



A U D I T O R Í A I N T E R N A

ASAI-009-2020

1 DE JUNIO DE 2020

SEÑORES (AS)
CONCEJO MUNICIPAL
BELEN

ASUNTO: ATENCION ACUERDO DEL CONCEJO MUNICIPAL

De acuerdo con 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 lo anterior y en relación con el acuerdo propuesto de la Sesión Ordinaria No.27-2020, celebrada el 26 de mayo de 2020, en el que se hace referencia a la aprobación del proyecto de presupuesto extraordinario No.2-2020, la Comisión de Hacienda y Presupuesto mediante el oficio CHA-14-2020 del 25 de mayo de 2020 presenta el dictamen del Proyecto del Presupuesto Extraordinario No.02-2020 aportado por la Alcaldía mediante los oficios AMB-MC-126-2020 del 05 de mayo de 2020 y el AMB-C-122-2020 del 22 de mayo del 2020 , recomienda aprobar el presupuesto parcialmente y externa en las recomendaciones Tercera y Quinta respectivamente, lo siguiente:

1. Meta DAF-20 Sustitución completa de la estructura del techo de la bodega, requisito del INS para asegurarlo por \$50.000.000.

Recomendación de la Comisión: Analizar la legislación vigente en materia ambiental y consultar a autoridades competentes la autorización, si aplica, para cambiar el techo.

2. Meta CYC-05 Estudio preliminar y diseño de paseo peatonal línea férrea e intervención de línea de ferrocarril una vez suscrito convenio con Incofer \$110.000.000.

Recomendación de la Comisión: Verificar que el nuevo convenio asegure que las inversiones planteadas en esa meta no se verán afectadas por el proyecto del tren eléctrico.

3. Meta ASL-03 Mantenimiento, construcción y reconstrucción de 25 metros de alcantarilla sanitaria del cantón de Belén \$100.000.000.

Recomendación de la Comisión: Verificar si la planta de tratamiento tiene la capacidad para recibir las aguas de esa nueva tubería para conectar dicha planta.

4. Meta PLU-03 Construcción del nuevo salón comunal en el Parque Residencial Belén, para actividades de proyectos y mejoras en dicho parque \$80.000.000.

Recomendación de la Comisión: Contar con todos los permisos requeridos para realizar la obra y consultar si para realizar dicha obra se debe realizar un cambio de uso de suelo por parte de la Asamblea Legislativa para efectuar dicha construcción.

Adicionalmente, en la recomendación Quinta del oficio CHA-14-2020, la Comisión de Hacienda y Presupuesto, indica:

“QUINTO: Recordar a la Administración la entrega de la Cargas de Trabajo, Estudio de Viabilidad Financiero y Perfil de profesional que se requiere para la contratación del Perito en Plaza en Propiedad.”

I. CONSIDERACIONES FINALES

En las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, 2.1.3 Actores y responsabilidades en el Subsistema de Presupuesto, como responsabilidad del jerarca, establece:

“Jerarca. Es responsabilidad del jerarca procurar que exista un ambiente de control propicio para el desarrollo efectivo del Subsistema de Presupuesto Institucional, por lo que debe emprender las medidas

pertinentes para su establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y evaluación, de manera que se logre cumplir con sus objetivos.

En el cumplimiento de esa responsabilidad debe: (...)

“iv. Aprobar los recursos necesarios que requiera el subsistema y velar por su correcta operación, para lo cual requerirá a los titulares subordinados los estudios y reportes que estime pertinente. (...)

“vii. Atender oportunamente las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan en relación con el Subsistema.”

Además, en el punto 2.2 Presupuesto institucional, se indica:

*“2.2.2 Finalidad del presupuesto institucional. El presupuesto institucional debe ser un instrumento al servicio de las instituciones que les permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, **en aras de lograr resultados positivos** en función de los requerimientos económicos, ambientales y sociales que debe atender a la luz de los objetivos de su creación.” (resaltado no es del original)*

Asimismo, dentro de los Principios presupuestarios, se detallan los siguiente de acuerdo con lo que interesa:

(...)

“c) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

(...)

j) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

(...)

o) Principio de integralidad. Todos los elementos relacionados con el proceso presupuestario deben ser considerados de manera armoniosa, oportuna y coordinada.”

Por otra parte, en el punto **4.1. Fase de formulación presupuestaria.4.1.1 Concepto**, menciona:

*“La formulación debe atender el cumplimiento de los principios presupuestarios que son aplicables y **garantizar que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles, con el fin de***

atender los requerimientos de la planificación institucional y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada la institución.” (resaltado no es del original).
Además, en el punto 4.1.3 Elementos a considerar en la fase de formulación, se detalla:

d) Los resultados de la valoración de riesgos prevista en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, así como las medidas adoptadas para su administración.”

Por otra parte, en relación con lo indicado en la recomendación **Quinta** del oficio CHA-14-2020, se debe tener presente lo establecido sobre el manual descriptivo de puestos generales de los entes municipales y sus posibilidades de modificación, se indica lo siguiente:

Según lo hizo ver la Procuraduría General de la República 21 de junio del 2016 en el criterio C-144-2016:

“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 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. (resaltado es nuestro)

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 derechos adquiridos.” Sentencia N° 99-226 de las 15:30 horas del 11 de agosto de 1999, dictada por la Sala Segunda.”

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.”

Respecto a la posición de la Contraloría general de la República sobre la Competencia en la modificación de un manual de puestos, se detalla:

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 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.”

Partiendo de lo anterior, se insta a ese Órgano Colegiado a valorar las recomendaciones presentadas en el dictamen CHAP-14-2020, del 25 de mayo de 2020, de la Comisión de Hacienda, que comprende la suma aproximada de \$340.000.000, antes de su aprobación final, de forma tal que se logre clarificar cada uno de los proyectos indicados en las metas ya citadas, ya que a futuro podría no ser viable la ejecución de estas, que de lo contrario podrían utilizarse los recursos públicos de una forma más conveniente, siempre en función a las necesidades del Cantón.

Así las cosas, dicha aprobación debe comprender el análisis y la discusión rigurosa de la viabilidad técnica, legal y administrativa del presupuesto, tal como lo establecen las normas de presupuesto emitidas por la Contraloría General de la República.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO G.
AUDITORA INTERNA

Copias:
Archivo
Expediente

ORIGINAL FIRMADO