



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 26 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

Señores (as)
Gobierno Municipal
(Concejo Municipal y Alcalde Municipal)
Municipalidad de Acosta

Cordial saludo:

ADVERTENCIA: Sobre la reasignación o reclasificación de los puestos de Asistente de la UTGVM y Catastro (Topógrafo).

La advertencia realizada, cuenta con asidero legal en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, el cual establece como competencia de la Auditoría Interna, **“advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento”**.

Para entrar en materia referente a lo advertido, hay que considerar que todo acto que realice una Institución Pública, incluyendo las Municipalidades, deben de regirse por el Principio de Legalidad.

El artículo 11 de nuestra Carta Magna formula que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad, que están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone, que no pueden arrogarse facultades no concedidas en la ley y que deben prestar juramento de observar y cumplir la Constitución y las Leyes.

En el orden de ideas el artículo 11, párrafo primero, de la Ley General de la Administración Pública dispone que la Administración Pública debe actuar sometida al ordenamiento jurídico y sólo puede realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Asimismo, si existe una disconformidad entre el acto y una norma jurídica superior, se presenta una irregularidad que podrá conducir a la nulidad de lo actuado.

Mediante oficio N°AM-149-2018 del 14 febrero 2018 (se encuentra en los archivos de la Auditoría Interna), el Señor Alcalde Municipal, hace la narración de los hechos de la forma cómo se dieron las reasignaciones o reclasificaciones de los puestos de Asistente de la UTGVM y Catastro (Topógrafo):

1- Moción del 15 de diciembre del 2015 presentada por el Exalcalde Luis Durán Gamboa en la cual solicita cambiar la categoría ocupacional al puesto de Catastro (Topógrafo) del grupo ocupacional profesional 1 a técnico municipal 3.

2- Oficio SM-11-2016 del Concejo Municipal en el cual aprueban moción presentada por el Alcalde para cambiar la categoría ocupacional del puesto de Catastro (Topógrafo) del grupo ocupacional profesional municipal 1 a técnico municipal 3.

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

2

3- Oficio JVC-023-2017 dirigido al Concejo Municipal presentado por la Junta Vial en el cual solicita cambiar la categoría ocupacional del puesto de Asistente de la UTGVM de profesional 1 a profesional municipal 2.

4- Oficio SM-153-17 del Concejo Municipal en el cual aprueba solicitud de la Junta Vial de para cambiar la categoría ocupacional del puesto de Asistente de la UTGVM de profesional municipal 1 a profesional municipal 2.

Para tener seguridad de lo realizado por la Administración se encuentra en apego al ordenamiento jurídico vigente, esta Auditoria se apegará al Dictamen C-304-2017 del 15 de diciembre del 2017, consulta realizada acerca del mismo tema por la Auditora Interna de la Municipalidad de Zarceró a la Procuraduría General de la República, según Ley N°6815 en su artículo N°2 de la Ley Orgánica de la entidad de marras, dispuso que *“Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública”*.

En dicho dictamen se hacen las siguientes interrogantes:

“1.- En una posible variación de la Estructura Organizacional (organigrama Institucional), en cuanto a la jerarquización, responsabilidad, asignación de mayores o menores funciones, se requiere de un estudio técnico, elaborado por un profesional en el área de recursos humanos?”

Previo a dar respuesta a dicha consulta, se impone recordar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y la jurisprudencia que los informa[i], al igual que los ordinales 2, 3 y 4 del Código Municipal – CM -(Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas); las corporaciones municipales son entes territoriales autónomos en el campo político, tributario, administrativo y normativo.

Su autonomía incluye la posibilidad de establecer la organización y el régimen interno de relaciones entre sus funcionarios (verbigracia la política salarial y la asignación de funciones en los respectivos cargos de la municipalidad), misma que se manifiesta a través de la potestad reglamentaria que ostenta el Concejo Municipal, conforme lo previsto en los artículos 4 y 13 del citado código.

Consecuente con lo dispuesto en dichos numerales y lo regulado en los artículos 120 y 121 del CM, es claro que la obligación de crear y mantener actualizado en cada Municipalidad, un manual descriptivo de puestos, recae en su Concejo Municipal, a cuyo efecto puede tomar como guía el Manual General diseñado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, e

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

3

incluso, solicitar de ser preciso, la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil, que como bien se sabe, es el órgano rector en materia de empleo público dentro del sector público centralizado.

*Así las cosas y tomando en consideración que de acuerdo con lo dispuesto el citado artículo 120, dicho Manual debe contener una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada puesto, al igual que otras condiciones ambientales y de organización; es claro que tal y como se ha indicado en dictámenes como el C-007-2016, C-144-2016 y 067-2017, y en los votos N° 1999-226; N° 2002-479; N° 2002-566; N° 2002-592 y N° 2006-015 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, entre otros; **los manuales de puestos fueron previstos como un instrumento para ordenar y definir los puestos del gobierno local, ordenando en ellos “las diversas operaciones constituyentes de los procesos de trabajo, en que participan los diferentes puestos de trabajo de la organización.”** (Dirección General del Servicio Civil, Resolución número DG-038-98 de las trece horas del trece de abril del 1998); **y como tales, no solo constituyen instrumentos técnicos que permiten definir las tareas asignadas a un determinado puesto, los requisitos que deberá llenar la persona para cumplir estas tareas, y a partir de ellas, el nivel salarial que será asignada a cada una, todo ello a efecto de mejorar la gestión de la administración de recursos humanos; sino que integran el denominado bloque de legalidad, del que las Administraciones no pueden apartarse ni sustraerse.** (el resaltado y subrayado es mío).*

*En dicho contexto, es que la respuesta a la primera pregunta que nos ocupa es afirmativa; **sí se requiere de un estudio técnico, elaborado por un profesional en el área de recursos humanos, particularmente con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos.** (el resaltado y subrayado es mío).*

Lo anterior, por cuanto es claro que de acuerdo con lo antes expuesto, la técnica de análisis multifactorial que ello demanda, no se limita a un único aspecto, como podría ser la simple comparación del factor de requisitos; sino que conlleva una valoración integral de factores descriptivos como lo son la naturaleza de la clase, supervisión ejercida y recibida, las responsabilidades inherentes al cargo, funciones, nivel de dificultad, ámbito de acción y otras.

¿Qué institución, o qué rama profesional le corresponde confeccionar el estudio técnico?

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

4

En cuanto a la institución, reiteramos que es a la Municipalidad, y en lo que a la rama profesional concierne, sería la de Recursos Humanos, con conocimiento en materia de clasificación de puestos. (el resaltado y subrayado es mío).

De acuerdo con lo antes expuesto, es claro que debido a la autonomía de que gozan las Municipalidades, éstas ostentan la potestad de auto organización, en función de la cual y con sujeción o apego a procesos de reorganización o reestructuración interna; pueden determinar la organización o reestructuración administrativa de las diversas dependencias que las componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, en aras de satisfacer el interés público que están llamadas a satisfacer.

Lo anterior en el entendido de que todo proceso de reestructuración u organización, debe **sustentarse en estudios técnicos hechos con sujeción a la normativa que en cada caso resulte aplicable.** (el resaltado y subrayado es mío).

De ahí que variaciones como la expuesta en la consulta, serían procedentes solo si en apego a la normativa que en cada caso resulte aplicable, **así lo recomienda un estudio técnico,** y el correspondiente Consejo lo aprueba (ver artículo 13 del Código Municipal). (el resaltado y subrayado es mío).

¿Tiene competencia la Unión Nacional de Gobiernos Locales, para realizar un estudio técnico que modifique: el cargo (ejemplo que varíe de un Técnico Municipal 1 a Profesional Municipal 1), que incluya o excluya funciones, variación de responsabilidades, variación de requisitos (todos o uno de ellos), de un puesto del Manual?

Tomando en consideración que de acuerdo con lo expuesto supra, **la elaboración y modificación de los Manuales de Puestos, demanda la existencia de un estudio técnico previo, elaborado por un profesional en el área de recursos humanos, particularmente con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos;** y que de conformidad con lo normado en el artículo 120 del Código Municipal, la Unión Nacional de Gobiernos Locales es la competente para diseñar y actualizar solo el Manual Descriptivo de Puestos General; la respuesta es que ello dependerá de que así lo determine el respectivo estudio técnico, proceso en el cual la indicada Unión puede solicitar la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil.” (el resaltado y subrayado es mío).

En el tema en discusión el Oficio IT-046-99-o, del 22 de marzo de 1999, la Dirección General del Servicio civil, órgano desconcentrado en grado máximo, al cual el Estatuto de Servicio

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

5

Civil, le otorga competencias propias en materia de clasificación, selección y valoración del empleo público, dispuso lo siguiente:

“...Es criterio de esta oficina que es posible reasignar un puesto a una clase menor que la ideal, no obstante, el estudio pertinente debe atender los aspectos y razones por los cuales se hará la reasignación en ese sentido. Entre estos hay que considerar la importancia del puesto para los procesos que se desarrollan dentro de la unidad o área de trabajo, las condiciones organizacionales que motivaron la variación de las tareas, las características del ocupante del puesto y las limitaciones técnicas o legales propias de la especialidad de la clase propuesta”

Con respecto a la variación del puesto de profesional 2 a técnico 3, se evidencia que no existe un estudio técnico que avale dicha propuesta, no hay motivación razonada alguna para el cambio en la escala de puestos, al parecer no hubo un cambio de las tareas típicas que describen el puesto, lo que se argumenta es lo siguiente **“Que debido al poco tiempo asignado a la jornada de trabajo a la plaza de Topógrafo, la misma no es atractiva ni rentable económicamente para ningún profesional”**. (el resaltado y subrayado es mío)

Como se dijo anteriormente, la Unión de Gobiernos Locales es la competente para diseñar y actualizar solo el Manual Descriptivo de Puestos General; la respuesta es que ello dependerá de que así lo determine el respectivo estudio técnico, proceso en el cual la indicada Unión puede solicitar la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil, por lo tanto el realizar una variación no es resorte del Alcalde Municipal, debe ser preparado por un **profesional en el área de recursos humanos, particularmente con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos**, situación que ni el anterior Alcalde Municipal ni el actual ostentan ese título profesional para asumir ese rol y solicitar dicha variación.

Hay que considerar que los puestos de Técnico 3 en el Manual descriptivo de puestos en esta Municipalidad no se le exige estar incorporado al Colegio Profesional respectivo, situación que pone en entre dicho lo externado por la Procuraduría General de la República en su Dictamen N°014-2013 dirigido a esta institución, lo cual se convierte en un dictamen vinculante y de acatamiento obligatorio que a la letra nos argumenta: *“Con fundamento en los razonamientos expuestos, este Órgano Consultivo concluye que el funcionario municipal encargado de otorgar el visado de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la LPU, debe ser un profesional en la rama de la agrimensura o de la topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de*

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

6

Costa Rica”, entonces se podría estar enfrente de una reasignación de puestos donde la Municipalidad no exige estar incorporado al Colegio Profesional respectivo, en contra de lo que la Jurisprudencia dictada por el Abogado del Estado, ha manifestado.

Por lo que entra en razón la técnica, que los cambios deben de ser realizados por un profesional en la materia, debido a que se deben considerar la afectación que nos podrían arraigar dichos cambios.

En el orden de ideas la justificación técnica para ajuste al grado académico del Asistente Ingeniero de la UTGV, realizada por el Alcalde Municipal, es un estudio técnico que no podría ser considerado como un insumo valedero para autorizar dicha propuesta, por cuanto como se argumentó anteriormente, el estudio debe ser **elaborado por un profesional en el área de recursos humanos, particularmente con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos,** situación que no cumple el señor alcalde municipal.

Así mismo la reclasificación realizada, podría considerarse como un trato discriminatorio de acuerdo a la entrada en vigencia de la nueva Reforma Procesal Laboral que entró en vigencia el 25 de julio 2017, donde en su artículo 405 nos enuncia **“Todas las personas trabajadoras que desempeñen en iguales condiciones subjetivas y objetivas un trabajo igual gozarán de los mismos derechos, en cuanto a jornada laboral y remuneración, sin discriminación alguna”** cuando se hace una reasignación de esta naturaleza, deben de considerarse que existen puestos dentro de la institución que ostentan iguales categorías en el Manual de Puestos y Funciones; solo un estudio técnico realizado por un profesional en la materia, podría indicarnos que la misma puede ser considerada como un profesional 2 o mantener la escala de Profesional 1 y eliminar el requisito de incorporación al colegio respectivo, máxime que el profesional que debe ostentar el requisito de incorporación al colegio profesional respectivo es el Director de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, al realizar un cambio de esta naturaleza le genera gastos excesivos a la institución, en cuanto a incremento en las bases y pluses salariales, de igual forma nunca se menciona si la Municipalidad cuenta con contenido presupuestario para hacerle frente a la erogación que iba a realizar, requisito indispensable para estos casos.

Así las cosas, esta Auditoría Interna como ente fiscalizador de esta Municipalidad, podría aludir que los cambios realizados en el manual de puestos, no se ajustan a la técnica requerida, no basta con argumentar el cambio deseado, donde caeríamos más en una subjetividad que objetividad. De igual forma si esto genera que los cambios realizados dejan relegados a otros puestos de igual naturaleza, en apariencia se pueden considerar como un

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

7

trato discriminatorio hacia el resto de personal que ostenta similitud de grado profesional y no se le considero en dicha reclasificación, con la entrada de la nueva reforma procesal laboral este acto podría ser sancionado.

Con dicha advertencia los Jerarcas Institucionales deberán subsanar lo evidenciado, debido a que en apariencia dichos actos podrían estar viciados de una nulidad absoluta; el artículo N°12 de la LGCI, manifiesta que como responsables del control interno les corresponde:

“b) Tomar de inmediato las acciones correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan”.

Situaciones como estas suceden a lo interno de la institución, debido a que la Administración no ha fortalecido el SCI, en especial el componente “Ambiente de Control” donde uno de sus elementos que es la Estructura Organizativa, referidas a las líneas de autoridad, responsabilidad, comunicación y rendición de cuentas, así como las formas de delegación aplicadas en la entidad, identificando la participación requerida de cada quién en sus actividades. (Ausencia de un Encargado de Recursos Humanos, con experticia en clasificación y valoración de puestos).

Aunado a esto por carecer de un SCI robusto, se incumple con el logro de los objetivos propuestos por dicho sistema, según lo menciona el artículo N°8 de la LGCI, que literalmente nos expresa:

“a- Proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

b- Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

c- Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

d- Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)



**MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”**

Acosta, 27 de febrero 2018
Advertencia A.I. 003-2018

8

En el orden de ideas debemos de considerar, que las Auditorías Internas, dentro de una organización deben proporcionar a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecutan conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas. (Artículo 21 LGCI)

Se solicita se informe a esta Auditoría Interna en un plazo de 10 días al recibo de la presente las acciones que se realizarán al respecto, igualmente la auditoria podría darle seguimiento al cumplimiento de lo advertido.

Cordialmente,

Lic. Pedro M. Juárez Gutiérrez
Auditor Interno.

cc- Archivo

“De la palabra a la acción prevengamos la corrupción”

Teléfono: 2410-7279

[E-mail-pjuarez1905@gmail.com](mailto:pjuarez1905@gmail.com)