratación administrativa referidos a la limpieza de vías y áreas públicas.
- Supervisar el servicio ofrecido por el contratista.
- Supervisar la administración del servicio del cementerio.
- Brindar asistencia técnica en la disposición de restos humanos.

Como se puede observar, en esta ocasión la caracterización funcional del puesto N°060 sufrió nuevamente una modificación ya que se definen en este caso 12 funciones, las cuales adicionalmente presentan una descripción distinta en forma y contenido a las definidas en el oficio OF-RH-022-2019.

En lo particular al Manual Descriptivo de Puestos de los entes municipales y sus posibilidades de modificación la Procuraduría General de la República (PGR) en el criterio C-144-2016 del 21 de junio del 2016, señala 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 121 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.*

*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 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*

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

*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)*

Así las cosas, las Municipalidades están en la obligación de mantener actualizado el manual descriptivo de puestos, 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, tal como lo dictamina la misma PGR al reiterar:

*“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.”<sup>2</sup>*

Por otro lado, 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.*

---

<sup>2</sup> PGR. Dictamen 144 del 21/06/2016

*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 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.”*

De lo expuesto, se puede concluir además que el Manual Descriptivo de Puestos es un documento formal y definitivo, por lo que no puede verse como un borrador, ya que esto limitaría el cumplimiento por parte del Alcalde sobre la vigilancia estricta de su fiel acatamiento.

## V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES

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

1. Una vez analizado el marco normativo interno de la Municipalidad de Belén con respecto al proceso de traslados de puestos, se puede concluir que la institución carece de lineamientos y políticas internas oficiales que orienten el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control y evaluación de todo el proceso en cuestión.

Aunado a lo anterior la Municipalidad no ha diseñado manuales de procedimientos formalmente establecidos, documentados y aprobados para las fases de dicho proceso, lo anterior podría materializar riesgos legales e institucionales ante incumplimiento de los objetivos de la Municipalidad y de un adecuado sistema de control interno.

2. Debido al desarrollo del presente estudio, en cuanto a la inexistencia de un procedimiento formalizado en la Municipalidad para realización de traslados y reubicaciones de puestos como el presente, y de la inexistencia de la participación de la Jefatura del puesto objeto de este traslado, se puede concluir sobre la ausencia de estudios o análisis que permitieran determinar la viabilidad técnica de éste, donde se analizara y definiera estrategias que soportaran las razones administrativas y técnicas para efectuar los mismos y por ende, sirvieran de sustento para las decisiones administrativas. Este actuar desencadena riesgos de tipo financiero ante eventuales erogaciones por parte de la Municipalidad por reclamos administrativos al ejercer funciones de mayor complejidad, pero también a nivel organizacional al impactar las funciones de otros puestos, ya establecidos en la estructura actual vigente.
3. Dentro del análisis efectuado por esta Auditoría, únicamente se logró evidenciar la existencia de informes, suscritos por el Coordinador de Recursos Humanos, sobre el traslado formulado, a pesar de que ese funcionario, no tiene competencia técnica para definir la distribución de tareas de un puesto o conjunto de ellos. Dicha situación representa para la Municipalidad una exposición a eventuales riesgos de tipo legal y funcional, porque se puede omitir aspectos técnicos relevantes que deben ser considerados antes de tomar decisiones, que podrían impactar a nivel organizacional
4. En cuanto a la variación de funciones, podría maximizarse el riesgo con respecto a las diferentes responsabilidades, habilidades y competencias para el desarrollo de las funciones de la Unidad, que la cede como la que recibe el puesto.
5. La falta de claridad en las funciones podría provocar incertidumbre de estabilidad en el personal de las unidades organizativas, con las consecuencias que esto puede acarrear que incluye realizar debidos procesos para valorar si existen responsabilidades administrativas y civiles para los titulares subordinados, que promuevan situaciones contrarias al cumplimiento de la normativa laboral.
6. La normativa que rige al sector municipal solicita expresamente la necesidad de disponer de un Manual Descriptivo de Puestos, por medio del cual cada clase de puesto tiene una descripción específica en cuanto a requisitos personales, tareas, remuneración entre otros, resultando improcedente asignar a los servidores funciones ajenas a la de su puesto; lo cual podría poner en riesgo el fin último que se persigue con la labor encomendada, en detrimento de la oportunidad y calidad de los resultados esperados y en contraposición a las competencias definidas.
7. 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, por lo que cualquier acto que se ejecute fuera de lo indicado representaría un riesgo de tipo legal ante nulidad en los movimientos de personal y el irrespeto al bloque de legalidad.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Al Alcalde:

1. Con el fin de fortalecer el sistema de control interno institucional en relación al traslado del funcionario del puesto N°060, es preciso alertar sobre posibles factores de riesgos que se están evidenciando, por la ejecución de decisiones que ha venido realizando la administración activa, por medio del soporte que le da la Unidad de Recursos Humanos, por lo que se le advierte en relación con el incumplimiento de la normativa legal y técnica, las debilidades de los canales de comunicación y el debilitamiento de las condiciones ocupacionales de la estructura de la Municipalidad, a efecto de que se tomen las medidas correspondientes respecto a lo expuesto en el presente estudio, para garantizar razonablemente que la Administración actué de acuerdo a la normativa vigente, y el control interno, por medio de la definición de procedimientos que respalden las decisiones administrativas, a la luz del bloque de legalidad que lo cubre.
2. Considerando las disposiciones legales vigentes y la práctica actual de la administración activa en materia de movimientos de personal, se advierte sobre la necesidad de que la Alcaldía solucione a la mayor brevedad posible la situación descrita en el presente informe, y que en lo sucesivo no se apruebe ni emita ningún movimiento de personal, en aquellos casos en que no se haya documentado suficientemente el proceso previo llevado a cabo, lo cual incluye evidenciar la participación y el criterio técnico de las jefaturas y demás funcionarios involucrados en los procesos que son los que tienen las competencias para poder hacerlos, lo anterior con el fin de minimizar la existencia de un alto riesgo de debilitamiento del sistema de control interno, financiero y legal si se continua con las prácticas descritas.

Al Concejo Municipal:

3. El Concejo Municipal debe considerar que en el momento de identificar un movimiento de personal realizado por parte de la Alcaldía y que fuese conocido por cualquier medio en el seno de dicho Órgano, se valide la existencia de la plaza, la clase de puesto y el cargo con su respectiva caracterización funcional y requisitos en el Manual Descriptivo de Puestos, con el fin de mitigar riesgos de índole financiero, legal y técnico a nivel institucional y de que se respete el bloque de legalidad.

**Municipalidad de Belén**  
**Auditoría Interna**  
**AAI-03-2020**

---

Esta Unidad de Fiscalización queda atenta a que se le informe de las acciones realizadas por parte de la Alcaldía y el Concejo Municipal respecto a lo señalado en el presente estudio, dado que tienen la responsabilidad de velar por mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Atentamente,

MARIBELLE SANCHO GARCÍA  
AUDITORA INTERNA

CC.:Archivo.  
Expediente