



## A U D I T O R Í A I N T E R N A

---

ASAI-005-2020

09 DE MARZO DE 2020

SEÑORES (AS)  
CONCEJO MUNICIPAL  
BELEN

ASUNTO: ATENCION ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL

De acuerdo con la Ley General de Control Interno N°8292, con respecto a las competencias de la Auditoría Interna establece lo siguiente:

*“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:*

*(...) d) 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. (...)”*

Así como lo establecido en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, 1. Normas sobre Atributos, inciso 1.1.4 Servicios de la auditoría interna, que indica:

*“Los servicios que presta la auditoría interna se clasifican en servicios de auditoría y servicios preventivos.*

*Los servicios de auditoría comprenden los distintos tipos de auditoría. A los efectos, debe observarse la normativa aplicable.*

*Los servicios preventivos incluyen la asesoría, la advertencia y la autorización de libros.” (Lo subrayado es nuestro).*

Asimismo, esta norma define el Servicio de asesoría, así:

*“Es un servicio dirigido al jerarca y consiste en el suministro de criterios, observaciones y demás elementos de juicio para la toma de decisiones con respecto a los temas que son competencia de la*

*auditoría interna. También puede ser brindado a otras instancias institucionales, si la auditoría interna lo considera pertinente.”*

Por otra parte, la Ley General de Control Interno N°8292, con respecto a las competencias de la Auditoría Interna establece lo siguiente:

*“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:*

*(...) d) 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. (...)”*

## I. INTRODUCCION

Por lo anterior y en atención al acuerdo de la Sesión Ordinaria No.11-2019, artículo 17, celebrada el 19 de febrero de 2019, en el que el Concejo Municipal procede a tomar el siguiente acuerdo:

*“SE ACUERDA CON CUATRO VOTOS A FAVOR DE LOS REGIDORES Eddie Méndez, Gaspar Rodriguez, María Antonia Castro, Jose Luis Venegas Y UNO EN CONTRA DE LA REGIDORA Lorena Gonzalez: PRIMERO: Avalar el Oficio de la Comisión. SEGUNDO: Remitir a la Auditoría Interna los informes COR-01-2019 y COR-03-2019 donde se encuentran la propuesta de fortalecer y complementar el control constructivo mejorar la eficacia de la Unidad de Desarrollo Urbano para análisis y recomendación”*

Como parte del procedimiento efectuado por esta Auditoría, se realizó lo siguiente:

- a. Se validó el informe COR-01-2019 de la Comisión de Reestructuración, del 5 de febrero del 2019.

En dicho informe se analizaron los siguientes temas:

- Se conoce el oficio AMB-MC-126-2018 de la Alcaldía, por medio del cual traslada el oficio MDU-029-2018, suscrito por el Coordinador de Desarrollo Urbano de ese momento.

En este último oficio, se presentan las principales funciones que realizaba el Coordinador de Desarrollo Urbano y se agrega que existen funciones adicionales a las que originalmente correspondían al nombramiento de dicho puesto.

- Se conoce el oficio AMB-MC-125-2018 de la Alcaldía, por medio del cual traslada el oficio UBI-MN-018-2018, suscrito por el Coordinador de Bienes Inmuebles.

En ese oficio se propone la creación de una plaza para la unidad de Bienes Inmuebles con el fin de implementar una herramienta catastral practica para la toma de decisiones.

- Se conoce el informe sin número de la Dirección Técnica Operativa, del 23 de julio del 2018, denominado “Análisis sobre estructura actual del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano y propuesta de ajuste para garantizar un desarrollo institucional más eficaz, eficiente y económico”.

En resumen, en dicho informe se proponen los siguientes movimientos a la estructura del Área:

- Recalificación de la encargada de la Oficina del Plan Regulador al puesto de asistente de la Dirección del Área Operativa.
- Recalificación del Puesto del Juez de Aguas a Inspector Constructivo Municipal.
- Recalificación del Puesto de Secretaria de la Dirección a secretaria del Área Operativa para atender Unidades Técnicas varias.
- Recalificación del puesto de Inspector para realizar labores de apoyo administrativo en la Unidad de Desarrollo Urbano.
- Nueva Plaza Profesional para el manejo del SIG (Polifuncional) en la Unidad de Catastro y asistencia ocasional a la Unidad de Topografía.

- b. Se validó el informe COR-03-2019 de la Comisión de Reestructuración Del 12 de febrero del 2019.

En dicho informe se conoció como único punto las propuestas señaladas en el informe COR-01-2019, acordándose lo siguiente:

**“LA COMISIÓN DE RESTRUCTURACIÓN ACUERDA POR UNANIMIDAD RECOMENDAR AL CONCEJO MUNICIPAL: PRIMERO:** Se considera oportuno la intención de fortalecer y completar el control constructivo mejorar la eficacia de la Unidad de Desarrollo Urbano por lo que se avala la propuesta presentada por el Director José Zumbado Chaves presentada mediante el oficio COR-01-2019. **SEGUNDO:** Se solicita a Recursos Humanos una propuesta integral sobre el reacomodo del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano en base a la propuesta presentada mediante el oficio COR-01-2019. **TERCERO:** Se solicita a la Unidad de Recursos Humanos los perfiles de las plazas o puestos 090 y 085 (Coordinador de la Unidad de Desarrollo Urbano, Coordinador de la Unidad de Planificación Urbana). **CUARTO:** Se solicita al Servicio Civil su criterio formal sobre la pertinencia de la propuesta del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano. **QUINTO:** Consultar al Servicio Civil si por el posible aumento de funciones por cambio de perfiles se genera una reasignación salarial o una resignación que implique un impacto financiero. **SEXTO:** Solicitar al Administración Municipal un estudio financiero del impacto que tenga la posibilidad de una plaza nueva en el Área Técnica

*Operativa y Desarrollo Urbano para el puesto 090 ya sea que se realice concurso interno o externo.*

**SETIMO:** *Se solicita que cada plaza cuente con el debido sustento técnico-jurídico”*

- c. Se efectuó una revisión documental de las minutas de la Comisión de Reestructuración para el periodo comprendido entre el 2017 y el 2019.
- d. Se realizó una entrevista al Director Técnico Operativo con el fin de validar la vigencia del informe denominado “Análisis sobre estructura actual del Área Técnica Operativa y de Desarrollo Urbano y propuesta de ajuste para garantizar un desarrollo institucional más eficaz, eficiente y económico”.
- e. Se validó los acuerdos del Concejo Municipal donde se conocieron los respectivos informes de la Comisión de Reestructuración los cuales fueron objeto de análisis de la presente revisión.

## II. RESULTADO OBTENIDO

### 1. Seguimiento al acuerdo de la Comisión de Reestructuración.

1.1. Producto de la indagación efectuada por esta Auditoría a los informes COR-01-2019 y COR-03-2019 y las diferentes minutas citadas anteriormente de la Comisión de Reestructuración se determinó lo siguiente:

- a. **PRIMERO:** *Se considera oportuno la intención de fortalecer y completar el control constructivo mejorar la eficacia de la Unidad de Desarrollo Urbano por lo que se avala la propuesta presentada por el Director José Zumbado Chaves presentada mediante el oficio COR-01-2019.*

Con respecto a lo señalado anteriormente, el informe de la Dirección Técnica Operativa, denominado “Análisis sobre estructura actual del Área Operativa y propuesta de ajuste para garantizar un desarrollo institucional más eficaz, eficiente y económico”, a la fecha del presente informe no se ha finalizado su análisis por parte de la Comisión y, por ende, tampoco se han implementado los ajustes a la estructura organizacional de la unidad Operativa.

De la estructura presentada por la dirección citada, es importante indicar que la vacante producto de la jubilación del Coordinador de la Unidad de Desarrollo Urbano actualmente se encuentra asignada al señor Wilberth Vargas Gutiérrez nombrado en propiedad el 10 de febrero del presente año, pero que sin embargo presentó la renuncia al puesto el 24 de febrero, siendo el cese de labores es a partir del 01 de marzo, es decir que su último día de trabajo fue el 29 de febrero de 2020.

- b. **SEGUNDO:** Se solicita a Recursos Humanos una propuesta integral sobre el reacomodo del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano en base a la propuesta presentada mediante el oficio COR-01-2019.

La solicitud expresa de la Comisión de Reestructuración hacia el Coordinador de Recursos Humanos en cuanto a la entrega de una propuesta integral sobre el reacomodo del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano en base a la propuesta presentada mediante el oficio COR-01-2019, no ha sido atendida a la fecha del presente informe.

- c. **TERCERO:** Se solicita a la Unidad de Recursos Humanos los perfiles de las plazas o puestos 090 y 085 (Coordinador de la Unidad de Desarrollo Urbano, Coordinador de la Unidad de Planificación Urbana).

En lo concerniente a este punto, la administración en la sesión ordinaria 12-2019, del 26 de febrero del 2019, remitió el perfil tanto del Coordinador de la Unidad de Desarrollo Urbano como el de la Coordinadora de Planificación Urbana.

- d. **CUARTO:** Se solicita al Servicio Civil su criterio formal sobre la pertinencia de la propuesta del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano,

La solicitud de criterio al Servicio Civil fue atendida por esta institución, por medio del oficio AOTC-UOT-OF-018-2019 suscrito por el señor MS.c. César Alvarado Alvarado, el cual fue conocido por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria 12-2019 realizada el 26 de febrero del 2019. De dicho criterio se extrae lo siguiente:

*“Con respecto a la consulta medular, de la lectura del documento se desprende que lo propuesto es un reacomodo en las funciones a varios puestos, y se reubican de un proceso a unidad a otro, pero no se suprimen, fusionan ni crean, nuevas unidades administrativas.*

*Con respecto a las reubicaciones, si bien estas no están definidas en el Código Municipal, encuentran sustento de manera supletoria en el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil en su artículo 3 inciso x: 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. Este tipo de movimiento, de acuerdo con la norma, es facultativo de la administración, siendo el requisito fundamental que no se cause grave perjuicio al trabajador. Sobre los cambios propuestos en la clasificación de los puestos involucrados, sí debemos llamar la atención que, bajo la normativa aplicable a nuestro ámbito de acción, técnicamente se denominan reasignaciones, ya que obedecerían a un cambio sustancial y permanente en las funciones y responsabilidades del puesto. Sin embargo, éstas no se pueden realizar de manera superficial,*

Eliminado:

tal y como se indica en la propuesta; ya que los mismos deben estar respaldados en un estudio específico donde se demuestre que las funciones cambiaran en cuanto a su naturaleza y que dicho cambio es de tal magnitud que hace que todos los factores de clasificación son equiparables con los de otra clase de puesto, a la cual se modificaría la clasificación del puesto.

Con esta figura sucede lo mismo que con la reubicación, no está normada para el régimen municipal, sin embargo, supletoriamente se utilizan los artículos del 110 al 118 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, donde aparece el procedimiento correspondiente. Finalmente, y considerando la posibilidad futura de que una funcionaria asuma el cargo de la dirección de un área, esta posibilidad también es válida, mediante la figura el ascenso directo estipulada en el Código Municipal, artículo 137, siempre y cuando se cumplan los requisitos indicados en dicha norma, ósea que el funcionario cumpla con los requisitos para la nueva clase y este ubicado en la clase inmediata inferior a aquella en que se ubica el cargo de director. **En resumen, se es del criterio que los movimientos propuestos son parte de la gestión normal de recursos humanos, que todos son técnica y legalmente viables siempre y cuando se cumpla con los requisitos estipulados para cada uno de ellos.** (El resaltado no es del original)

- e. **SEXO:** Solicitar al Administración Municipal un estudio financiero del impacto que tenga la posibilidad de una plaza nueva en el Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano para el puesto 090 ya sea que se realice concurso interno o externo.

La solicitud expresa en cuanto a la entrega de un estudio financiero del impacto que tenga la posibilidad de una plaza nueva en el Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano para el puesto 090, no ha sido atendida a la fecha del presente informe.

- f. **SETIMO:** Se solicita que cada plaza cuente con el debido sustento técnico-jurídico.

La solicitud anterior se encuentra pendiente, ante lo externado en el punto b, debido a la no atención al corte del presente informe de la solicitud expresa de la Comisión hacia el Coordinador de Recursos Humanos en cuanto a la entrega de una propuesta integral (técnica) sobre el reacomodo del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano.

- 1.2. En particular con respecto al informe de la Dirección Técnica Operativa, denominado "Análisis sobre estructura actual del Área Técnica Operativa y de Desarrollo Urbano y propuesta de ajuste para garantizar un desarrollo institucional más eficaz, eficiente y económico", presentado a la Comisión de Reestructuración se le consultó a dicha Dirección sobre el estado actual de cada movimiento propuesto y se obtuvo el siguiente resultado:

**Cuadro N°1**  
**Seguimiento a propuesta de ajuste de estructura de la Unidad**  
**Técnica Operativa y de Desarrollo Urbano**

Propuesta	Comentario de la Dirección
Recalificación de la encargada de la Oficina del Plan Regulador al puesto de asistente de la Dirección del Área Técnica Operativa y de Desarrollo Urbano.	A la encargada de la Oficina del Plan Regulador se le reclasificaron algunas funciones; sin embargo, no todas están de acuerdo con la propuesta planteada por la dirección.
Recalificación del Puesto del Juez de Aguas a Inspector Constructivo Municipal.	El presente movimiento hoy se mantiene vigente; sin embargo, la propuesta no se ha aprobado.
Recalificación del Puesto de Secretaria de la Dirección a secretaria del Área Operativa para atender Unidades Técnicas varias.	El presente movimiento hoy se mantiene vigente; sin embargo, la propuesta no se ha aprobado.
Recalificación del puesto de Inspector para realizar labores de apoyo administrativo en la Unidad de Desarrollo Urbano.	El presente movimiento va a depender del criterio del nuevo Coordinador de la Unidad de Desarrollo Urbano.
Nueva Plaza Profesional para el manejo del SIG (Polifuncional) en la Unidad de Catastro y asistencia ocasional a la Unidad de Topografía.	El presente movimiento hoy se mantiene vigente; sin embargo, la propuesta no se ha aprobado.

En este punto, si el Concejo Municipal decidiera aprobar el ajuste a la estructura de la Unidad Técnico-Operativa, es importante recordar lo externado por esta Auditoría en su informe INF-AI-05-2017, con respecto a los procesos de reestructuración.

En primera instancia, es relevante efectuar un diagnóstico que permita identificar información acerca de cómo y bajo qué circunstancias se encuentra la organización al momento del estudio y su conformación estructural, con el fin de tener una visión integral del diseño organizativo de la institución, así como los factores internos y externos que influyen en la consecución de sus objetivos.

En este caso al tratarse de una reestructuración parcial, es decir que afecta únicamente a la Unidad Técnica Operativa, el requerimiento de información se debe enfocar estrictamente a ésta.

Los aspectos para considerar con base en las Guías de Reestructuración Parcial y Total del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica son los siguientes:

- Marco Jurídico; Disposición normativa que fundamenta la solicitud.
- Situación Institucional; Necesidad actual que justifica el cambio de la unidad.

- Organización actual; Organigrama vigente.
- Recurso Humano; Cuantificar los recursos humanos de la unidad que se va a modificar, crear o suprimir.
- Recursos Financieros.

De lo anterior, se extrae como parte medular del análisis que debe efectuar la Comisión de Reestructuración y el Concejo Municipal, determinar el marco normativo que fundamente la propuesta de ajuste a la estructura del Área Técnica Operativa y de Desarrollo Urbano, el estudio técnico que justifique la viabilidad del cambio en el Área y el impacto financiero en el caso de que la modificación requiera recursos económicos para su implementación.

Una vez realizado el análisis anterior, la propuesta de reorganización debe comprender:

- a) Organigrama propuesto del Área.
- b) Principales cambios en la estructura y en los servicios.
- c) Además, visualizar como se vinculan las nuevas funciones con lo establecido en la normativa institucional, en el marco de la estructura propuesta.

1.3. Por otro lado, en cuanto a la solicitud expresa de la Comisión hacia el Coordinador de Recursos Humanos en relación con la entrega de una propuesta integral sobre el reacomodo del Área Técnica Operativa y Desarrollo Urbano, es importante señalar que conforme con los artículos 13, 17 y concordantes del Código Municipal, existe la posibilidad por parte del Concejo, en función de su supremacía jerárquica, de requerir información e incluso informes técnicos, a los funcionarios municipales, "... sin necesidad de la voluntad expresa por parte de la Alcaldía".<sup>1</sup>

Sin embargo, debe tenerse en cuenta al respecto las siguientes salvedades conclusivas por parte de la misma Procuraduría General de la República al señalar:

*"Con fundamento en lo expuesto se concluye que:*

*- Que el Concejo Municipal es el jerarca superior supremo de la administración local y por tanto, puede válidamente requerir de los órganos que integran dicha administración, **que se les hagan llegar informes, dictámenes o criterios**. Esto, por supuesto, incluye la posibilidad de pedir dictámenes a la unidad de asesoría jurídica municipal. (el resaltado es nuestro)*

*- Que el Alcalde debe cumplir los acuerdos del Concejo Municipal, lo cual implica **que si éste requiere un criterio, informe o dictamen** de la unidad de asesoría jurídica de la Municipalidad,*

<sup>1</sup> Dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR), C-140-2018, de 14 de junio de 2018

*el Alcalde se encuentra en el deber de tramitarlo de forma expedita y oportuna.* (el resaltado es nuestro)

- *Que el Alcalde no puede vetar el acuerdo del Concejo Municipal que resuelva pedir un criterio o dictamen legal, por tratarse, evidentemente, de un mero acto de trámite.*

- *Que el acuerdo del Concejo Municipal requiriendo un criterio o dictamen de la unidad de asesoría jurídica, debe ser comunicado indispensablemente al Alcalde para que éste pueda cumplir con su deber de ejecutarlo de forma fiel y cabal, girando a dicha dependencia municipal, las órdenes e instrucciones necesarias para tal efecto.*

- *Que el Secretario, previa instrucción del Concejo Municipal, pueda comunicar también el acuerdo a la dependencia municipal respectiva, verbigracia la unidad de asesoría jurídica.*

- *Que si bien el Concejo Municipal puede instruir al Secretario para que comunique sus acuerdos a determinadas dependencias municipales, esto no releva al Secretario ni al Concejo de su deber de comunicar dichos acuerdos al Alcalde pues es a éste al que le corresponde su ejecución y velar por su cumplimiento.*<sup>22</sup> (el resaltado es nuestro)

Así las cosas, se desprende además que los miembros del Concejo a manera individual o en Comisión, pueden solicitar cualquier tipo de información pública a los funcionarios municipales y estos están en la obligación de atender su requerimiento.

Debe tenerse presente, que esa facultad indicada en el párrafo anterior incluye únicamente información pública preexistente, lo cual no considera elaboraciones complejas de series de información o criterios técnicos.

### III. CONCLUSIONES

1. Dado lo anteriormente expuesto, se concluye que en relación con la propuesta de fortalecer y complementar el control constructivo y mejorar la eficacia de la Unidad de Desarrollo Urbano, la cual se encuentra fundamentada en el informe realizado por la Dirección Técnico-Operativa, a la fecha del presente informe aún no se ha completado su análisis e implementación, quedando aspectos pendientes de ejecución por parte de la Comisión de Reestructuración.
2. Con respecto al análisis que debe efectuar la Comisión de Reestructuración y el Concejo Municipal en relación con la propuesta de reacomodo de la estructura organizativa de la Unidad Técnica Operativa, se concluye sobre la importancia de recordar lo externado por esta Auditoría en su informe INF-AI-05-2017, con respecto a los procesos de reestructuración, donde los aspectos para considerar con base

<sup>22</sup> Dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR), C-089-2017, de 2 de mayo de 2017.

en las Guías de Reestructuración Parcial y Total del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica son los siguientes:

- Marco Jurídico.
  - Situación Institucional.
  - Organización actual.
  - Recurso Humano.
  - Recursos Financieros.
3. En lo pertinente a la solicitud expresa de un criterio técnico por parte del Coordinador de Recursos Humanos a la propuesta planteada por la Dirección Técnica Operativa, se puede concluir que, existe la posibilidad por parte del Concejo, en función de su supremacía jerárquica, de requerir información e incluso informes técnicos, a los funcionarios municipales, incluso sin necesidad de la voluntad expresa por parte de la Alcaldía. En el caso de que la solicitud se realice por un miembro del Concejo a manera individual o en Comisión, el tipo de información a requerir a los funcionarios municipales será únicamente de índole pública y estos están en la obligación de atender su requerimiento.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. De acuerdo con lo solicitado por el Concejo Municipal, en cuanto a la remisión de los informes COR-01-2019 y COR-03-2019 donde se encuentran la propuesta de fortalecer y complementar el control constructivo mejorar la eficacia de la Unidad de Desarrollo Urbano para análisis y recomendación, es importante indicar que, como parte medular del análisis que debe efectuar la Comisión y el Concejo Municipal, es necesario considerar el marco normativo y legal que fundamente la propuesta de ajuste a la estructura, el estudio técnico que justifique la viabilidad del cambio en la unidad y el impacto financiero en el caso de que la modificación requiera recursos económicos para su implementación.
2. Con relación a las solicitudes realizadas a funcionarios de la administración, es importante que tanto la Comisión de Reestructuración como el Concejo Municipal consideren que existe la posibilidad por parte del Concejo, en función de su supremacía jerárquica, de requerir información e incluso informes técnicos a cualquier unidad, canalizando las mismas mediante los acuerdos respectivos dirigidos a la Alcaldía respecto a las Áreas o Unidades administrativas que requieren del criterio técnico, quien tiene el deber de trasladar a las Áreas o Unidades administrativas los acuerdos respectivos para su atención en función del plazo establecido para ello por parte de ese Concejo.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO G.

AUDITORA INTERNA

Copias: Archivo  
Expediente

ORIGINAL FIRMADO