

AI/MBA-INF-06-2019
Agosto, 2019

MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA INTERNA

**INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO EN LA MUNICIPALIDAD DE
BUENOS AIRES**

2019



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas
como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

TABLA DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN	1
	Origen del estudio	1
	Objetivo general	1
	Alcance de la auditoría	1
	Metodología aplicada	2
	Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría y traslado del informe	2
	Generalidades	3
2	RESULTADOS	6
	La Gestión de Recursos Humanos no se encuentra estructurada conforme lo define el Manual Básico de Organización vigente	6
	Debilidades observadas en el proceso de evaluación del desempeño de los trabajadores municipales	7
	La aplicación del régimen de dedicación exclusiva no se fundamenta de manera suficiente y adecuada	9
	Ausencia de una gestión institucional sistemática y ordenada en materia de capacitación del personal	12
	No se cumplen las obligaciones institucionales definidas por el marco regulatorio vigente en materia de salud ocupacional	13
	El manejo de los expedientes de personal presenta debilidades de control que imposibilitan asegurar su integridad	15
	Movimientos de personal no se ajustan a los requerimientos definidos por el artículo 141 del Código Municipal	16
	El nombramiento de funcionarios interinos para suplir plazas vacantes incumple el plazo establecido por la normativa vigente	17
	Uso incorrecto de las subpartidas presupuestarias “Jornales Ocasionales” y “Servicios Especiales”	19



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Prórrogas de contratos laborales autorizadas al margen de la normativa atinente.....	23
La tramitación de concursos internos para cubrir plazas vacantes no se ajusta a lo normado en esta materia	24
3 CONCLUSIONES.....	27
4 RECOMENDACIONES.....	28
Al Concejo Municipal.....	28
Al MSc. Jose Rojas Méndez, Alcalde Municipal, o al funcionario que en su lugar ocupe ese cargo	29
5 CONSIDERACIONES FINALES	33
ANEXO OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME.....	34



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

RESUMEN EJECUTIVO

¿Cuál fue el objetivo del estudio?

Determinar si la gestión del recurso humano cumple con lo que dicta la normativa legal y técnica aplicable, coadyuva al fortalecimiento de la gestión institucional y a una mayor proyección a la comunidad en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos que se brindan.

¿Por qué es importante el tema estudiado?

El objetivo final de los procesos de gestión del recurso humano en una organización es el de orientar el comportamiento de las personas que la integran hacia el logro eficiente de los objetivos institucionales. El buen desempeño de los gobiernos locales, como en cualquier organización pública, depende en gran medida de una adecuada gestión del recurso humano, de ahí la importancia de evaluar dicha gestión y establecer la existencia de eventuales oportunidades de mejora que permitan fortalecer la capacidad de respuesta con que se cuenta para optimizar la eficiencia y la eficacia de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

¿Qué aspectos relevantes se determinaron?

La presente auditoría permitió determinar que la Municipalidad presenta oportunidades de mejora importantes en materia de gestión del recurso humano, que deben aprovecharse para potenciar la capacidad de respuesta institucional ante la demanda creciente por mayores y mejores servicios que plantea la ciudadanía.

La ausencia de una unidad administrativa especializada en la administración del recurso humano, liderada por un profesional en la materia, se plantea como un aspecto prioritario a atender, para luego introducir gradualmente mejoras en temas fundamentales como son la planificación del recurso humano, la capacitación del personal, la evaluación de desempeño, el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales en materia de salud ocupacional, y por supuesto, el cumplimiento en general del marco normativo vigente, principalmente en áreas como el reconocimiento de dedicación exclusiva, la selección, nombramiento y disposición en general del personal, o el manejo y control de expedientes, donde se detectaron situaciones que ameritan la realización de acciones correctivas inmediatas.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

¿Qué se propone para fortalecer la gestión presupuestaria municipal?

Se emiten recomendaciones a la Alcaldía y al Concejo para que, conforme al marco de competencias con que cuentan, tomen las acciones y se emitan acuerdos para subsanar las deficiencias detectadas en el estudio efectuado y se informe a la Auditoría Interna sobre las acciones puntuales emprendidas para el cumplimiento de dichas recomendaciones.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

AUDITORÍA INTERNA

INFORME SOBRE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO EN LA MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

1 INTRODUCCIÓN

Origen del estudio

- 1.1 El presente estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2019.
- 1.2 El objetivo final de los procesos de gestión del recurso humano en una organización es el de orientar el comportamiento de las personas que la integran hacia el logro eficiente de los objetivos institucionales. El buen desempeño de los gobiernos locales, como en cualquier organización pública, depende en gran medida de una adecuada gestión del recurso humano, de ahí la importancia de evaluar dicha gestión y establecer la existencia de eventuales oportunidades de mejora que permitan fortalecer la capacidad de respuesta con que se cuenta para optimizar la eficiencia y la eficacia de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Objetivo general

- 1.3 Determinar si la gestión del recurso humano cumple con lo que dicta la normativa legal y técnica aplicable, coadyuva al fortalecimiento de la gestión institucional y a una mayor proyección a la comunidad en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos que se brindan.

Alcance de la auditoría

- 1.4 Este estudio constituye una auditoría de carácter especial; es decir, una auditoría de regularidad con enfoque de cumplimiento para verificar que las actividades de los sujetos fiscalizados se ejecuten de conformidad con las leyes, los reglamentos u otras normativas que las regulan, tales como resoluciones, políticas, lineamientos,



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

directrices, códigos, buenas prácticas u otros criterios considerados apropiados por el auditor.

- 1.5 El estudio comprendió el análisis de la gestión del recurso humano realizada por la Municipalidad de Buenos Aires, en el ejercicio económico 2018, ampliándose cuando se consideró necesario.

Metodología aplicada

- 1.6 Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y los procedimientos estipulados en la normativa vigente, en especial, se observaron las disposiciones contenidas en Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP)¹, emitidas por la Contraloría General de la República mediante la Resolución R-DC-64-2014, del 11 de agosto de 2014.
- 1.7 Asimismo, se recabó información y documentación atinente, mediante requerimientos formales dirigidos a los funcionarios de la entidad responsables de la gestión del recurso humano municipal.

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría y traslado del informe

- 1.8 De conformidad con el *artículo 35 Materias sujetas a informes de auditoría*, de la Ley General de Control Interno, la *Norma 205 Comunicación de resultados, inciso 08* de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público² y el *artículo 35 Comunicación verbal de los resultados*, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Buenos Aires³, la comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones del presente informe, se efectuó el 06 de agosto de 2019, en la oficina de la Auditoría Interna, actividad a la que se convocó mediante el oficio AI/MBA/121-2019 al Alcalde Municipal.
- 1.9 En la reunión estuvieron presentes las siguientes personas:

Nombre	Cargo
MSc. Jose Rojas Méndez	Alcalde Municipal
Sr. Daniel Gamboa Arroyo	Vicealcalde Municipal, Encargado de Recursos Humanos.

¹ Publicadas en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.

² R-DC-064-2014, publicadas en La Gaceta No. 184 del jueves 25 de setiembre de 2014.

³ Publicado en el Alcance No. 173, a La Gaceta del lunes 17 de julio de 2017.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Nombre	Cargo
Lic. Johnny Vidal Atencio	Asesor Legal
Sra. Magally Mora Rodríguez	Asistente de Alcaldía
Mba. Eliana Obregón Montiel	Administradora Unidad Técnica de Gestión Vial
Licda. Mardeluz Mena León	Auditora Interna
Licda. Beatriz Badilla Marín	Asistente de Auditoría
Lic. Andrey Mora Jiménez	Oficinista de Auditoría

1.10 El borrador del presente informe se entregó el 06 de agosto de 2019, al Alcalde Municipal, mediante el oficio AI/MBA/123-2019 con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a esta Auditoría Interna, las observaciones que considerara pertinentes. Las observaciones se recibieron el día 13 de agosto de 2019, mediante el OFICIO-AMBA-432-2019 y en el anexo de este informe se detalla el resultado del análisis realizado sobre el particular.

Generalidades

1.11 La Municipalidad de Buenos Aires se define en su Misión como un gobierno local comprometido con sus habitantes, que propicia el diálogo entre sus ciudadanos y organizaciones, respondiendo de manera efectiva a las necesidades del cantón, a través de la prestación de servicios públicos de calidad, logrando así un desarrollo humano sostenible.

1.12 En consonancia con esos objetivos, la Municipalidad presta servicios públicos fundamentales para un cantón con una cantidad significativa de habitantes, la cual, al año 2013, se contabilizó en 48.706 personas, según registros del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)⁴.

1.13 Para el cumplimiento de sus fines, la Municipalidad administra un monto significativo de recursos, el cual asciende a ₡6.520.3 millones, según el presupuesto ordinario para el ejercicio económico 2019, suma de la cual el 15,37%; sean, ₡1.002,2 millones, es destinada a cubrir el costo de la partida de remuneraciones.

1.14 Para brindar los servicios que la ciudadanía demanda, la Municipalidad, para el ejercicio económico de 2019, contaba con 108 plazas, de las cuales 91 corresponden a la partida “Sueldos para cargos fijos” y 17 corresponden a plazas nombradas con cargo a la partida de “Servicios especiales”.

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Indicadores Demográficos Cantonales. 2013.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 1.15 La gestión del recurso humano, en cualquier organización, se puede concebir como el proceso administrativo aplicado a la preservación e incremento del esfuerzo, las sanas prácticas laborales, la salud, los conocimientos y las habilidades de los miembros de la estructura, en beneficio del sujeto, de la propia organización y del país en general. Así, dicha gestión consiste en planear, organizar y desarrollar todo lo concerniente a promover el desempeño eficiente del personal que compone una estructura, a efecto de alcanzar los siguientes objetivos:
- i. Crear, mantener y desarrollar un conjunto de personas con habilidades, motivación y satisfacción suficientes para conseguir los objetivos de la organización.
 - ii. Establecer, conservar y atesorar condiciones organizacionales que permitan la aplicación, el desarrollo y la satisfacción plena de las personas y el logro de los objetivos individuales.
 - iii. Alcanzar la eficiencia y eficacia con los recursos humanos disponibles.
- 1.16 La Constitución Política, en su artículo 192, establece el principio de protección al servidor público ante eventuales excesos por parte de sus patronos, pero es enfática en la necesidad de que dichos funcionarios sean nombrados previa ejecución de un proceso riguroso y documentado, en el que se compruebe su idoneidad para ejercer el cargo para el cual optan. Así las cosas, constituye una obligación para las instituciones públicas, como parte de la gestión que realizan en materia de recursos humanos, el contar con un proceso de selección de personal debidamente normado, cuyos atributos garanticen razonablemente el cumplimiento del objetivo de idoneidad que demanda ese mandato constitucional.
- 1.17 Asimismo, el artículo 11 de la Constitución Política, establece los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas como mecanismos para obtener y preservar la idoneidad requerida en el desempeño de la función pública; e introduce el concepto de responsabilidad personal para los funcionarios públicos que incumplan con el ejercicio de sus deberes. Según lo solicita esta norma constitucional, tales aspectos son desarrollados posteriormente en el Código de Trabajo y demás normativa atinente.
- 1.18 En esa línea, el Código Municipal⁵, estableció en su Título V, artículo 124 y siguientes, las normas que regulan la materia laboral en este sector de la administración pública. Así, este cuerpo normativo se ocupó de normar en las

⁵ Promulgado mediante la Ley n.º 7794 del 27 de abril de 1998, publicado en La Gaceta n.º 94 del 18 de mayo de 1998. Corrida su numeración por el artículo 1º de la ley n.º 9542 "Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal" del 23 de abril del 2018, que lo traspasó del antiguo artículo 115 al 124.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

municipalidades del país aspectos tales como la carrera administrativa municipal y sus características particulares, los conceptos de servidor interino y de confianza, los requisitos de ingreso al régimen de servicio municipal, la obligatoriedad de que cada municipalidad cuente con un manual descriptivo de puestos general y la necesidad de que se mantenga actualizado en estas instituciones un manual de organización y funcionamiento, entre otros aspectos fundamentales relacionados con esta materia.

1.19 La Municipalidad de Buenos Aires, por su parte, ha emitido diversa normativa interna para regular lo relativo a la gestión del recurso humano, entre la cual destacan por su importancia, los siguientes instrumentos:

- a. Reglamento Autónomo de Organización y Servicio.
- b. Manual Básico de Organización.
- c. Manual de Clases de Puestos.
- d. Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

2 RESULTADOS

La Gestión de Recursos Humanos no se encuentra estructurada conforme lo define el Manual Básico de Organización vigente

- 2.1 El Manual Básico de Organización, oficialmente aprobado, fue elaborado en el año 2001, sufriendo una actualización en el año 2006, lo que genera que con el pasar de los años, el mismo no se ajuste a la realidad institucional.
- 2.2 Dicho manual define como objetivo del subproceso de Recursos Humanos el garantizar la dotación, el desarrollo y el bienestar de los recursos humanos, dando los servicios de apoyo técnico-administrativo requeridos por la institución para su eficiente y eficaz funcionamiento.
- 2.3 Asimismo, indica que este subproceso debe estar bajo la responsabilidad de un profesional en el campo, que reporte directamente a la Alcaldía Municipal y lo ubica en el nivel de asesoría y control, por lo que debe ser gestionado de manera independiente al nivel superior para garantizar que en su ejecución prevalezca el criterio técnico-jurídico.
- 2.4 Lo anterior, encuentra fundamento en el hecho de que el mismo manual, como parte de la gestión institucional que debe ejecutarse en esta materia, establece la necesidad de desarrollar una serie de tareas que por su naturaleza técnica y especializada, deben estar a cargo de una unidad donde, según se indicó, prevalezca el criterio técnico y profesional. A continuación se citan algunas de esas tareas:
 - Analizar los requerimientos de recursos humanos de la Municipalidad, determinando los candidatos con mejor pronóstico de éxito.
 - Análisis de la organización administrativa, funcional, ocupacional y salarial de la Municipalidad.
 - Estudios sobre efectividad, creación y eliminación de incentivos y beneficios.
 - Determinar el desempeño de labores de los trabajadores de la municipalidad y generar las acciones de capacitación requeridas.
 - Analizar e investigar los diferentes accidentes y enfermedades del trabajo detectadas, con el fin de recomendar las medidas de seguridad e higiene a cumplir.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- Brindar asesoría en el área de su competencia a las diferentes instancias municipales.
 - Atender y ofrecer solución a los diferentes conflictos laborales.
- 2.5 Pese a lo estipulado en el citado Manual Básico de Organización y no obstante el tiempo transcurrido desde la aprobación de este documento, el subproceso de Recursos Humanos en la Municipalidad de Buenos Aires no está bajo la responsabilidad de un profesional en esta materia y aún se encuentra subsumido dentro del quehacer de la Alcaldía Municipal, situación que potencia el riesgo de que las funciones atinentes no se cumplan o no se ejecuten en forma satisfactoria, en detrimento del control interno y del logro de los objetivos institucionales.
- 2.6 La ausencia de un profesional que estructure y lidere la Gestión de Recursos Humanos en la forma en que lo demanda el Manual Básico de Organización, fue atribuida por la Alcaldía Municipal a la existencia de un presupuesto limitado y a la consiguiente falta de recursos para dar contenido presupuestario a dicha plaza; sin embargo, no se aportó documentación que acredite la realización de acciones por parte de la administración activa orientadas a la búsqueda de soluciones que eventualmente permitan fortalecer la gestión del recurso humano que se realiza, ante la carencia señalada.

Debilidades observadas en el proceso de evaluación del desempeño de los trabajadores municipales

- 2.7 El Código Municipal, en sus artículos 143 y siguientes, establece que los incentivos y beneficios asociados al desarrollo y promoción del personal estarán sujetos a la evaluación anual del desempeño, definida esta como un proceso o técnica que estima el rendimiento global del empleado, o como una apreciación sistemática del desempeño del individuo, que permite estimular el valor, la excelencia y otras cualidades del trabajador.
- 2.8 Dicha normativa señala que este proceso constituye el mecanismo a utilizar para reconocer el buen desempeño e impulsar mayor eficiencia en el trabajo, por lo que sus resultados deben constituir un factor a considerar en el otorgamiento de capacitación, ascensos, aumentos de sueldo, concesión de permisos o, incluso, para orientar la toma de decisiones en caso de reducciones forzosas de personal.
- 2.9 En forma explícita, el artículo 146 del Código Municipal establece que la evaluación y calificación anual de servicios se hará efectiva en la primera quincena del mes de



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

junio de cada año y que las oficinas de Recursos Humanos, o eventualmente las Alcaldías, deben velar porque cada jefe cumpla esta disposición.

- 2.10 No obstante la importancia de tales evaluaciones, el último año en que la Alcaldía Municipal emitió instrucciones a las diferentes jefaturas para que se evaluara el personal, fue el 2015, ya que en los años subsiguientes se abandonó la práctica de evaluar el desempeño y dicha situación persiste, con lo que se incumplen las disposiciones que establece el Código Municipal, en lo que a esta materia se refiere.
- 2.11 Por otra parte, pese a que las disposiciones referidas a esta materia contenidas en el Código Municipal, fueron retomadas y replicadas en el Capítulo XI del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de Buenos Aires, no se desarrolló el detalle de los aspectos a evaluar y calificar en el desempeño de cada uno de los servidores municipales (eficacia, eficiencia, puntualidad, comportamiento, atención al usuario, etc.); además, tampoco se definieron los parámetros o criterios a emplear para comparar o medir en forma objetiva ese desempeño, los mecanismos a utilizar para realizar esa evaluación, y sobre todo, los efectos, positivos o negativos, asociados a los resultados de dicha evaluación y calificación anual de servicios.
- 2.12 Sobre este tema, el indicado Reglamento Autónomo establece en su artículo 38 que las calificaciones serán “determinantes” para la concesión de ascensos, traslados y un factor de obligada consideración al decidir sobre cualquier modificación de los términos de la relación del servicio; sin embargo, no detalla o profundiza, por ejemplo, sobre los efectos asociados a una calificación regular o mala en uno, dos o más años consecutivos, o por el contrario, no define los efectos positivos que tendría la calificación de bueno, muy bueno o excelente, de manera que ese tipo de definiciones sirvan para potenciar mejoras en el desempeño del servidor municipal.
- 2.13 Al respecto, el único beneficio para los trabajadores tipificado en el Reglamento, (artículo 48, inciso k) y que se encuentra asociado a la evaluación del desempeño, es el derecho a percibir por concepto de “anualidad”, un 3% de incremento salarial sobre el salario base: “Siempre y cuando el servidor haya obtenido como mínimo en la evaluación y calificación del servicio, un bueno.”.
- 2.14 Como efecto colateral a la ausencia de las evaluaciones de desempeño comentada, es necesario señalar que en los últimos años se ha continuado reconociendo la anualidad a todos los trabajadores municipales, lo cual se considera un proceso que estaría contrario a las disposiciones contenidas en el artículo 143 del Código Municipal y en el artículo 48, inciso k) del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 2.15 En suma, no se cumple con la evaluación y calificación anual de servicios ordenada por la normativa vigente, a lo que se debe agregar que tampoco se ha desarrollado normativa interna suficiente y adecuada para potenciar dicha evaluación como una verdadera herramienta de gestión del recurso humano, que contribuya en forma decisiva al desarrollo y promoción del personal, así como al logro de los objetivos institucionales.
- 2.16 La ausencia de evaluaciones y calificaciones de servicio en los últimos años, fue atribuida por el Alcalde Municipal, entre otras cosas, a la ausencia de un Departamento de Recursos Humanos y a falta de contenido presupuestario suficiente para otorgar incentivos; sin embargo, este último argumento no es de recibo por cuanto según se indicó, el incremento anual por antigüedad, dispuesto por el artículo 48 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio, ha seguido otorgándose pese a la omisión de este requisito.
- 2.17 Otro aspecto importante en relación con anualidades, es el proceso que se realiza para el reconocimiento de anualidades de otras instituciones, ya que en apariencia se carece de documentación que indique que en las instituciones anteriores se reconocía o no, ese beneficio.

La aplicación del régimen de dedicación exclusiva no se fundamenta de manera suficiente y adecuada

- 2.18 De manera general, la dedicación exclusiva se ha definido como un régimen de carácter consensuado, en el que la Administración, conjuntamente con el funcionario, toman el acuerdo de que este brinde sus servicios profesionales únicamente a la primera, con la finalidad de que desempeñe sus funciones no sólo de forma idónea y eficiente, sino además, con exclusión de cualquier tercero al que tuviere la posibilidad de prestarle servicios profesionales, a cambio de lo cual, el empleador debe cancelar la retribución patrimonial correspondiente.
- 2.19 Más allá de la reglamentación interna desarrollada por la Municipalidad de Buenos Aires para posibilitar la aplicación de este régimen, es necesario señalar que la Contraloría General de la República ha sido reiterativa al establecer que, si bien el acogerse a la dedicación exclusiva es una decisión voluntaria del servidor, la solicitud que en ese sentido se presente no obliga a la entidad a su reconocimiento, pues para ello debe verificarse la necesidad institucional de contar con los servicios del funcionario en forma exclusiva⁶.

⁶ Ver a manera de ejemplo oficio n.º FOE-SM-023 (0087) del 10 de enero de 2007.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

2.20 En el oficio n.º FOE-SM-023, antes referenciado, la Contraloría General de la República señaló lo siguiente:

*“(...) la dedicación exclusiva, la cual si bien puede ser solicitada por el trabajador, su simple demanda no constrañe a esa Administración Municipal a acceder con tal requerimiento. Antes bien, (...) **debe mediar un estudio serio de la Corporación Municipal, en el cual se analicen las necesidades del Gobierno Local y la propia conveniencia interna en cuanto a conceder a un determinado funcionario el o los beneficios que aquí hemos comentado (...).** (Oficio Nro.5421-95)”. (El destacado no es del texto original)*

[...]

*“La dedicación exclusiva debe fundamentarse en una regulación interna (reglamento) de la Administración, sin embargo, **previamente debe haberse realizado el estudio técnico que demuestre la necesidad y conveniencia de su implementación.** Los actos administrativos que se dicten sobre el plus en cuestión, **deben responder como un todo a la doctrina, jurisprudencia y a la normativa que resulte aplicable, además de observarse los principios de proporcionalidad y razonabilidad.**”.* (El destacado no es del texto original).

2.21 Esta posición, se encuentra incorporada a la jurisprudencia laboral, como se demuestra en la cita que incluye la Procuraduría General de la República en su dictamen n.º C-201-2014 del 24 de junio de 2015, en el que, entre otras cosas, analiza la naturaleza jurídica de la dedicación exclusiva:

“Tocante a su naturaleza jurídica, tenemos que, el instituto legal en análisis constituye un régimen de carácter consensuado, ya que, la Administración en conjunto con el funcionario toman el acuerdo de que este último brinde sus servicios profesionales únicamente a la primera. Lo anterior, con la finalidad de que desempeñe sus funciones no sólo de forma idónea y eficiente, sino además con exclusión de cualquier tercero al que tuviera la posibilidad de prestarle servicios profesionales. Debiendo, claro está, el empleador cancelar la retribución patrimonial correspondiente.

En este sentido, ha decantado la jurisprudencia patria, al sostener:

“...III.- SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEDICACIÓN EXCLUSIVA:
*(...) III.-La dedicación exclusiva, por el contrario, no tiene necesariamente como base de su otorgamiento la prohibición legal del ejercicio de la profesión, sino que resulta del acuerdo entre el patrono y el trabajador. El servidor público puede decidir si solicita que se le pague la compensación salarial por dedicarse exclusivamente a su puesto, **y a su vez, el patrono en el ejercicio de su discrecionalidad, analizar si el cargo ocupado exige esa dedicación.** Acordado su pago, el servidor no puede dedicarse a labores similares fuera de la institución. La dedicación exclusiva ha sido concedida en distintas instituciones públicas, sin una base legal específica, y su reglamentación se ha efectuado posteriormente (...)*” (voto n° 2002- 00072, a las



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

10:20 horas del 27 de febrero de 2002, citando el voto n° 171, de las 14:30 horas del 3 de noviembre de 1989.” (El destacado no es del texto original).

- 2.22 La Municipalidad de Buenos Aires, cancela este plus salarial a siete de sus funcionarios, todos profesionales, y si bien se ha procedido a la suscripción de los contratos respectivos con fundamento en la reglamentación interna emitida al efecto, no se logró ubicar documentación que evidencie la previa realización de los análisis situacionales que demuestren la necesidad institucional de contar con los servicios de esos profesionales en forma exclusiva.
- 2.23 Al respecto, la Alcaldía Municipal informó que en todos los casos se procede a realizar una valoración sobre la necesidad que tiene la Institución de contar en forma exclusiva con los servicios del funcionario; sin embargo, agregó que dicha valoración no queda documentada en los expedientes de personal respectivos.
- 2.24 En relación con este tema, se debe tener presente que la argumentación y documentación de las razones de interés público que justifican la decisión de otorgar a un determinado funcionario el plus salarial por dedicación exclusiva, configuran el motivo del acto administrativo a dictar y este motivo, a su vez, es uno de los elementos constitutivos de dicho acto y que como tal, le otorgan validez acorde con lo establecido en el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227⁷, el cual señala:
- “Artículo 128.-Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.”.*
- 2.25 Al respecto, el artículo 158 de la misma Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, establece que la falta o defecto de algún requisito del acto administrativo, expresa o implícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá un vicio de este y que será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.
- 2.26 Así, los actos administrativos mediante los cuales se ha concedido este beneficio salarial en las condiciones indicadas, podrían carecer de fundamentación o motivo, acorde con lo establecido en el artículo 158 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227.

⁷ El Acto Administrativo en la Legislación Costarricense. Universidad Estatal a Distancia. Páginas 10 y 11. (<http://www.profesorajenniferarroyo.com/images/documentos/derecho/Administrativa/acto.pdf>).



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Ausencia de una gestión institucional sistemática y ordenada en materia de capacitación del personal

- 2.27 No se cuenta con un plan de capacitación institucional diseñado y aprobado, para orientar esfuerzos en esta materia que contribuyan a maximizar los conocimientos y habilidades del personal municipal, así como a generar mejoras sustantivas en la gestión institucional y en el servicio público que se brinda.
- 2.28 Lo anterior, pese a que el artículo 151 del Código Municipal señala que la capacitación es uno de los procesos que en mayor medida contribuye al desarrollo organizacional de las municipalidades y a que el artículo 48 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la Municipalidad de Buenos Aires, reconoce que constituye un derecho de los funcionarios el recibir capacitación conforme la naturaleza de su trabajo, cuando el desarrollo científico y tecnológico lo requiera para su mejor desempeño.
- 2.29 Al respecto, es importante señalar que el Manual Básico de Organización aprobado por el Concejo, establece que como parte de la gestión del recurso humano se debe evaluar el desempeño de labores por parte de los trabajadores y generar las acciones de capacitación requeridas; es decir, que los esfuerzos en materia de capacitación deben iniciar con la elaboración de un diagnóstico a nivel institucional mediante el cual se definan aquellas áreas hacia donde orientar el esfuerzo y la inversión en esta materia; sin embargo, la ausencia de una Unidad o Departamento de Recursos Humanos, liderada por un profesional en el campo, se constituye en el principal obstáculo para el logro de esos objetivos.
- 2.30 La carencia de un plan de capacitación institucional fue ratificada por el Alcalde Municipal, quien señaló que a pesar de la ausencia de esa herramienta, siempre ha existido anuencia y se ha otorgado permiso de asistencia a los funcionarios que solicitan autorización para participar en alguna actividad de este tipo, siempre que esté coordinada con sus jefaturas; sin embargo, esa práctica conlleva el riesgo de que sólo reciban capacitación aquellos funcionarios interesados y que dicha capacitación no necesariamente responda a las prioridades e intereses institucionales.
- 2.31 En resumen, la Administración no ha gestionado la definición e implementación de un programa de capacitación que propicie una gestión institucional sistemática y ordenada en esta materia, que permita incrementar el acervo de conocimiento y competencias de los trabajadores y que impulse mejoras en su desempeño, pese a la importancia que ello tiene como mecanismo de superación personal para cada uno de ellos, y como medio para generar valor agregado a la gestión municipal.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

No se cumplen las obligaciones institucionales definidas por el marco regulatorio vigente en materia de salud ocupacional.

2.32 La Constitución Política, en su artículo 66, establece como parte de los derechos y garantías sociales de los habitantes, la obligación que todo patrono tiene de adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo. En línea con ese mandato constitucional, el Código de Trabajo, en su artículo 273, estipula:

“Declárase de interés público todo lo referente a salud ocupacional, que tiene como finalidad promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social del trabajador en general; prevenir todo daño causado a la salud de éste (sic) por las condiciones del trabajo; protegerlo en su empleo contra los riesgos resultantes de la existencia de agentes nocivos a la salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo con sus aptitudes fisiológicas y psicológicas y, en síntesis, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su tarea”. (Así reformado por el artículo 1º de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, nro.6727 del 9 de marzo de 1982).

2.33 El mismo Código de Trabajo, en su artículo 282, establece como obligación de todo patrono el adoptar en los lugares de trabajo las medidas necesarias para garantizar la salud ocupacional de los trabajadores y una de las acciones más importantes para el logro de ese propósito, lo constituye la adopción de un programa de salud ocupacional que posibilite planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades estratégicas definidas y adoptadas para atender la salud de las personas trabajadoras.

2.34 Sobre este aspecto, el artículo 285 del Código de Trabajo establece que es obligación de la persona trabajadora el participar en la elaboración, planificación y ejecución de los programas de salud ocupacional en los centros de trabajo, de ahí que el Ministerio de Salud, en el artículo 40 del Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados⁸, emitió la siguiente disposición:

“(...) Los Programas de Salud Ocupacional (...) deberán cumplir con lo establecido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por intermedio del Consejo de Salud Ocupacional (...) Estos planes deben actualizarse cada dos años, o cuando según criterio del profesional responsable, hayan variado las condiciones de riesgo...”

⁸ Decreto N° 39472-S, publicado en el Diario Oficial La Gaceta, Alcance Digital n.º 13 del 8/2/2016. El Consejo de Salud Ocupacional (CSO), en su página web www.cso.go.cr, publicó el documento denominado “Guía para la elaboración del Programa de Salud Ocupacional”, como un apoyo para la adopción de este instrumento.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 2.35 Finalmente, el Código de Trabajo en su artículo 300, establece a los patronos que cuenten con más de 50 trabajadores en su planilla, la obligación de instaurar un departamento u oficina de salud ocupacional para procurar el cumplimiento de lo normado en esta materia.
- 2.36 Consecuente con esa normativa constitucional y legal, el “Reglamento Autónomo de Organización y Servicio, aprobado por el Concejo en la sesión ordinaria n.º 49-2001 del 4 de diciembre de 2001, establece en su artículo 63 que la Municipalidad adoptará las medidas necesarias para brindar las mejores condiciones en el área de salud ocupacional tendientes a garantizar la protección y preservación de la integridad física, moral y social de sus servidores, así como la prevención y control de los riesgos del trabajo.
- 2.37 Además, dicho reglamento, en su artículo 64, señala que en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación laboral, se establecerá una Comisión de Salud Ocupacional, integrada con igual número de representantes institucionales y de los servidores, cuya finalidad específica será investigar las causas de los riesgos del trabajo, determinar las medidas para prevenirlos y velar porque dentro del ámbito de su competencia se cumplan las disposiciones en materia de salud ocupacional.
- 2.38 No obstante la abundante normativa externa e interna existente en esta materia, la Municipalidad de Buenos Aires no cuenta con una Comisión de Salud Ocupacional instaurada y en funcionamiento, con una Unidad de Salud Ocupacional dentro de su estructura organizativa que vele por el cumplimiento de las obligaciones patronales señaladas y mucho menos con un Programa de Salud Ocupacional debidamente estructurado, aprobado e implementado, por lo que se incumple con las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias impuestas en esta materia, situación que no solo incide negativamente en la gestión de recursos humanos que se realiza; sino que además, podría llevar a la institución a enfrentar posibles demandas de tipo laboral y el señalamiento de eventuales responsabilidades si se llegaren a materializar los riesgos inherentes a cada tipo de labor que se desarrolla, principalmente en los casos de aquellos servidores que por la naturaleza de dichas funciones, exponen en mayor medida su salud física y mental.
- 2.39 La situación comentada, fue atribuida por el Alcalde Municipal a la ausencia de una Unidad o Departamento de Recursos Humanos que impulse la gestión institucional en esta materia y aunque señaló que siempre ha existido disposición para atender las necesidades o padecimientos de salud del personal, manifestó su anuencia a la adopción de acciones orientadas a subsanar las carencias observadas.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

El manejo de los expedientes de personal presenta debilidades de control que imposibilitan asegurar su integridad.

- 2.40 El Reglamento Autónomo de Organización y Servicio, en su artículo 23, estableció que la instancia encargada de la Gestión de Recursos Humanos, en este caso la Alcaldía Municipal, sería la responsable de la formación y custodia del expediente personal de cada uno de los funcionarios al servicio de la Municipalidad, además, de mantenerlos al día en cuanto a los documentos que estos aporten y de preservar su confidencialidad.
- 2.41 Asimismo, el artículo 24 del mismo Reglamento Autónomo señala que el expediente del personal debe contener todos aquellos documentos y datos que sirvan para determinar el historial de la relación de servicio en asuntos como: asistencia, evaluación y calificación del servicio, disciplinarios, calidad del funcionario y otras que se consideren de importancia.
- 2.42 La normativa enunciada, obliga entonces a la Alcaldía Municipal a implementar las medidas de control que resulten necesarias para asegurar la integridad de la documentación contenida en dichos expedientes, entre las cuales están el foliado, sellado y listado de todos y cada uno de los documentos ahí contenidos, para prevenir no solo su pérdida, intencional o no intencional, sino también la inserción dolosa de documentos que puedan alterar los términos de la relación laboral que se mantiene con cada uno de los servidores municipales.
- 2.43 No obstante la importancia de estas medidas de control, en la revisión efectuada se observó que los expedientes de personal no presentan foliado, sellado y listado de la totalidad de los documentos que los conforman; e incluso, algunos de esos expedientes carecen por completo del foliado y sellado necesario para asegurar en forma razonable la integridad de la información o documentación que contienen.
- 2.44 A manera de ejemplo, se verificó que dos de los expedientes revisados no contenían los atestados de los funcionarios a quienes pertenecían y 11 expedientes no contenían la documentación referida a eventuales concursos realizados para efectuar los nombramientos respectivos; sin embargo, la ausencia parcial o total de foliado, sellado y listado de los documentos, no permite asegurar si esos documentos faltantes formaron parte en algún momento de los expedientes y fueron retirados, o por el contrario, nunca fueron incorporados.
- 2.45 La situación expuesta, constituye una deficiencia importante en el manejo de los expedientes del personal, por cuanto propicia o facilita la ocurrencia de eventuales manejos incorrectos de la documentación ahí contenida, con el consecuente incremento del riesgo en la administración del recurso humano institucional. Sobre



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

el particular, la Alcaldía Municipal indicó que no se han emitido instrucciones o directrices orientadas a lograr que la totalidad de los documentos contenidos en los expedientes de personal, cuenten con el sellado, foliado y listado correspondientes.

- 2.46 Por otra parte, se evidenció que la inclusión de los documentos en los expedientes de personal no se realiza en tiempos oportunos, siendo que para el presente estudio se debió incorporar a dichos expedientes documentación que no se encontraba archivada, misma que data de meses anteriores.

Movimientos de personal no se ajustan a los requerimientos definidos por el artículo 141 del Código Municipal

- 2.47 En el estudio realizado se detectó la realización de permutas entre el personal municipal o la ejecución de traslados horizontales de funcionarios, sin que para ello existan valoraciones documentadas que demuestren la necesidad institucional de dichos movimientos y sin que, en la mayoría de los casos, se conserve en los expedientes de personal respectivos, aceptaciones expresas de los cambios por parte de los funcionarios afectados.

Los casos observados se detallan a continuación:

PLAZA ORIGINAL	PLAZA ACTUAL
Ingeniera - Encargada Depto. Desarrollo Urbano	Ingeniera - Dirección Técnica y Estudios
Arquitecto – Dirección Técnica y Estudios	Arquitecto – Encargado Depto. Desarrollo Urbano
Archivista	Asistente Alcaldía Municipal
Cajero	Administración Tributaria
Inspector	Cajero

- 2.48 Al respecto, es necesario recordar que el Código Municipal, en su artículo 141, establece: “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.”.
- 2.49 Como se observa, esta norma otorga un importante espacio de discrecionalidad a la Alcaldía Municipal para ordenar permutas o movimientos de funcionarios; sin embargo, esa discrecionalidad no es ilimitada y debe ser utilizada dentro del marco de legalidad que la misma norma establece; es decir, no puede ir en detrimento del funcionario mismo y debe estar motivada en un interés institucional demostrado.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

2.50 Al respecto, la Procuraduría General de la República, en su dictamen n.º C-156-2014 del 21 de mayo de 2014, concluyó:

*“Conforme la jurisprudencia administrativa y judicial, y según lo establece el ordinal 132 del Código Municipal, **por necesidades reales del servicio público, las permutas, traslados horizontales y las reubicaciones de funcionarios municipales podrán ser autorizados por el Alcalde siempre que no causen evidente perjuicio al servidor; caso contrario debiera concederle previa audiencia al respecto, so pena de incurrir en “ius variandi abusivo”, por una desviación (art. 1 inciso 2) del CPCA), 130.3, 131.3 de la LGAP) o incluso un abuso de poder (art. 146.4 de la LGAP); el cual podría ser acusado en sede judicial, por medio de un recurso de amparo o en sede ordinaria de lo contencioso administrativo; alegándose en este caso la invalidación por nulidad de las conductas administrativas concernidas, según sean o no continuados sus efectos en la esfera subjetiva del administrado afectado, a fin de lograr el restablecimiento de derechos subjetivos y situaciones jurídicas consolidadas. Y debe advertirse que en caso de declararse su invalidez, esta circunstancia podría implicar el eventual establecimiento de responsabilidad administrativa personal de los agentes públicos que participaron directamente en esos actos contrarios a la legalidad administrativa (arts. 192, 199, 200, 210, 211 y 213 de la LGAP).**”* (El destacado no es del texto original).

2.51 Sobre este aspecto, el Alcalde Municipal señaló que las permutas o traslados horizontales que se habían realizado en la Institución, obedecían a procesos realizados en administraciones anteriores y que tales movimientos estaban “documentados” en los expedientes de personal respectivos; sin embargo, no se refirió a la naturaleza de tales documentos, ni aportó evidencia de ellos.

2.52 Más allá del momento histórico en que sucedieron tales permutas o traslados horizontales de personal, se debe señalar que la ausencia de justificaciones de esos movimientos y eventualmente, la ausencia de aceptaciones expresas por parte del personal involucrado, conllevan el riesgo de generar eventuales responsabilidades a la institución y a los funcionarios responsables de esas omisiones y representan prácticas incorrectas en materia de administración del recurso humano municipal.

El nombramiento de funcionarios interinos para suplir plazas vacantes incumple el plazo establecido por la normativa vigente

2.53 El artículo 139 del Código Municipal, señala que mientras se llevan a cabo los procesos ordinarios de concurso para el nombramiento de personal en plazas vacantes, el Alcalde puede autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 2.54 Al respecto, la Procuraduría General de la República, en reiterados dictámenes vertidos sobre esta materia⁹, ha señalado que la única excepción al impedimento de prórroga de dicho plazo es la condición de inopia; es decir, que la Administración, en aquellos casos en los que a pesar de haber realizado los procedimientos de reclutamiento en forma diligente y célere no ha podido obtener un resultado positivo, está facultada para mantener en su puesto al funcionario interino aún después de transcurrido el plazo mencionado. En este escenario, la inopia a la que se acude debe estar debidamente demostrada y documentada en el expediente respectivo.
- 2.55 En el análisis realizado, se observaron casos de nombramientos interinos por lapsos de dos meses, realizados para cubrir plazas vacantes con cargo a la partida Sueldos para cargos fijos, al amparo de las disposiciones del artículo 139 del Código Municipal, que fueron posteriormente prorrogados por los mismos espacios de tiempo en forma reiterada, sin que para tal efecto se demostrara que se estaba ante una situación de inopia como producto de la tramitación de un concurso interno o externo.
- 2.56 Lo anterior, se verificó en los casos de dos funcionarias administrativas nombradas en forma interina en la Dirección Técnica y Estudios (Gestión Comunal), a las cuales se les autorizaron un número considerable de prórrogas a sus contratos laborales originales, que incluso llegaron a extender dichas relaciones de trabajo hasta por dos años adicionales, sin que para tal efecto se demostrara la inopia señalada. En su dictamen n.º C-089-2019, la Procuraduría General fue clara al advertir lo siguiente:
- “(...) si la inopia persiste y las necesidades del servicio requiere la ocupación del puesto vacante, a lo sumo, se recomendaría, en virtud del artículo 125 (actualmente el 134) del Código Municipal que la Municipalidad solicite la colaboración de la Dirección General del Servicio Civil, a fin de que como órgano técnico en la materia de administración de personal, se pueda buscar alguna solución viable al respecto, sin que con ello se violente el principio de idoneidad que se exige, previo a ocupar algún puesto en la Administración Pública.” (Dictamen C-033-2010 del 09 de marzo del 2010).*
- 2.57 Como se infiere de lo expuesto, la extensión de nombramientos interinos realizados al amparo del artículo 139 del Código Municipal, más allá de los dos meses adicionales que autoriza esta norma, deviene improcedente si no se justifica debidamente. Tal acción, podría originar no solo la invalidez de los actos administrativos que prorrogaron en forma indebida dichos nombramientos, sino

⁹ En el dictamen n.º C-089-2019 del 3 de abril de 2019, se hace referencia a múltiples pronunciamientos vertidos por el órgano asesor sobre este mismo tema.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

también el señalamiento de eventuales responsabilidades civiles, administrativas o penales, para aquellos funcionarios que incurren en este tipo de prácticas.

Uso incorrecto de las subpartidas presupuestarias “Jornales Ocasionales” y “Servicios Especiales”

- 2.58 El Código Municipal, en su artículo 127, establece que son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias, o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada, en este último caso con cargo a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.
- 2.59 En los supuestos enunciados por esta norma; es decir, ante la necesidad de suplir la ausencia temporal de un funcionario regular, o ante la necesidad de cubrir necesidades temporales de recurso humano para la realización de un trabajo específico o para el desarrollo de una obra determinada, se requiere que el acto administrativo mediante el cual se nombre personal interino que satisfaga dichos requerimientos sea debidamente justificado.
- 2.60 De esta forma, dicho acto de nombramiento, para su validez, no solo debe establecer el plazo por el cual se nombra al funcionario interino, sino también debe ser claro en especificar la necesidad institucional que justifica dicho nombramiento; la cual, en cualquiera de los casos, debe responder a un requerimiento de carácter extraordinario, imposible de atender con el personal de planta, o de nombramiento permanente.
- 2.61 En lo que respecta a los servidores nombrados en forma interina con cargo a la partida “Jornales ocasionales”, la Procuraduría General de la República, en su dictamen n.º C-237-2015 del 07 de setiembre del 2015, señaló:

[...]

*“Por otra parte, se consulta, **respecto a la responsabilidad, que podría derivarse, por mantener laborando más de un año, servidores contratados por jornales ocasionales**, por lo que, nos referiremos, únicamente, a estos.*

*Tocante a este tópico, debe hacerse hincapié en que, ciertamente, **la naturaleza propia de los puestos en estudio, dice de su carácter temporal, eventual y excepcional**, por ende, una vez cumplida la tarea, que dio origen a la contratación, esta debe finalizar.*



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Caso contrario, podría utilizarse, este tipo de contratación, como un subterfugio jurídico, para que servidores municipales interinos, detenten los beneficios propios de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por el bloque de juridicidad.”

[...]

“Como, claramente, se sigue de los numerales transcritos, los contratos por un lapso temporal definido, no podrán superar el año, en perjuicio del trabajador y, si bien es cierto, ostentan, la posibilidad prorroga, lo es también que esta debe realizarse, dentro de los parámetros indicados por el ordenamiento jurídico y relacionada con puestos que no se encuentren en la estructura organizativa del ente territorial.” (El destacado no es del texto original).

- 2.62 En el caso de la partida “Servicios especiales”, la Contraloría General de la República, en su oficio n.º 16145 (DFOE-EC-0907) del 7 de diciembre de 2016, transcribió la definición que de ella se incluye en el Clasificador por Objeto de Gasto del Sector Público vigente:

“0.01.03 Servicios especiales

*Remuneraciones al personal profesional, técnico o administrativo contratado para realizar trabajos de **carácter especial y temporal, que mantienen una relación laboral menor o igual a un año**. Se exceptúan los gastos de los proyectos de carácter plurianual, entendidos éstos como aquellos proyectos de inversión de diversa naturaleza que abarcan varios períodos presupuestarios. También contempla aquellas remuneraciones correspondientes a programas institucionales que por las características de los servicios que brindan, tales como de educación y formación, el perfil del personal a contratar exige mayor versatilidad y un período mayor de contratación, acorde con las necesidades cambiantes del mercado laboral.*

Las anteriores erogaciones podrán clasificarse en esta subpartida manteniéndose una relación laboral hasta por un máximo de tres años./...” (El destacado no es del texto original).

- 2.63 Tal definición, es consecuente con el carácter temporal y extraordinario que confiere el artículo 127 del Código Municipal a este tipo de servicios, condición que reitera la Contraloría General en ese mismo oficio n.º 16145, al señalar que la connotación de labor especial brindada en el Clasificador para esta partida se refiere a situaciones de excepcionalidad, por cuanto se ejecutan, dentro del marco de legalidad, como parte de las competencias, facultades y obligaciones típicas e inherentes de cada institución, pero de forma casuística o circunstancial al desarrollo usual de la misma.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 2.64 En la auditoría realizada se verificó que la Municipalidad inobserva en forma reiterada lo normado sobre el nombramiento de plazas con cargo a las partidas “Jornales ocasionales” y “Servicios especiales”, ya que se tiene como práctica el utilizarlas para la contratación de personal que ejecuta labores rutinarias y no para la ejecución de tareas de carácter temporal, eventual y excepcional, contrario a lo estipulado por el artículo 127 del Código Municipal. La contratación de personal en estas condiciones, eventualmente constituirían situaciones que podrían ser causal de sanción y generar eventuales responsabilidades a los funcionarios que gestionan el recurso humano municipal.
- 2.65 Al respecto y refiriéndose al uso de la partida “Servicios especiales”, la Procuraduría General de la República, en su Dictamen n.º C-089-2019 del 3 de abril de 2019, concluyó entre otras cosas lo siguiente:

*“Ha de considerarse entonces que objetivamente **las contrataciones por servicios especiales son excepcionales y/u ocasionales, pues responden a necesidades específicas, conceptualmente delimitadas por un plazo u obra determinados. Por lo que debemos insistir en que a través de tales mecanismos excepcionales y específicos de contratación, no puede pretenderse suplantar la prestación de servicios permanentes para la gestión ordinaria y habitual de la institución, que inexcusablemente, por regla de principio, debieran ser prestados por servidores regulares bajo una típica relación de empleo público. En caso de hacerlo, con ello no sólo se desvirtúa la naturaleza jurídica de dicha contratación en detrimento del régimen de empleo público; quebrantando los principios de juridicidad administrativa y de buen manejo de los fondos públicos al derivarse eventuales obligaciones patrimoniales impropias de dicho régimen de contratación (Dictámenes C-237-2015, op. cit. y C-097-2018, de 11 de mayo de 2018), sino que también podría estarse incurriendo en fraude de ley (art. 5 de la Ley No. 8422, denominada Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública) o desviación de poder como patología administrativa, cuando se utiliza un acto perfecto, válido o inválido, para perseguir un fin distinto al fijado por el ordenamiento jurídico (arts. 49 constitucional, 131.3 LGAP y 1.2 del CPCA), al encubrir una relación de empleo mediante este otro tipo de contratación.”** (El destacado no es del texto original).*

- 2.66 A lo anterior, habría que agregar que por lo general, a los servidores contratados con cargo a estas partidas como funcionarios interinos, por tiempo definido o a plazo fijo, se les prorrogan sus contratos iniciales en forma reiterada, lo que ocasiona que en la práctica se presentan relaciones laborales ininterrumpidas que en algunos casos llegan incluso a sobrepasar el año de servicio continuo. Esta situación, desvirtúa el mecanismo de contratación de personal establecido por el artículo 127 del Código Municipal y podría ser indicativo de que este es utilizado como un recurso “... para que servidores municipales interinos, detenten los beneficios propios de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

el bloque de jurisdicción.”, tal como lo advirtió la Procuraduría General de la República en su dictamen n.º C-237-2015 antes señalado.

2.67 Sobre el plazo de los contratos de trabajo, la Procuraduría General de la República, en su dictamen n.º C-097-2018 del 11 de mayo del 2018, concluyó entre otras cosas, lo siguiente:

[...]

*B.-La naturaleza propia de los cargos por servicio especiales **dice de su carácter temporal, eventual y excepcional, por ende, una vez cumplida la tarea que dio origen a la contratación esta debe finalizar.** De allí que, se enmarquen en lo denominados contratos a plazo terminado.*

*C.-Los contratos a plazo definido nacen producto de una necesidad excepcional que debe ser satisfecha en el tiempo dispuesto para tal efecto y una vez acaecida tal circunstancia aquel debe finalizar. Siendo que, **solo pueden prorrogarse en aras de concluir la labor particular y específica para la cual el sujeto fue contratado por tiempo expreso.***

*D.-La extensión citada en el inciso anterior, solo puede producirse en aras de finalizar la labor excepcional y específica para la cual el sujeto fue contratado, por tiempo establecido. **Resultando abiertamente ilegal utilizar las prórrogas que nos ocupan como instrumento para mantener indefinidamente laborando a un servidor.***

[...]

J.-Tornar una contratación establecida para un lapso temporal determinado, en una de plazo indefinido para efectos de pago o permanencia del trabajador desvirtúa la naturaleza jurídica de la primera, quebrantando dicha actuación el principio de legalidad, el buen manejo de los fondos públicos y por ende, es ilegal.

(Los destacados no son del texto original)

2.68 En resumen, la utilización de las partidas de “Jornales Ocasionales” y “Servicios Especiales” para la ejecución de labores ordinarias y para la contratación de personal por lapsos que exceden los plazos autorizados por la normativa vigente, denota la ausencia total de planificación de las necesidades institucionales en materia de recursos humanos y conlleva el riesgo de que los nombramientos que se realizan en esas condiciones puedan ser eventualmente cuestionados en cuanto a su validez, con consecuencias imprevisibles para la administración municipal y para los funcionarios responsables de este tipo de prácticas. Lo anterior, en razón de las eventuales responsabilidades a las cuales podrían hacerse acreedores los



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

funcionarios municipales que dictan este tipo de actos, contrarios a la normativa que rige la materia.

Prórrogas de contratos laborales autorizadas al margen de la normativa atinente

2.69 El Código Municipal, en su artículo 17, inciso k), establece que corresponde al Alcalde Municipal, entre otras cosas, nombrar y remover al personal, por lo que en cumplimiento de esta norma, los contratos laborales por tiempo definido que se tramitan son suscritos en primera instancia por este funcionario; sin embargo, en muchos de los casos observados, esos contratos fueron prorrogados con anotaciones respaldadas únicamente con la firma del Asesor Legal Municipal, mediante las cuales se hizo constar la nueva fecha de vencimiento supuestamente pactada.

2.70 Al respecto, es importante aclarar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17, inciso b) del Código Municipal, el Alcalde Municipal puede delegar las funciones encomendadas en ese mismo cuerpo normativo; no obstante, dicha delegación debe sujetarse a lo normado por el artículo 89 la Ley General de la Administración Pública n.º 6227, el cual señala:

“Artículo 89.-

1. Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.”

2.71 Como se observa, el Alcalde Municipal podría delegar sus funciones en un Vicealcalde, pero no estaría facultado para efectuar tal delegación en el Asesor Legal Municipal, por cuanto este último tiene funciones radicalmente diferentes. En todo caso, en el estudio realizado no se logró verificar la existencia de un acto de delegación emitido por el Alcalde Municipal, que permitiera al Asesor Legal o a algún otro funcionario, autorizar las prórrogas de los contratos laborales en comentario.

2.72 Lo anterior, evidencia que dichas prórrogas podrían constituir actos administrativos carentes de validez, acorde con lo dispuesto por los artículos 128 y 129 de la misma Ley General de la Administración Pública n.º 6227, los cuales señalan:

“Artículo 128.- Será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico, incluso en cuanto al móvil del funcionario que lo dicta.”

“Artículo 129.- El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.”



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 2.73 En suma, el procedimiento utilizado para gestionar la prórroga de los contratos laborales deviene improcedente por las razones apuntadas, pero más allá de esta situación, se tiene que el ejercicio impropio de una competencia asignada legalmente al Alcalde Municipal, además de incidir negativamente en el control interno institucional, podría generar eventuales responsabilidades al funcionario que incurre en dicha falta.
- 2.74 Sobre el particular, el Alcalde Municipal señaló que en todos los casos en que el Asesor Legal ha tramitado una prórroga o adenda a un contrato laboral, ha contado con su autorización, aunque en los documentos respectivos no se ha respaldado esa autorización con su firma; sin embargo, señaló estar anuente a corregir la situación comentada, en procura de mejorar el control interno institucional.

La tramitación de concursos internos para cubrir plazas vacantes no se ajusta a lo normado en esta materia

- 2.75 El Código Municipal, en su artículo 137, establece que al quedar una plaza vacante, la municipalidad debe llenarla mediante ascenso directo si existe un funcionario en el grado inmediato inferior calificado para el puesto; caso contrario, debe acudir a los procedimientos de concurso. A continuación, se transcribe la citada norma:

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

- a) Mediante ascenso directo del funcionario calificado para el efecto y si es del grado inmediato.*
- b) Ante inopia en el procedimiento anterior, convocará a concurso interno entre todos los empleados de la Institución.*
- c) De mantenerse inopia en la instancia anterior, convocará a concurso externo, publicado por lo menos en un diario de circulación nacional y con las mismas condiciones del concurso interno.”*

- 2.76 De la revisión de expedientes de concursos internos se evidencia, que en caso de que la administración realice una valoración, sobre la existencia de funcionarios calificados para realizar el ascenso directo, dicha valoración no queda documentada en el expediente del concurso, lo que deja indefensa a la administración ante eventuales reclamos, al no contar con la información suficiente del proceso.
- 2.77 El artículo 139 del Código Municipal, complementa lo establecido en el artículo 137 de dicha norma, al disponer que como resultado de los concursos aludidos, la



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Oficina de Recursos Humanos debe presentar al Alcalde una nómina de elegibles compuesta por tres candidatos como mínimo, en estricto orden descendente de calificación, para posibilitar la escogencia correspondiente.

2.78 En el estudio realizado, se determinaron casos en los cuales, como producto del concurso interno realizado, se comunicó a la Alcaldía la nómina de tres candidatos elegibles exigida por la normativa señalada; sin embargo, esa “terna” se conformó y completó con nombres de funcionarios que ya ocupaban plazas idénticas a la concursada y en función de esta condición, no debieron participar en dicho concurso por cuanto no tenían un interés real de competir. En los casos observados, el acudir a estos nombres demuestra que ningún otro participante logró la calificación de “elegible” y la acción se hacía necesaria para cumplir con la “terna” ordenada por el artículo 139 del Código Municipal.

2.79 Esta situación, ameritó que mediante el oficio n.º VAMBA-35-2015 del 6 de abril de 2015, la señora María del Rosario Cordero Chavarría, Vicealcaldesa Municipal en ese entonces, planteara al Lic. Johnny Vidal Atencio, Asesor Legal Municipal, la siguiente consulta:

“Solicito me indique desde el punto de vista legal, si existe alguna anomalía en que la terna la conformen personas que se encuentran en propiedad, que ganan igual al puesto que se concursa, y que el puesto que se aspira es Oficinista igual al que tienen y con la misma categoría.”

2.80 Ante la consulta planteada, el indicado Asesor Legal emitió el oficio n.º AJMBA/40-2015 del mismo 6 de abril de 2015, en el cual señaló:

“Analizado el caso que se me remite, es criterio de esta Asesoría, que desde el punto de vista legal, no existe inconveniente alguno, hasta el presente estadio procesal, toda vez, que de lo indicado se infiere, que al concurso se invitó a todos los funcionarios de la institución, como lo indica el inciso b) del artículo 128 del Código Municipal, cuando de concursos internos se trata, cumpliendo de esa manera con el bloque de legalidad.”

2.81 Como se observa, el indicado Asesor Legal justificó el procedimiento utilizado por la administración en el solo hecho de que se había realizado una convocatoria generalizada al personal municipal, pero omitió referirse en su respuesta a la procedencia jurídica de que un funcionario concurse por una plaza en propiedad, idéntica a la que ocupa y por la cual no tiene un interés real.

2.82 La utilización de funcionarios en las condiciones descritas para completar las “ternas” de elegibles en concursos internos, posibilitó, en los casos observados, que se omitieran las declaratorias de inopia correspondientes y la consecuente



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

realización de concursos externos para llenar las plazas vacantes en los términos que demanda el artículo 139 del Código Municipal. Al respecto, la Procuraduría General de la República, en la conclusión n.º 4 de su dictamen n.º C-166-2013 del 26 de agosto de 2013, señaló:

“4. No es posible el nombramiento en propiedad en una plaza vacante, cuando no se logra integrar nóminas de candidatos con menos de tres personas. En estos casos, de conformidad con el artículo 128 del Código Municipal en casos de inopia en el concurso interno, entendida como la imposibilidad de obtener en este caso el número mínimo necesario para integrar una lista de candidatos, la Municipalidad respectiva debe acudir a un concurso externo, a efectos de poder incorporar la mayor cantidad de candidatos posibles al puesto.”
(El destacado no es del texto original).

2.83 El procedimiento descrito, podría haber sido utilizado como un subterfugio para revestir de legalidad el nombramiento de funcionarios en plazas vacantes, sin cumplir con las formalidades que la normativa vigente demanda del denominado concurso interno, por lo que de reiterarse esta práctica, podría generar el señalamiento de eventuales responsabilidades para los funcionarios responsables de tales nombramientos.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

3 CONCLUSIONES

- 3.1 La presente auditoría permitió determinar que la Municipalidad de Buenos Aires presenta oportunidades de mejora importantes en materia de gestión del recurso humano, que deben aprovecharse para potenciar la capacidad de respuesta institucional ante la demanda creciente por mayores y mejores servicios que plantea la ciudadanía.
- 3.2 La ausencia de una unidad administrativa especializada en la administración del recurso humano, liderada por un profesional en la materia, se plantea como un aspecto prioritario a atender, para luego introducir gradualmente mejoras en temas fundamentales como son la planificación del recurso humano, la capacitación del personal, la evaluación de desempeño, el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales en materia de salud ocupacional y por supuesto, el cumplimiento en general del marco normativo vigente, principalmente en áreas como el reconocimiento de dedicación exclusiva, la selección, nombramiento y disposición en general del personal o el manejo y control de expedientes, donde se detectaron situaciones que ameritan la realización de acciones correctivas inmediatas.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

4 RECOMENDACIONES

De conformidad con lo antes expuesto, se giran las siguientes recomendaciones.

Al Concejo Municipal

- 4.1 Constituir, en el ejercicio de la atribución asignada por el artículo 13, inciso n) del Código Municipal y en función de lo comentado en los puntos 2.32 al 2.39 del presente informe, una Comisión de Salud Ocupacional cuya finalidad específica será investigar las causas de los riesgos del trabajo, determinar las medidas para prevenirlos y velar porque en el ámbito de su competencia se cumplan las disposiciones en materia de salud ocupacional, según lo dispone el artículo 64 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio. Dicha Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por esa misma norma, deberá ser integrada por igual número de representantes institucionales y de los trabajadores.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá comunicar a esta Auditoría Interna, antes del 30 de setiembre de 2019, el acuerdo firme mediante el cual se integre la Comisión de Salud Ocupacional señalada, con indicación de los miembros que integrarán ese órgano y el período de vigencia de los nombramientos realizados.

- 4.2 Ordenar al Alcalde Municipal, el cumplimiento de las recomendaciones del punto 4.4 y siguientes de este informe.
- 4.3 Proceder a informar las acciones tomadas al respecto de este informe, según lo indicado en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, que dice:

“Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.”



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Al MSc. Jose Rojas Méndez, Alcalde Municipal, o al funcionario que en su lugar ocupe ese cargo

4.4 Realizar la actualización al Manual Básico de Organización, con el propósito de contar con una herramienta que se ajuste a la realidad y necesidades institucionales, lo anterior, para dar cumplimiento al artículo 129 del Código Municipal. Sobre el particular, véase lo comentado en el punto 2.1 de este informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, presentar ante esta Auditoría Interna, dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibido de este informe, un cronograma para el cumplimiento de la misma.

4.5 Diseñar y someter a conocimiento y aprobación del Concejo, una propuesta para la creación de una Unidad de Recursos Humanos, liderada por un profesional en la materia, que en el campo técnico opere con independencia de la Alcaldía Municipal, y que, en general, gestione el subproceso de recursos humanos. Sobre el particular, véase lo comentado en los puntos 2.2 al 2.6 de este informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, la propuesta solicitada deberá ser presentada al Concejo Municipal, con copia a esta Auditoría Interna, en el transcurso de dos meses calendario, a partir de la fecha de recibido del presente informe.

4.6 Efectuar por los medios que estime procedentes, un análisis integral de la normativa que regula el proceso de evaluación y calificación del desempeño del personal municipal, con el propósito de que se definan los aspectos a evaluar y calificar (eficacia, eficiencia, puntualidad, comportamiento, atención al usuario, etc.); se establezcan los parámetros o criterios a emplear para comparar o medir en forma objetiva ese desempeño; los mecanismos a utilizar para realizar esa evaluación, y sobre todo, los efectos, positivos o negativos, asociados a los resultados de dicha evaluación y calificación anual de servicios. Lo anterior, para subsanar las debilidades comentadas en los puntos 2.7 al 2.16 de este informe y para que se potencie dicha evaluación como una verdadera herramienta de gestión del recurso humano, que contribuya en forma decisiva al desarrollo y promoción del personal, así como al logro de los objetivos institucionales.

Sobre los resultados del análisis integral solicitado y sobre las acciones administrativas realizadas a partir de dichos resultados, incluyendo las eventuales modificaciones realizadas a la normativa vigente, se deberá informar a esta Auditoría Interna antes del 30 de abril de 2020.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

4.7 Ordenar a los funcionarios que ostentan cargos de jefatura, reiniciar una vez realizado el análisis indicado en el punto anterior, el proceso de evaluación y calificación del personal municipal, a efectos de justificar el otorgamiento del plus salarial por anualidad y cumplir con lo que al respecto ordenan el Código Municipal y el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio. Al respecto, véase lo expuesto en los puntos 2.7 al 2.16 de este informe.

4.8 Girar instrucciones a la dependencia de Recursos Humanos, con el propósito de que el reconocimiento de anualidades se realice en apego de lo establecido en la normativa técnica y legal vigente, además, que se realicen los procedimientos necesarios para contar con la documentación suficiente que respalde la toma de decisiones. Al respecto, véase lo expuesto en el punto 2.17 de este informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir en el transcurso de un mes calendario, a partir de la fecha de recibido del presente informe, copia del documento en el que se giren las instrucciones.

4.9 Documentar, en los expedientes de los funcionarios a quienes se les reconoce el plus salarial de dedicación exclusiva, las valoraciones que justificaron la incorporación de esos profesionales a dicho régimen, con el propósito de subsanar la deficiencia comentada en los puntos 2.18 al 2.26 de este informe y dotar a dichos actos administrativos de la motivación necesaria, acorde con lo dispuesto por el artículo 128 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227. Asimismo, tomar las previsiones que correspondan para que en lo sucesivo, ante eventuales incorporaciones a dicho régimen, se valore y documente en los expedientes de personal correspondientes, las razones que justifican el contar con los servicios del profesional en forma exclusiva, tal como lo ha dispuesto la jurisprudencia laboral en esta materia.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá remitir a esta Auditoría Interna, antes del 30 de setiembre de 2019, copia de las valoraciones solicitadas, con indicación expresa que informe sobre la incorporación de tales documentos a los expedientes de personal correspondientes.

4.10 Diseñar y presentar a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, un plan operativo institucional para la capacitación del personal, que tome como base el diagnóstico institucional que se elabore en esta materia y que refleje en forma puntual las actividades de capacitación a desarrollar en el corto y mediano plazo, considerando las prioridades institucionales que se definan y las posibilidades reales de financiamiento existentes. Al respecto, véase lo expuesto en los puntos 2.27 al 2.31 de este informe.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna, antes del 30 de noviembre de 2019, una certificación en la que se indique que la planificación operativa solicitada ha sido preparada y sometida a la aprobación del Concejo Municipal.

- 4.11 Diseñar y someter a conocimiento y aprobación del Concejo, una propuesta para la creación de una Unidad de Salud Ocupacional que planifique, organice, dirija y controle la gestión institucional en esta materia, a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 300 del Código de Trabajo y subsanar la carencia señalada en los puntos 2.32 al 2.39 de este informe. Dicha propuesta deberá definir los recursos humanos y materiales necesarios para el logro del objetivo propuesto y el perfil profesional de la persona que deberá liderar esa unidad, previa consulta al Consejo de Salud Ocupacional.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, la propuesta solicitada deberá ser presentada al Concejo, con copia a esta Auditoría Interna, antes del 30 de setiembre del presente año.

- 4.12 Ordenar a quien corresponda, el inmediato foliado, sellado y listado de la totalidad de los documentos que conforman los expedientes de personal, con el propósito de subsanar la deficiencia de control comentada en los puntos 2.40 al 2.46 de este informe y asegurar en forma razonable, la integridad de dichos documentos.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna, antes del 31 de agosto de 2019, copia del oficio mediante el cual se emita la orden solicitada.

- 4.13 Girar instrucciones precisas a los Jefes o Encargados de las diferentes unidades administrativas u operativas municipales, para que en lo sucesivo, cualquier permuta, reubicación o traslado horizontal de un funcionario, sea precedido de un estudio técnico que justifique el movimiento desde la perspectiva del servicio público que se brinda y se acompañe de una aceptación expresa del funcionario involucrado, documentos que deberán incorporarse al expediente personal correspondiente. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 141 del Código Municipal y para prevenir la materialización del riesgo expuesto en los puntos 2.47 al 2.52 de este informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a la Auditoría Interna, antes del 31 de agosto de 2019, copia del oficio que se emita, mediante el cual se giren las instrucciones solicitadas.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

- 4.14 Suspender, en forma inmediata, la práctica de realizar nombramientos interinos para cubrir plazas vacantes financiadas con cargo a la partida Sueldos para cargos fijos, por lapsos que excedan los dos meses autorizados por el artículo 139 del Código Municipal. Lo anterior, para corregir la conducta señalada en los puntos 2.53 al 2.57 de este informe y para prevenir el señalamiento de eventuales responsabilidades civiles, administrativas o penales, para aquellos funcionarios que incurren en este tipo de prácticas.
- 4.15 Efectuar un estudio pormenorizado de los nombramientos realizados con cargo a las partidas de “Servicios especiales” y “Jornales ocasionales” que se encuentren vigentes, a efecto de que se valore y determine su legalidad en función de lo establecido por el artículo 127 del Código Municipal y reiterados dictámenes vinculantes emitidos por la Procuraduría General de la República y por la Contraloría General de la República en esta materia. En caso necesario, deberán realizarse las acciones para poner a derecho aquellos casos que así lo ameriten, de manera que se prevenga el señalamiento de eventuales responsabilidades atribuibles a los funcionarios municipales que dictan este tipo de actos y se subsanen las deficiencias comentadas en los puntos 2.58 al 2.68 de este informe.
- Los resultados del estudio solicitado y un detalle de las acciones realizadas a partir de esos resultados, deberán ser informados a esta Auditoría Interna, antes del 31 de octubre de 2019, a efecto de dar por acreditado el cumplimiento de la presente recomendación.
- 4.16 Tomar las previsiones que correspondan para que en lo sucesivo, los actos administrativos que autoricen prórrogas o adendas a un contrato laboral, sean expresamente autorizados por el Alcalde Municipal, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 17, inciso k) del Código Municipal. Sobre el particular, véase lo comentado en los puntos 2.69 al 2.74 de este informe.
- 4.17 Comunicar al personal municipal, por los medios que estime pertinentes, que en lo sucesivo, en los concursos internos que se tramiten, únicamente pueden participar y obtener la condición de “elegibles”, aquellos funcionarios que tienen interés real en las plazas concursadas, en virtud de que la obtención de la plaza a la que aspiran, representaría una mejora en relación con la plaza que ocupan al momento de tramitarse el concurso. Lo anterior, para dar cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 139 del Código Municipal y subsanar la deficiencia expuesta en los puntos 2.75 al 2.83 de este informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a esta Auditoría Interna, antes del 31 de agosto de 2019, copia de la comunicación remitida al personal municipal, en los términos solicitados.



MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES DEPARTAMENTO AUDITORÍA INTERNA

“Declárese el cantón de Buenos Aires de la provincia de Puntarenas como Región de las Culturas Aborígenes de Costa Rica”, Decreto N° 32454-C



AI/MBA-INF-06-2019

4.18 Proceder a informar las acciones tomadas al respecto de este informe, según lo indicado en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, que dice:

*“Artículo 36. —**Informes dirigidos a los titulares subordinados.** Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:*

- a) *El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados....”*

5 CONSIDERACIONES FINALES

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, a la Auditoría Interna.

Se recuerda a la Administración la obligatoriedad de analizar e implementar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, n.º 8292.

Finalmente, se recuerda a la Administración que para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se debe observar lo que al respecto disponen los artículos 36, 37 y 38 de la misma Ley General de Control Interno.

Licda. Mardeluz Mena León
AUDITORA INTERNA