

MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT



Un servicio profesional comprometido con la objetividad y el servicio al cliente

INFORME AM-007-2018

Auditoría operativa sobre el proceso de gestión de la Unidad de Recursos Humanos

*Realizado por:
Francisco Monge Víquez*

*Supervisado por:
Gonzalo Chacón Chacón*

Diciembre - 2018

INFORME DE AUDITORÍA

Auditoria operativa sobre el proceso de gestión de la Unidad de Recursos Humanos

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Origen.....	6
1.2 Objetivo.	6
1.2.1 Específicos.	6
1.3 Naturaleza y alcance del estudio.	6
1.4 Valor agregado.....	7
1.5 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría.....	7
1.6 Regulaciones de Control Interno	7
1.7 Limitaciones	7
1.8 Comunicación de resultados	7
2. RESULTADOS OBTENIDOS	8
2.1 Nombramientos de personal	8
2.1.1 Pruebas de idoneidad.	8
2.1.2 Plazas Vacantes.....	9
2.1.3 Jefatura de archivo.....	9
2.1.4 Jornales Ocasionales	10
2.1.5 Nombramientos Interinos	11
2.1.6 Nombramientos por Servicios Especiales	12
2.2 Pagos por Dedicación Exclusiva	14



2.3 Pagos por salubridad y peligrosidad	15
2.4 Pago por Disponibilidad	16
2.5 Calculo de Vacaciones	18
2.6 Manual para el Reclutamiento y selección de personal.	19
3. CONCLUSIONES	19
4. RECOMENDACIONES.....	20
4.1 Al Concejo Municipal.....	20
4.2 A la Alcaldía Municipal	21
4.3 Al Coordinador de Recursos Humanos	22

RESUMEN EJECUTIVO

AUDITORIA OPERATIVA SOBRE EL PROCESO DE GESTION DE LA UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS

¿Qué se examinó?

La gestión del recurso humano en la Municipalidad de Curridabat, a fin de promover el cumplimiento de la normativa legal y técnica aplicable y la contribución al fortalecimiento de la gestión institucional y por ende, a la mejora en la prestación de los servicios a la comunidad.

¿Por qué es importante?

Para el período 2016, esta Municipalidad cuenta con una planilla de 267 funcionarios y un presupuesto total de ¢ 8.608.747.773, 88 de los cuales ¢3.875.609,080.02, que equivalen al 45%, se destinan al pago de remuneraciones, de ahí la importancia que se requiere para un proceso planificado para la gestión del recurso humano, respaldado en un sistema de control interno efectivo, a fin de brindar servicios de calidad y con oportunidad a la Institución.

¿Qué se encontró?

En el desarrollo de este estudio se pudieron determinar algunos aspectos que requieren la atención por parte de la administración en la toma de decisiones vinculadas con la actividad de reclutamiento y nombramientos de servidores municipales, así como, en el reconocimiento de algunos pluses salariales, capacitación al personal municipal y en lo referente al control de las vacaciones de los diferentes funcionarios municipales.

¿Qué sigue?

Para atender los hallazgos indicados, se emiten recomendaciones al Concejo Municipal, Alcaldía Municipal y Recursos Humanos, que permitan fortalecer las actividades a la gestión de recursos humanos y lograr los objetivos institucionales.

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio se realizó de conformidad con las potestades que confiere el artículo N° 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292 y en cumplimiento del programa anual de trabajo de esta Auditoría Interna.

La base jurídica que sustenta la responsabilidad de las municipales o gobiernos locales en materia de organización y administración del recurso humano, está contenida, entre otros: Código Municipal, Ley General de Control Interno, N° 8292, Normas de Control Interno para el Sector Público, Convención Colectiva vigente, Reglamento Autónomo de Servicios y el Manual de Puestos, entre otros.

Por otra parte, el control interno debe incluir políticas y procedimientos necesarios para asegurar una apropiada planificación y administración del potencial humano de la institución, de manera que se asegure desde el reclutamiento y nombramiento de funcionarios que reúnan competencias (habilidades, actitudes y conocimientos) idóneos para el desempeño de cada puesto, así como todos aquellos beneficios y derechos asociados a éstos.

La unidad de recursos humanos, como comúnmente se le denomina, tiene como fin apoyar a los jefes y a la administración a mejorar las contribuciones que efectúa el personal en la tarea de lograr los objetivos institucionales de ahí la importancia del apoyo por parte de las autoridades superiores.

Esta Auditoría Municipal, como parte del programa de trabajo se ha propuesto, un enfoque eminentemente proactivo e integral, evaluando la transparencia y el cumplimiento de los principios de legalidad en torno al Sub-proceso de Recursos Humanos

En concordancia con lo expuesto y en cumplimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico para la gestión del Departamento de Recursos Humanos se abordó entre los objetivos de esta fiscalización el nivel de cumplimiento y la correcta aplicación de control interno.

La evaluación se realizó de conformidad con el principio de legalidad y utilizando como criterios las "Normas de Control Interno para el Sector Público, Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público y Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa conexas.

1.1 Origen

El buen desempeño de un gobierno local, como en cualquier empresa, depende de gran forma de una gestión eficiente del recurso humano. Es así como este gobierno municipal debe prepararse e ir mejorando en el fortalecimiento de sus estructuras y en gestión de su personal, para brindar con eficacia y eficiencia los servicios que demanda la organización.

El presente estudio se llevó a cabo de conformidad con el plan anual de esta Auditoría para el año 2017, el cual fue puesto en conocimiento del Concejo Municipal y comunicado a la Contraloría General de la República.

1.2 Objetivo.

Determinar y promover aspectos de mejora en la gestión de recursos humanos con el fin de que le permita lograr de forma eficaz y eficiente el cumplimiento de los objetivos institucionales.

1.2.1 Específicos.

- a) Analizar el marco legal con que se llevan a cabo las diferentes actividades del sub-proceso de Recursos Humanos.
- b) Verificar la capacidad de gestión ante los constantes aumentos de personal y cambios de estructura.
- c) El grado de apoyo y de injerencia que poseen tanto el Superior Jerárquico como los Titulares subordinados en la toma de decisiones.

1.3 Naturaleza y alcance del estudio.

La auditoría de carácter operativa consideró el análisis de la gestión del recurso humano llevado a cabo por la Municipalidad de Curridabat.

La auditoría se realizó para el periodo comprendido entre el 01 de enero del 2016 y el 31 de diciembre de 2016, ampliándose a otros periodos cuando se consideró necesario y se efectuó de conformidad con las "Normas de Control Interno para el Sector Público, Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público" dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009)", las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014) y demás normativa conexas.

1.4 Valor agregado

Con el presente estudio la Auditoría Interna se pretende coadyuvar con mejoras en los controles, así como una mejor gestión del sub-proceso de Recursos Humanos en beneficio de los objetivos institucionales.

1.5 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría

La veracidad, suficiencia y exactitud de los datos contenidos en los informes, documentos y registros, que han servido de insumo en este estudio es de total responsabilidad de los funcionarios administrativos encargados de las áreas específicas donde se originan.

La responsabilidad de esta Auditoría consiste en emitir una opinión sobre la efectividad del control interno y el cumplimiento de lo establecido en la normativa legal, técnica y administrativa aplicable con relación a la oficina de Recursos Humanos.

1.6 Regulaciones de Control Interno

Las recomendaciones que derivan del presente estudio, deberán ser atendidas de conformidad con las regulaciones de la Ley General de Control Interno N° 8292, artículos 10,12, 36, 37,38 y 39.

1.7 Limitaciones

Para el presente estudio se presentaron algunas limitaciones en torno a información que en su momento se le solicita al encargado de la instancia auditada de forma verbal, escrita y por correo electrónico, información que en muchas ocasiones no fue entregada de forma oportuna, generando algunos atrasos en el desarrollo del estudio.

1.8 Comunicación de resultados

El pasado XX de noviembre de 2018, la Auditoría Interna, mediante una reunión denominada “conferencia final” dio a conocer a los señores: Dra. Alicia Borja Rodríguez- Alcaldesa Municipal y al Lic. Julio Román Jiménez- Encargado de Recursos Humanos, los resultados a los cuales se llegó en el desarrollo del estudio, así como las conclusiones y las recomendaciones que a criterio de esta Auditoría deberían girarse.

Tomando en consideración las observaciones realizadas por estos funcionarios se avaló lo expuesto y se sometió a consenso los plazos de cumplimiento de las referidas recomendaciones.

Se confeccionó además un documento denominado “Acta de Validación” en el cual se detallan los principales aspectos del estudio y los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordados.

Por parte de la Auditoría expusieron el presente informe el Lic. Francisco Monge Víquez, Profesional Analista y el Lic. Gonzalo Chacón Chacón, Auditor Interno.

2. RESULTADOS OBTENIDOS

A continuación, se presentan los resultados del estudio de auditoría. Asimismo, con fundamento en los resultados obtenidos y en las potestades conferidas según la Ley General de Control Interno artículos 12 inciso c), 36 y 37, se emiten recomendaciones al Concejo Municipal, Alcaldía Municipal y a la Unidad de Recursos Humanos, en virtud de las circunstancias encontradas, para mejorar el control interno, la eficiencia operativa y los resultados institucionales en cada una de las situaciones mencionadas.

Aun cuando se denota el esfuerzo que viene realizando la Unidad de Recursos Humanos, con el fin de disponer de herramientas que contribuyan al logro de sus objetivos, se han determinado aspectos de mejora que le podrían ayudar a poner en práctica acciones en procura del fortalecimiento en su gestión para el logro de los objetivos institucionales, los cuales se mencionan a continuación:

2.1 Nombramientos de personal

Sobre el tema en referencia, se determinó que, no en todos los casos se han seguido fielmente los procedimientos establecidos en la normativa vigente para la contratación de personal, situación que requiere de una atención para garantizar el apego a la normativa aplicable, según se explica seguidamente:

2.1.1 Pruebas de idoneidad.

Aun cuando la normativa vigente en materia de estudio es clara, no se evidenció que la administración realice pruebas de conocimiento, además omite incluir en la calificación la prueba psicométrica, insumo de suma valía para la toma de decisiones.

El artículo 128 Código Municipal establece una serie de requerimientos para ingresar al servicio del régimen municipal, entre los cuales se solicita demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos contemplados en esta ley y sus reglamentos.

Prueba psicométrica: Es una herramienta que permite conocer si los candidatos encajan dentro de la cultura organizacional, no se trata solamente de contratar a una persona que pueda cumplir con los requerimientos mínimos para desarrollar ciertas funciones, sino que también se trata de darle al equipo de trabajo una pieza clave para el crecimiento de la organización.

Pareciera que lo comentado en este aparte obedece a directrices emanadas por la administración.

El apartarse de lo que establece la normativa vigente en materia de nombramientos, podría estar desvirtuando la naturaleza jurídica de esta figura, infringiendo con dicha acción el principio de legalidad.

Aunado a esto, existe la posibilidad que la administración este realizando nombramientos de funcionarios que eventualmente no serían los más idóneos entre los candidatos evaluados, puesto que su idoneidad no estaría siendo comprobada y evaluada de forma integral.

2.1.2 Plazas Vacantes

Según la información suministrada por la Oficina de Recursos Humanos, al 15 de enero del 2018, este municipio contaba con un total de 20 plazas en condición de vacantes, algunas de las cuales proceden de los años 2016 y 2017.

Según se desprende del artículo 139 del Código Municipal, las plazas vacantes deberán nombrarse en un plazo máximo de dos meses.

Pareciera que este tipo de acciones en torno al nombramiento de personal, se presentan por meras disposiciones de la administración.

Mantener la cantidad de plazas subutilizadas, contrasta con las justificaciones que se incluyen en el Presupuesto Ordinario, para la contratación del personal y en donde se solicita contenido presupuestario para la creación de plazas, situación que podría dar entender que estas no son de total necesidad o por consiguiente que estas funciones podrían estar recargadas en otro funcionario, implicando una carga mayor de trabajo que estaría afectando la eficiencia y eficacia de los servicios que se brinden.

2.1.3 Jefatura de archivo

En la actualidad, la Oficina de Archivo se encuentra sin una persona encargada desde el primero de mayo del 2017.

La Ley del Sistema Nacional de Archivo, N° 7202 del 24 de octubre 1990, en el artículo 43, entre otras cosas señala que cada archivo central tendrá dentro de su personal, cuando al menos un técnico profesional en archivista y a los técnicos necesarios de la misma especialidad.

Dicha situación al parecer obedece a políticas administrativas, sin embargo, vale señalar que desde el 26 de setiembre del 2018 se encuentra en proceso el concurso para proceder a su nombramiento.

Esta ausencia podría generarle a la administración un riesgo ante una sustracción o pérdida de documentos, entre otros y la posibilidad de tomar decisiones erróneas de quienes sin estar nombrados como jefes asumen esa responsabilidad, así como la inobservancia a la Ley 7202.

2.1.4 Jornales Ocasionales

Esta Municipalidad cuenta con veinticuatro trabajadores nombrados bajo la figura de jornales ocasionales, veintiuno fueron nombrados en el año 2016 y tres en 2017 cuyos nombramientos se mantienen hasta la fecha de este estudio, situación que eventualmente podría estar en contraposición del concepto de jornales ocasionales.

Además, al parecer se estaría cancelando la jornada laboral similar a los demás servidores nombrados en propiedad.

La Procuraduría General de la República, según Dictamen: 237 del 07 de setiembre del 2015, entre otras cosas establece lo siguiente: Así, tenemos que, “...

C.- Los “peones nombrados a sueldo fijo”, son funcionarios que existen en el manual de puestos e ingresaron a la Corporación Municipal, a través del procedimiento dispuesto por el ordenamiento jurídico al efecto, no podría utilizarse el mismo método para determinar el pago de jornales ocasionales. Por el contrario, como claramente se indicó supra, la base salarial de estos últimos, consiste en las “...horas o días trabajados o la tarea realizada...”.

D.- Los contratos a plazo definido nacen producto de una necesidad excepcional, que debe ser satisfecha en el Tiempo dispuesto en el acuerdo de voluntades y una vez acaecida tal circunstancia, aquel debe finalizar.

E.- La naturaleza propia de los jornales ocasionales, dice de su carácter temporal, eventual y excepcional, por ende, una vez cumplida la tarea que dio origen a la contratación, esta debe finalizar. Caso contrario, podría utilizarse, este tipo de contratación, como un subterfugio jurídico, para que servidores municipales interinos, detenten beneficios propios de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por el bloque de juridicidad.

F.- Los contratos por un lapso temporal definido, no podrán superar el año, en perjuicio del trabajador y si bien es cierto, ostentan, la posibilidad de 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.

G.- 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”.

Al parecer los nombramientos bajo esta modalidad se realizan de acuerdo a prácticas que ha venido realizando la administración.

Ante este tipo de nombramientos, se podría estar incurriendo en un subterfugio jurídico para que servidores municipales interinos, detenten beneficios propios de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por el bloque de juridicidad. Así mismo se podrían estar reconociendo salarios de forma irregular.

De igual manera se podría estar desvirtuando su naturaleza jurídica, transgrediendo así el principio de legalidad y el buen manejo de los fondos públicos.

2.1.5 Nombramientos Interinos

Según información suministrada por la oficina de recursos humanos, al 15/1/2018, esta municipalidad cuenta con 25 funcionarios nombrados de forma interina, diecisiete provienen del año 2016 y ocho del 2017.

Situación que se contrapone a lo que establece el artículo 139 del Código Municipal, el cual menciona que mientras se realiza el concurso interno y externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses.

Por su parte la Procuraduría General de la República en el Dictamen: 011 del 21/01/2011, entre otras cosas menciona:

" Así, en el caso de los funcionarios interinos nombrados para ocupar el puesto mientras se realiza el concurso correspondiente, el plazo máximo de nombramiento es de dos meses, según lo establece el artículo 130 del Código Municipal.

Sobre este plazo máximo de nombramiento, este Órgano Asesor se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, señalando lo siguiente:

“En virtud de las características que moldean a ese régimen estatutario de empleo, solamente en situaciones excepcionales y temporales se hace imperativo contratar personal interino, a fin de solventar ciertas circunstancias institucionales, como lo podrían ser para sustituir aquellos servidores o servidoras titulares que se incapacitan durante un tiempo prolongado, ya sea por alguna enfermedad o bien por maternidad, o que se encuentren disfrutando de algún permiso, con o sin goce de salarios, etc.; sin que con ello pueda entenderse, de ninguna manera, la permanencia de esos funcionarios interinos en plazas vacantes, si no es en contra de los citados principios, aunado al principio de legalidad, regente en todo actuar administrativo, según la máxima constitucional del artículo 11 y su homólogo de la Ley de la Administración Pública. Así, la Sala en mención, ha observado de manera reiterada y en lo que interesa, que:

“... no es admisible que se mantengan de manera indefinida, plazas vacantes y mucho menos, sujetas a nombramientos interinos. En ese sentido se ha indicado que el interinato no ha sido creado para prolongar una situación incierta respecto a un funcionario a quien se le impide, por ese motivo, disfrutar de los derechos que la Constitución garantiza a los servidores públicos, pues bajo esa perspectiva el nombramiento de interinos constituiría un medio fácil de burlar la obligación del Estado de dar estabilidad a los servidores públicos consagrada en el artículo 192 de la Constitución Política. La Sala comprende que los nombramientos interinos si bien son necesarios, deben además obedecer a especiales circunstancias para evitar así que se prolonguen en el tiempo en forma indefinida ya que con ello se causa graves perjuicios a servidores, quienes, si bien es cierto no gozan del derecho de inamovilidad que sí les es otorgado a los funcionarios regulares, no pueden ser privados por el Estado de sus derechos fundamentales, puesto que ello implicaría una actuación arbitraria y contraria a la eficiencia del servicio que debe brindar el Estado...”

Este tipo de nombramientos según parece obedecen a políticas que ha venido utilizando la administración.

Inobservancia a la normativa vigente, así como inseguridad e inestabilidad de los servidores ante el pasar del tiempo por la inacción de la administración al no realizar los respectivos concursos.

2.1.6 Nombramientos por Servicios Especiales

De acuerdo a información suministrada por la oficina de recursos humanos, al 15/1/2018 existen 16 servidores municipales nombrados bajo la modalidad de servicios especiales cuyos nombramientos proceden diez del 2016 y seis del 2017.

Situación que podría ser improcedente si se toma en cuenta lo que establece el artículo 118 del Código Municipal, cuando dice que, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal.

Según Dictamen C-331-2009 del 01 de diciembre del 2009 emitido por la Procuraduría General de la República entre otros aspectos menciona lo siguiente:

"De conformidad con el Clasificador Presupuestario por Objeto del Gasto, emitido mediante decreto ejecutivo n.º 31459 de 6 de octubre de 2003, reformado totalmente mediante el decreto n.º 34325 de 5 de diciembre de 2007 —aplicable a las municipalidades—, los servicios especiales comprenden lo siguiente:

“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.”

Por su parte la Contraloría General de la República en su oficio 04338 del 18 de abril del 2017-DFOE-DL 0279, en lo que interesa dice:

“el personal de confianza por servicios especiales que eventualmente se permite contratar según el artículo 118 del Código Municipal, lo es por tiempo temporal y para trabajos directos del Alcalde, Presidente o Vicepresidente Municipales y fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal. Lo anterior implica que no se trata de personal para asumir funciones y actividades propias de los puestos ordinarios (permanentes) y necesarios para cumplir con el ámbito funcional de las diferentes unidades de la estructura organizativa municipal.”

Al parecer estos nombramientos obedecen a prácticas implementadas por administración municipal.

Esta situación podría representar un mecanismo para evadir la correcta planificación institucional resultando contrario a derecho que bajo esa figura se contrate personal para ejercer labores permanentes que requieren la apertura los respectivos concursos.

2.2 Pagos por Dedicación Exclusiva

Información suministrada por la oficina de recursos humanos el 15/1/2018, esta corporación municipal reconoce a un total de 14 funcionarios el pago por la Dedicación Exclusiva, no lográndose verificar, en los expedientes que a los efectos dispone el Departamento de Recursos Humanos, una justificación escrita extendida por el jefe del Departamento, manifestando la necesidad de utilizar los servicios del funcionario de forma exclusiva, así como el beneficio que pueda representar para la municipalidad el hecho de que estos funcionarios no ejerzan su profesión fuera de este gobierno.

El Reglamento al régimen de dedicación exclusiva para el sector profesional de la Municipalidad de Curridabat, en el artículo 4° inciso h), establece como requisito para acogerse al Régimen de Dedicación Exclusiva, aportar justificación escrita extendida por el Jefe de Departamento, manifestando la necesidad de utilizar los servicios del funcionario en forma exclusiva.

Al respecto, la Contraloría General de la República en su oficio 0923 (DAGJ-132-2000) del 28 de enero del 2000 entre otras cosas dice:

“...Además, resulta conveniente indicar que el acogerse a la dedicación exclusiva es una decisión voluntaria del servidor, pero la solicitud que éste presente no obliga a la entidad a su otorgamiento, pues para que ello proceda debe verificarse la necesidad institucional de contar con los servicios del funcionario en forma exclusiva. En este sentido se ha indicado:

“(...) 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 (...)”. Ver oficio N° 5421/95; el destacado no pertenece al texto...”

Pareciera que la administración no tiene claro el proceder o algunos detalles para otorgar el beneficio de la Dedicación Exclusiva.

Se podría estar ante reconocimientos o pagos a funcionarios cuyas labores no afectarían el desarrollo normal de esta corporación municipal y por consiguiente no sería necesaria su labor de forma exclusiva, de igual manera, se podría estar utilizando esta figura como un mecanismo para mejorar los salarios y no para evitar el ejercicio liberal de la profesión.

2.3 Pagos por salubridad y peligrosidad

Aun total de 123 servidores municipales se les reconoce el plus salarial por Salubridad y peligrosidad, sin que se haya podido determinar la norma que sustente el pago de este beneficio. Situación que fue advertida mediante oficio AIMC-095-2018, de fecha 20 de agosto del 2018, sin que a la fecha se tenga conocimiento de una resolución a este asunto.

Según criterio C-213-2009 de fecha 3 de agosto, 2009, emitido por la Procuraduría General de la República, entre otros aspectos establece lo siguiente:

“Ahora bien, como ha sido reiterada la posición de este Órgano Asesor, el reconocimiento de sobresueldos dentro de la administración pública está sujeta a la existencia previa de una norma jurídica que autorice su pago, en razón de la sujeción de la Administración al Principio de Legalidad.

En efecto, recordemos que el principio de Legalidad de la Administración consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado también en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, orienta sujeta toda la actuación de la Administración a la existencia de una norma jurídica previa que le autorice su accionar.

(...)

En otra importante resolución, la N° 897-98, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

"Este principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídicos – reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el ‘principio de juridicidad de la Administración’. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración tiene, no solo el deber sino la obligación, de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación." (*Opinión Jurídica OJ-164-2003 del 4 de setiembre del 2003*) ..."

Al parecer esto obedece a un estudio que en su momento realizó el Departamento de Salud Ocupacional, sin que se haya podido obtener la evidencia de este.

Al no disponer de una norma expresa que regule este pago, se podría estar ante eventuales pagos irregulares, inobservando así el principio de legalidad.

2.4 Pago por Disponibilidad

En la actualidad en esta municipalidad se le reconoce a un total de quince servidores municipales el pago por disponibilidad, encontrando algunos aspectos de mejora tales como:

a) Contratos

Según se pudo verificar los contratos por este concepto no poseen el periodo de vencimiento, aspecto que lo hace ver como permanente, situación que obedece a que, en el mismo reglamento al Régimen de Disponibilidad para el Funcionario de la Municipalidad de Curridabat, se incluye de esta manera.

De los expedientes verificados en uno de ellos no fue posible ubicar el respectivo contrato, a lo que el jefe de Recursos Humanos indica que desconoce del motivo, por ser un servidor de muchos años de laborar y de igual manera se le reconoce ese plus.

Al respecto la Contraloría General de la República en su oficio 13552 (DAGJ-1687-2008), indica que: la disponibilidad tiene un carácter contractual por lo que el servidor deberá suscribir el correspondiente contrato con el máximo jerarca de la institución. Además, estos contratos deben tener un período de vigencia, no son de carácter permanente y pueden ser renovados conforme a los requerimientos institucionales.

La compensación por disponibilidad al ser contractual y temporal, no genera derechos permanentes para el servidor afectado, de forma que la administración podrá rescindir o modificar el contrato en cualquier momento, sin responsabilidad para ésta, para lo cual deberá justificar adecuadamente su decisión y comunicarla al funcionario con un plazo de antelación oportuno.

b) Estudio o justificación razonada sobre la necesidad

De la muestra de diez expedientes analizados en siete de ellos no fue posible ubicar un estudio que justifique de manera razonable la necesidad de la institución de disponer de estos funcionarios fuera de la jornada laboral y que por consiguiente se requiera del pago de este plus salarial.

En tres de ellos se localizó un Estudio técnico para el pago del sobresueldo de disponibilidad realizado por el Coordinador de la Recursos Humanos.

Sobre este asunto, la Contraloría General de la República, en su oficio 13552 (DAGJ-1687-2008) indica que en todos los casos en que se reconozca este tipo de plus, debe haber una justificación razonada del requerimiento de disponibilidad.

También señala que dentro de una eficiente utilización de los fondos públicos y para la fiscalización sobre la eficiencia de los controles internos que debe implementar esa municipalidad para el control y la fiscalización en el otorgamiento de este beneficio, debe velarse porque efectivamente disfruten de este beneficio solamente aquellos funcionarios que por la índole de sus funciones y en razón de las necesidades institucionales y la continuidad del servicio público- deban estar afectos a la disponibilidad. Este beneficio no es de aplicación general y permanente para todos los funcionarios de una institución pública, sino solo para aquellos que excepcionalmente así deba justificarse.

Señala la Contraloría que:

“... En ese sentido, tenemos entonces que la “*disponibilidad*” es aquella obligación en que están ciertos servidores de permanecer expectantes y de atender fuera de la jornada ordinaria, un evento o emergencia que requiere de su participación, sin que cuente para ello la hora ni el día todo conforme a sus funciones y las necesidades reales del servicio, actividad o función impostergable que demanda el buen servicio público.

(...)

Le corresponde a cada administración definir este régimen de disponibilidad, de acuerdo con las necesidades institucionales, las clases de puestos y los tipos de actividad que tiene encomendado, por ejemplo, se podría incorporar dentro de este régimen al personal de mantenimiento de un servicio, cuando éste deba prestarse en días y horas inhábiles, en donde por escasez de personal o tipo de servicio, no se pueda cubrir cada turno de manera adecuada y sea necesario disponer de algún personal, que solo se llama si se necesita, pero esto opera cuando se conoce que dicha necesidad es frecuente. También podría tratarse de jefes y encargados de servicios que se presten en días y horas inhábiles, que después de su jornada ordinaria deban permanecer disponibles para atender eventualidades que ocurran en la prestación de los servicios.

c) Control de la prestación de servicios en atención a eventos o emergencias

No fue posible ubicar algún documento o bitácora en donde se lleve historial sobre el cumplimiento de las labores de estos funcionarios y se registre la prestación de servicios en atención de eventos o emergencias u otra situación en donde se requiera de su colaboración o su asistencia.

Mediante criterio DAGJ-1687-2008, del 16 de diciembre, 2008, emitido por la Contraloría General de la República, en lo que interesa indica:

Por tratarse de una remuneración de carácter excepcional para algunos servidores, debe ser el jerarca de la institución quien autorice los puestos que serán sujetos de disponibilidad, para lo cual –en apoyo a la decisión del jerarca- se deberá emitir un informe que contenga las razones por las cuales el servidor debe ser sujeto de disponibilidad y que se expongan las características del servicio que se debe prestar por parte de la institución y las tareas del puesto que justifiquen su participación; así como cualquier otra información como el record de frecuencia con que realmente ocurren los eventos- que permita la correcta administración de esta compensación económica...”

De todo lo señalado en este punto, se podría estar frente a contratos permanentes o vitalicios, ante situaciones que eventualmente podría cambiar de un momento a otro, que haría innecesario acudir a estos servicios y de igual manera, se podrían estar reconociendo pagos a funcionarios cuyas labores no se ajustan a situaciones o eventos de emergencia que afecten el desarrollo normal de esta corporación municipal. Y más bien, se podría estar utilizando esta figura como un mecanismo para mejorar los salarios.

2.5 Calculo de Vacaciones

De la muestra de 23 expedientes analizados, en ocho de ellos se determinó la existencia de una serie de errores en el cálculo de las vacaciones. Así como el reconocimiento de vacaciones en el tiempo en que funcionarios cuentan con una licencia sin goce de salario.

La Norma de Control Interno para el Sector Público 5.6.1 Confiabilidad, establece lo siguiente: La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

Según dictamen C-161-2011 del 11/7/2011 de la Procuraduría General de la República entre otros aspectos, cita lo siguiente:

"...A tal efecto, es importante tener claro que el supuesto fundamental exigido por nuestro ordenamiento jurídico positivo, en punto a las vacaciones anuales, **es que constituyen un derecho que se adquiere después de cincuenta semanas de servicio continuo al servicio de un mismo patrono**; así quedó determinado constitucional y genéricamente en el artículo 59 de la Carta Magna y en el 153 de anterior mención, normativa que ha servido de fundamento a reiterada jurisprudencia del más alto Tribunal Laboral del país, en el sentido de que **el supuesto de hecho requerido que da origen al derecho al descanso anual remunerado es la efectiva prestación del servicio**. De modo que, partiendo de esta premisa, punto medular para el surgimiento del citado derecho, **no se pueden reconocer vacaciones en los casos en que no se ha laborado del todo durante esas cincuenta semanas generadoras del derecho...**"

Esta situación podría deberse a la inclusión de documentación errónea en diferentes expedientes, así como la posible mala interpretación de un criterio jurídico.

La posibilidad de que se estén reconociendo vacaciones para algunos funcionarios que no les corresponde y por otra parte descontando éstas a otros colaboradores, afectándoles su saldo de vacaciones.

2.6 Manual para el Reclutamiento y selección de personal.

Esta Municipalidad carece del Manual para el reclutamiento y selección de personal previsto en el artículo 135 del Código Municipal, el cual dispone que.

“Las municipalidades mantendrán actualizado el respectivo Manual para el reclutamiento y selección, basado en el Manual General que fijará las pautas para garantizar los procedimientos, la uniformidad y los criterios de equidad que dicho manual exige, aunado al principio de igualdad y equidad entre los géneros...”

La situación podría deberse al desconocimiento de parte de los funcionarios encargados de esta materia

No disponer de una importante herramienta que contribuya al establecimiento de uniformidad de criterios que faciliten el reclutamiento y la selección del personal más idóneo para la institución.

3. CONCLUSIONES

La Municipalidad de Curridabat destina un 45% de su presupuesto total, para cubrir la partida de remuneraciones de una planilla de 267 funcionarios. Esta condición obliga a que la gestión del recurso humano se realice en forma planificada, de manera que las necesidades de personal gestionadas por las dependencias municipales se atiendan oportunamente, respetando el principio de legalidad y que los funcionarios contratados reúnan las condiciones de idoneidad y probidad requeridas para los diferentes puestos.

No obstante, la presente auditoria de carácter operativa permitió determinar cómo la administración en algunos nombramientos realizados bajo las diferentes modalidades, pluses salariales y vacaciones, presentan aspectos que deben de mejorarse con el fin de disminuir el riesgo que ocurran en errores en perjuicio del servidor o de la misma Hacienda Municipal, y que demande de trabajo adicional del proceso de recursos humano para solventar tales fallas.

La ausencia de planificación de la gestión de recursos humanos incide en que las plazas permanezcan con funcionarios nombrados bajo las diferentes modalidades más allá de lo que permite la normativa aplicable.

A pesar de los esfuerzos que la Unidad de Recursos Humanos viene realizando, en torno a su función, estos no se ven reflejados, ante la ausencia de soluciones integrales que coadyuven en el fortalecimiento y mejoramiento en la gestión del recurso humano.

Cabe mencionar que algunos de estos aspectos ya habían sido abordados por parte de la Contraloría General de la República en su informe DFOE-SM-21-2007.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 12 de la “Ley General de Control Interno, N° 8292, que señala entre los deberes del jerarca y los titulares subordinados, analizar e implementar, de inmediato, las observaciones y recomendaciones formuladas por la auditoría interna, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales deberán estar debidamente cumplidas en los plazos conferidos para tales efectos y que cuentan a partir de la fecha de recibo de este informe.

Para el cumplimiento de las recomendaciones, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables de ponerlos en práctica, por lo que estas instrucciones deberán emitirse por escrito y comunicarse formalmente, así como definir los plazos razonables para su implementación, de manera que la administración activa pueda establecer las responsabilidades respectivas en caso del no cumplimiento de éstas.

Además, el órgano o funcionario a quién se gira la recomendación es el responsable de su cumplimiento, por lo cual deberá realizar las acciones pertinentes para verificar que los funcionarios subordinados a quienes se designen su instauración, cumplan con lo ordenado dentro del plazo que se les otorgó.

Esta auditoría se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la ejecución de las recomendaciones emitidas, así como de valorar la solicitud de apertura de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de éstas.

4.1 Al Concejo Municipal

4.1.1 Analizar el Reglamento al régimen de disponibilidad para funcionarios de esta Municipalidad, con el fin de proceder a su actualización para que considere entre otros aspectos lo mencionado en el punto 2.4., inciso a) de este informe. Así como otros criterios que la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República han emitido sobre esta materia.

Para dar por atendida esta recomendación deberá suministrar a esta auditoría en un plazo de tres meses un documento donde haga constar su publicación.

4.2 A la Alcaldía Municipal

4.2.1 Para que se analice lo mencionado en el aparte 2.1.2 de este informe y se giren las acciones necesarias que permitan en el plazo de dos meses regularizar dicha situación.

Para dar por atendida esta recomendación se deberá remitir a esta auditoria copia de esta instrucción en el plazo de diez días hábiles.

4.2.2. Considerar lo mencionado en el punto 2.1.4 de este informe y se instruya a quien corresponda para que en el plazo de seis meses se encuentre regularizado este asunto.

Para dar por atendida esta recomendación, en el plazo de diez hábiles se deberá enviar a este Despacho, copia de la acción girada.

4.2.3 Instruir a quien corresponda para que realice las acciones necesarias que permitan en el plazo máximo de dos meses normalizar la situación mencionada en el aparte 2.1.5 de este informe.

Para dar por atendida esta recomendación, se deberá enviar a esta auditoria en el plazo de diez días hábiles copia del oficio donde se giren estas instrucciones.

4.2.4. Analizar lo acotado en el punto 2.1.6 de este informe y tomar las acciones que corresponda para que en el plazo máximo de dos meses se normalice este asunto.

Para dar por atendida esta recomendación se deberá remitir a esta auditoría en el plazo señalado un documento en el que se haga constar las acciones tomadas.

4.2.5. Para que se tomen las acciones pertinentes que permitan en un plazo máximo de quince días hábiles regularizar la situación indicada en el punto 2.3 de este informe.

Para dar por atendida esta recomendación se deberá remitir a esta auditoria en el plazo de treinta días hábiles un documento en el cual se indiquen las acciones aplicadas.

4.2.6 Para que una vez que se disponga de la actualización del reglamento al Régimen de Disponibilidad en un plazo máximo de un mes se disponga de nuevos contratos para aquellos cargos que se justifican su disponibilidad. Según lo señalado en el punto 2.4 inciso a) del presente informe.

Para dar por atendida esta recomendación se deberá remitir a esta auditoria en el plazo señalado un documento donde se haga constar esta acción.

4.2.7 Tomar las acciones pertinentes para que en el plazo máximo de tres meses se disponga de los estudios o justificaciones mencionados en el aparte 2.4, inciso b) de este informe.

Para dar por atendida esta recomendación se deberá enviar a esta auditoría en el plazo señalado un documento que indique el proceder con respecto a este punto.

4.3 Al Jefe de Recursos Humanos

4.3.1 Considerar lo mencionado en el punto 2.1.1 para que en los próximos concursos se realicen pruebas o exámenes que permitan demostrar la idoneidad de los concursantes.

Para dar por acogida esta recomendación, se deberá aportar a esta auditoría en el plazo de tres meses un documento con las acciones por implementar.

4.3.2 Tomar las acciones pertinentes para que el plazo máximo de un mes se disponga del nombramiento de la Jefatura del Departamento de Archivo Institucional según lo mencionado en el punto 2.1.3 de este informe y lo que establece la Ley N° 7202 del 24 de octubre de 1990.

Para dar por atendida esta recomendación, se deberá remitir a este Despacho en el plazo señalado un documento que haga constar su atención.

4.3.3 Solicitar la justificación requerida a cada superior jerárquico de aquellos funcionarios que se les reconoce el pago de la Dedicación Exclusiva y tomar las acciones correspondientes para que a futuro esta situación no se repita, según lo señalado en el punto 2.2 de este informe.

Para dar por acogida esta recomendación se deberá aportar a esta auditoría a más tardar el 28 de febrero del 2019 un documento en donde se indique que se dispone de todas estas justificaciones.

4.3.4 Analizar lo mencionado en el punto 2.4 inciso c) y tomar las acciones que sean necesarias para que de forma inmediata se disponga de un control sobre el historial de la prestación de los servicios en atención a eventos o emergencias en donde participen todos aquellos funcionarios que se encuentran bajo el contrato de disponibilidad.

Para dar por atendida esta recomendación deberá remitirse a esta auditoría en un plazo de diez días hábiles, un documento que haga constar las acciones tomadas.

4.3.5 Para en el plazo de tres meses se disponga de un sistema que permita atender las observaciones realizadas en el aparte 2.5 de este informe.

Para dar por atendida esta recomendación deberá remitir a este Despacho en el plazo señalado un documento en donde se haga constar la acción realizada.

4.3.6 Tomar las acciones correspondientes para que en un plazo de tres meses se disponga de un Manual para el reclutamiento y selección de personal que sirva de referencia y criterio para los procesos de contratación de recurso humano, según lo indicado en el punto 2.6 de este informe.

Para dar por acogida esta recomendación se deberá aportar a esta auditoría en el plazo señalado un documento en donde se indique que se dispone de este Manual.