



**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LA CONTRATACION DE
FUNCIONARIOS POR SERVICIOS ESPECIALES O INTERINOS DE LA
MUNICIPALIDAD DE ATENAS**

Julio 2020



CONTENIDO

Página N.º

1.1. RESUMEN EJECUTIVO	3
2. INTRODUCCIÓN	4
2.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	4
2.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	4
2.3. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO	4
2.4. METODOLOGÍA APLICADA	5
2.5. GENERALIDADES DEL ESTUDIO	5
2.6. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO	6
3. RESULTADOS	7
3.1 DEFICIENCIAS EN EL CONTROL INTERNO EN LA GESTION DE CONTRATACION DE PERSONAL INTERINO	7
3.2 LOS CONTROLES ACTUALES PERMITEN MANTENER PERSONAL POR MAS DE UN AÑO EN SERVICIOS ESPECIALES.....	9
3.3 DEFICIENCIAS EN LA GESTION DE COMPROBAR REQUISITOS DE LOS FUNCIONARIOS NOMBRADOS BAJO LA MODALIDAD DE INTERINOS O SERVICIOS ESPECIALES.....	10
3.4 DEFICIENCIAS EN LAS GESTIONES RELACIONADAS CON LOS EXPEDIENTES DE PERSONAL	11
3.5 LOS CONTROLES PERMITEN MANTENER FUNCIONARIOS INTERINOS POR MAS DE DOS MESES.....	14
4. CONCLUSIONES	15
5. RECOMENDACIONES	15



INFORME SOBRE ESTUDIO DE LA CONTRATACION DE SERVICIOS ESPECIALES DE LA MUNICIPALIDAD DE ATENAS

1.1. RESUMEN EJECUTIVO

Que se analizó

El estudio analiza los controles establecidos en las diferentes etapas del proceso de contratación de funcionarios bajo la modalidad de servicios especiales, interinos y funcionarios de confianza, esto en un período limitado de tiempo. La idea es analizar si se está haciendo de forma que asegure la escogencia de los funcionarios idóneos para el cumplimiento de objetivos.

Por qué es importante

Es importante porque el rubro de planillas es muy alto en cualquier institución, lo que lo hace prioridad en la fiscalización de recursos, también porque una mejor gestión de los costos de la fuerza laboral, propensa contratar el mejor equipo de trabajo, lo que le trae ventajas a cualquier empresa sea pública o privada. Además en la gestión municipal existen elementos constituidos por ley, por los que se debe contratar los funcionarios idóneos, y quedan protegidos por otro elemento.

Qué se encontró

En el estudio se localizaron controles que resultan importantes en la gestión del recurso humano, pero también deficiencias que significan oportunidades de mejora, actualmente se encuentran funcionarios con ciertos elementos en sus contrataciones que se deben subsanar. Existen deficiencias que deben ser corregidas para asegurar el cumplimiento de la ley y la buena gestión en las actividades en estudio. La planificación del recurso humano de la Municipalidad de Atenas no se encuentra en todas sus fases alineada técnicamente a los objetivos institucionales.

Qué se está recomendando

Se está recomendando al Alcalde Municipal que se lleve a cabo los trabajos para asegurar el cumplimiento de la ley y la buena gestión en las actividades relacionadas con el control del recurso humano.



2. INTRODUCCIÓN

2.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se encuentra en el Plan Anual de Trabajo del período 2020 de la Auditoría Interna.

El Código Municipal indica, para que un servidor pueda pertenecer al personal del régimen municipal, es requisito indispensable la idoneidad comprobada, lo cual significa que los servidores deben reunir las condiciones y características que los faculten para desempeñarse en forma eficiente en el trabajo, sea tener los méritos necesarios que el cargo demande. Razón para que se deban efectuar este tipo de estudios, pero además se le agregan otros elementos que deben ser fiscalizados en esta gestión.

2.2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Evaluar los procedimientos de control para la contratación del recurso humano bajo la modalidad de servicios especiales e interinos, a fin de comprobar que estos coadyuvan en la protección de la hacienda municipal y minimizar los riesgos de eventos que incidan de forma negativa en la gestión y cumplimiento de los objetivos institucionales.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Verificar el cumplimiento de la normativa técnico-jurídica en el proceso de contratación del personal, específicamente los funcionarios por servicios especiales y los interinos.
2. Impulsar las mejoras que los controles administrativos requieran.

2.3. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO

Este estudio consistió en verificar que las actividades de control establecidas por la Municipalidad de Atenas, respecto del proceso de contratación de personal para servicios especiales y realizar suplencias en la modalidad de interinos, se desarrolló de conformidad con la normativa que regula el empleo público.

El período evaluado fue las contrataciones bajo las modalidades comentadas, que se hicieron en los períodos 2018, 2019 y parte del 2020.



2.4. METODOLOGÍA APLICADA

Para la realización del estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable. Las indagaciones se realizaron por medio de solicitudes de información planteadas a la Administración de la Municipalidad de Atenas, específicamente al departamento de Recursos Humanos.

Los criterios de la auditoría fueron expuestos, mediante oficio numerado MAT-AUI-191-2019, en fecha 11 de diciembre del 2019. (Se dio en esta fecha porque este estudio fue trasladado del 2019 al 2020 mediante modificación).

2.5. GENERALIDADES DEL ESTUDIO

El artículo 192 de la Constitución Política establece; “(...) los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”

Lo anterior significa que existen dos elementos principales que se desarrollan en esa definición; primero la idoneidad y la estabilidad que se le da al funcionario público. Estos dos elementos son sujetos el uno al otro, ya que si al funcionario por ley se le va a brindar tal estabilidad se debe con mayor razón asegurar que este sea el funcionario idóneo.

Por otra parte en el mismo tema, la Ley General de Control Interno n.º 8292 establece los responsables de la gestión, en el artículo 13 insta que son deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas. En la misma ley, el artículo 15 indica que son deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.

La normativa jurídica y técnica que regula la contratación de personal en el sector municipal, está contenida en el Código Municipal; Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, en esta ley se encuentran regulado el ingreso a la carrera administrativa municipal y los requisitos esenciales para la selección de personal. Los principios de idoneidad, estabilidad y eficiencia, se encuentran contenidos en los artículos 115, 116, 124, 130, los cuales indican:

“Artículo 115. — Establécese la Carrera administrativa municipal, como medio de desarrollo y promoción humanos. Se entenderá como un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal. Este sistema propiciará la correspondencia entre la responsabilidad y las remuneraciones, de acuerdo con mecanismos para establecer escalafones y definir niveles de autoridad”.



MUNICIPALIDAD DE ATENAS

AUDITORIA

“Artículo 116. — Cada municipalidad deberá regirse conforme a los parámetros generales establecidos para la Carrera Administrativa y definidos en este capítulo. Los alcances y las finalidades se fundamentarán en la dignificación del servicio público y el mejor aprovechamiento del recurso humano, para cumplir con las atribuciones y competencias de las municipalidades”.

“Artículo 124. — Con las salvedades establecidas por esta ley, el personal de las municipalidades será nombrado y removido por el alcalde municipal, previo informe técnico respecto a la idoneidad de los aspirantes al cargo”.

“Artículo 130. — (...). Mientras se realiza el concurso interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses, atendiendo siempre las disposiciones del artículo 116 de esta ley”. (Lo resaltado en negrita no es del original).

Los rubros por salarios se han venido incrementando en los últimos años, por lo que es importante hacer un análisis y así colaborar con la administración en identificar donde se puede mejorar los controles establecidos, y además colaborar responsablemente y de acuerdo a las competencias de la auditoría, con la administración en la gestión de escogencia de recurso humano.

Partida	2017	2018	2019
Sueldos fijos	₡ 639,262,623.18	₡ 685,216,523.17	₡ 788,330,524.40
Servicios especiales	₡ 16,988,007.41	₡ 18,878,156.16	₡ 39,813,168.91
Servicios especiales CECUDI	₡ 23,897,224.83	₡ 34,259,469.20	₡ 40,427,267.37
Jornales UTGV	₡ 11,238,112.12	₡ 16,051,583.41	₡ 32,582,338.58
Total servicios especiales y Jornales	₡ 52,123,344.36	₡ 69,189,208.77	₡ 112,822,774.86

2.6. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO

El borrador del presente informe fue visto el día 17 de junio a las 10 a. m en la oficina de auditoría, con presencia del señor Wilberth Aguilar Gatjenz, la señora Patricia Castro Solórzano y la suscrita Maricruz Arce Delgado. El mismo día, les fue entregado en forma digital el informe preliminar.



3. RESULTADOS

3.1 DEFICIENCIAS EN EL CONTROL INTERNO DE LA GESTION DE CONTRATACION DE PERSONAL INTERINO

Es indispensable en todas las instituciones municipales asegurar las medidas de control interno aplicado a las actividades de contratación del recurso humano, el gasto en personal representa un monto alto de los recursos con que se cuenta, por lo que se requiere que este sea, en cantidad y capacidad el personal competente y necesario para llevar a cabo los procesos para el logro de objetivos institucionales, al respecto existe cantidad de normativa y el mismo Código Municipal tiene todo un capítulo sobre las regulaciones legales del tema, lo que pretenden es que las municipalidades se aseguren de incluir en sus planillas los funcionarios idóneos para los puestos y que el personal sea el requerido para el logro de los objetivos.

El artículo 15, inciso b) de la Ley n.º 8292, establece lo siguiente:

Actividades de control. “Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: (...) b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: (...) iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.”.

En relación a lo indicado en este artículo, se toma como base para analizar algunas medidas de control, las cuales se tratarán en los siguientes párrafos:

Se presenta primero, indicar que toda gestión administrativa debe ser amparada con procedimientos por escrito, siendo indispensables y se pudo observar en el estudio la carencia de estos, por lo que se mencionan unas deficiencias sobre este tema, a continuación:

- 1- No se localizan procedimientos que aseguren la existencia de gestiones confiables para asegurar razonablemente, el cumplimiento a cabalidad en los funcionarios de los requisitos en los perfiles para los que fueron contratados, los cuales se encuentran en el Manual de clases de puestos de la municipalidad.
- 2- Se carece del procedimiento para afirmar la no contratación de funcionarios familiares, por cualquiera de las restricciones mencionadas en el Código Municipal en el siguiente artículo.

Artículo 136 - No podrán ser empleados municipales quienes sean cónyuges o parientes, en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, de alguno de los concejales, el Alcalde, el Auditor, los Directores o Jefes de Personal de las unidades de reclutamiento



y selección de personal ni, en general, de los encargados de escoger candidatos para los puestos municipales.

La designación de alguno de los funcionarios enunciados en el párrafo anterior no afectará al empleado municipal cónyuge o pariente de ellos, nombrado con anterioridad.

- 3- El Manual de Clases de Puestos se le han realizado cambios o incluido nuevas plazas, por lo que para las gestiones que corresponden a contratación de personal en esos perfiles creados en actas, se debe recurrir a las que se han tomado acuerdos para la apertura de nuevos puestos, lo que representa un riesgo para la incorporación de nuevos funcionarios, considerando que se puede dar para propiciar errores administrativos, siendo la contratación de personal un campo tan vulnerable. Es bueno recordar que la auditoría interna ha mencionado en varias ocasiones sobre la necesidad de realizar el Manual de Clases de Puestos uniforme y conforme las actividades actuales, en varias ocasiones en documentos la auditoría se ha pronunciado sobre la necesidad de que el manual de clases de puestos sea actualizado, de forma tal que se pueda recurrir a este como un solo documento.
- 4- Por otra parte, se encuentra el tema de los formularios, se ha analizado y se tiene, que el párrafo numerado 4.4.2 indica que estos deben ser uniformes.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales documentos.

- 5- Los formularios representan un elemento que brinda agilidad en la búsqueda y la tramitación de todo tipo de documentos, supone un ahorro económico e incluso una fuente de beneficios. Un sistema puede realizar formularios numerados. Además de este artículo, sobre la importancia de los documentos, también se tiene en las Normas de Control Interno lo siguiente:

4.2 Requisitos de las actividades de control inciso e) sobre Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

Los formularios pre numerados, son una buena práctica, son un control confiable, porque obligan a la uniformidad y no permiten que se desarrollen gestiones en forma posterior, ya que cada actividad queda debidamente numerada.

Si para bien, se tiene la práctica de hacer acciones de personal en la municipalidad de Atenas, la gestión se hace mediante la operación de tirar una hoja para llenarla, lo cual



no es bueno como medida de control interno, esta es contraria a las buenas prácticas y la normativa, ya que es deficiente porque se puede modificar de forma posterior sin control alguno, también puede ocasionar la pérdida o el que no se haga un documento importante hasta para una posterior gestión en otras sedes, con el riesgo de que es una labor sin supervisión.

- 6- No se cuenta con un procedimiento que asegure la no contratación de funcionarios con cargo a la partida de servicios especiales para atender funciones rutinarias o en puestos que forman parte de la estructura organizacional de la Municipalidad.

3.2 LOS CONTROLES ACTUALES PERMITEN MANTENER PERSONAL POR MAS DE UN AÑO EN SERVICIOS ESPECIALES

La modalidad de servicios especiales tiene como fin la contratación de funcionarios para la ejecución trabajos de carácter no rutinario, se trata como su nombre lo deja entredicho que no es para funciones habituales de la municipalidad. Sea, que no se puede utilizar para el desarrollo de actividades sustantivas, de apoyo o adjetivas, que deben ser ejecutadas por personal permanente con condición de cargos fijos.

La Procuraduría General de la República, en el dictamen n.º C-148-2015, lo señala de la siguiente forma: los servicios especiales son “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...”.

El criterio anterior expone claramente cuáles son los dos elementos que no pueden faltar en una contratación bajo la modalidad de servicios especiales, siendo los siguientes:

- 1- Se trata de ejecutar trabajos de carácter especial.
- 2- Estrictamente debe ser por un período menor a un año.

En el estudio se detectó que el control actual permite realizar contrataciones de servicios especiales por un lapso de más de un año. En indagaciones sobre las características de casos presentados, se observó que la administración considera que obedecen a elementos con sustento para darse la contratación, no obstante, lo cierto es que aunque sea en pocos casos los vistos en el límite de tiempo del estudio, esta condición es deficiente, no solo porque entra en controversia con la legislación, sino también porque evidencia la falta de planificación al definir el personal que se debe contratar, o sea al precisar los funcionarios que se requieren para para llevar a cabo objetivos.

Lo cierto es que esta situación demuestra debilidades en el proceso de la contratación del recurso humano, lo cual se puede estar presentando por la falta de acciones enfocadas en mejorar la planificación al respecto. La ausencia de normativa que defina y regule el proceso de planificación de recursos humanos, aporta inseguridad en el proceso, y además demuestra la carencia de técnicas y herramientas.



3.3 DEFICIENCIAS EN LA GESTION DE COMPROBAR REQUISITOS DE LOS FUNCIONARIOS NOMBRADOS BAJO LA MODALIDAD DE INTERINOS O SERVICIOS ESPECIALES.

Es importante comentar, que la Ley General de Control Interno, n.º 8292, señala en el inciso e) del artículo 13, que es deber del jerarca y de los titulares subordinados, “e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias...”, toda vez que ello coadyuva con la retención del personal idóneo en los cargos institucionales.

Las Normas de Control Interno del Sector Público indican en el apartado 2.4 sobre la idoneidad del personal, “El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales”.

En cuanto a este tema de la idoneidad del personal, el código municipal indica:

“Artículo 124. — Con las salvedades establecidas por esta ley, el personal de las municipalidades será nombrado y removido por el alcalde municipal, previo informe técnico respecto a la idoneidad de los aspirantes al cargo”.

“Artículo 125. — El personal se seleccionará por medio de pruebas de idoneidad, que se administrarán únicamente a quienes satisfagan los requisitos prescritos en el artículo 116 de esta Ley. Las características de estas pruebas y los demás requisitos corresponderán a los criterios actualizados de los sistemas modernos de reclutamiento y selección, así como al principio de igualdad y equidad entre los géneros, y corresponderán a reglamentaciones específicas e internas de las municipalidades. Para cumplir la disposición de este artículo, las municipalidades podrán solicitarle colaboración técnica a la Dirección General de Servicio Civil. (Así reformado por el aparte h) del artículo único de la Ley N ° 8679 del 12 de noviembre del 2008)”.

Para cumplir con escoger el personal idóneo, las instituciones municipales están obligados a establecer específica e internamente las estrategias de reclutamiento y selección de personal necesario, situación de la que no está excluida la contratación de personas interinas. Se puede ver en el extracto del criterio que se indica a continuación:

C-17-2016. En razón de lo anteriormente señalado, es criterio de este Órgano Asesor que no se puede nombrar o ascender interinamente a una persona cuyos atestados demuestran que no cumple con los requisitos mínimos (experiencia o preparación académica) para un adecuado desempeño del puesto” **(C-58-2015 del 16 de marzo del 2015)**



Aunque existen medidas de control muy importantes en el caso de servicios especiales, como es al contratar el funcionario asegurarse que exista la plaza en el manual de puestos o al menos un perfil homólogo, en el estudio se localiza una deficiencia en los controles para asegurar el cumplimiento de los requisitos para optar por un puesto, es que en los resultados de la revisión no se evidencia dentro de algunos expedientes de personal, la incorporación de los requisitos académicos y legales (incorporación a colegios profesionales y licencias de conducir en los casos que se requiere), necesarios para asumir el puesto asignado, deficiencia que se observó al pedir el aporte de requisitos, en casos tuvieron que ser solicitados a los funcionarios para hacer el traslado a la auditoría al dar respuesta a los requerimientos del estudio.

Lo anterior queda confirmado, ya que no se localiza control que evidencie la implementación de mecanismos que tengan la función de asegurar que el funcionario contratado cumple con los requisitos mínimos legales del puesto.

En ese sentido, el Código Municipal, Ley N.º 7794, refiere que para el ingreso a la Administración Municipal se debe cumplir con los requisitos mínimos establecidos en el Manual descriptivo de puestos.

La práctica comentada es un riesgo porque se podría dar que se contrate personal que no cumpla con requisitos y por lo tanto no pueda cumplir con las labores asignadas que deben ser relacionadas con los objetivos institucionales.

El manual de clases de puestos indica sobre la experiencia de la siguiente forma en algunos perfiles “carrera universitaria atinente con el cargo”, no obstante, no se localiza política para analizar las carreras universitarias atinentes y la conveniencia con cada puesto.

3.4 DEFICIENCIAS EN LAS GESTIONES RELACIONADAS CON LOS EXPEDIENTES DE PERSONAL

Las Normas de Control Interno del Sector público indican en el numeral 4.2 el tema de los requisitos de las actividades de control, en el inciso e), versa sobre la documentación. “Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación”.

El Reglamento Autónomo de la Municipalidad de Atenas indica en el artículo 36. —El expediente del personal deberá contener todos aquellos documentos y datos que sirvan para determinar el historial de la relación de servicio en asuntos como: asistencia, evaluación del desempeño, disciplinarios, calidad del funcionario, y otras que se consideren de importancia.

La Ley del Sistema Nacional de Archivos, n.º 7202, establece en cuanto al control de los documentos y la información lo siguiente:



El artículo 39 versa: Son archivos administrativos públicos, los archivos de gestión y los archivos centrales. Los de gestión son los archivos de las divisiones, departamentos y secciones de los diferentes entes a que se refiere el artículo 2 de la presente ley, encargados de reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar la documentación producida por su unidad, que forme su prearchivalía y que deba mantenerse técnicamente organizada.

Asimismo, agrega el artículo 41 de esa misma Ley, que “Todas las instituciones deberán contar con (...) los archivos de gestión necesarios para la debida conservación y organización de sus documentos, lo que deberá hacer, salvo normativa especial, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, su reglamento y las normas de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, de la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos y de la Dirección General del Archivo Nacional.”.

Contrario a lo que establece la normativa en la Ley General de Control Interno, N.º 8292, en su artículo 13, inciso e) refiere a las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos. Además, de establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo, según versa el artículo 14, inciso d).

Adicionalmente, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establecen en el apartado 2.4., que el personal debe reunir las competencias y valores requeridos para el desempeño de su función, tomando en cuenta lo indicado en los manuales de puestos institucionales que incluyan las competencias y valores requeridos para el desempeño de su función.

Por otra parte cabe destacar, que el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, establece lo siguiente:

“Artículo 16.-Sistemas de información. Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.”.

Se observa que la Municipalidad debe buscar la forma de establecer controles para el reclutamiento de personas en puestos de servicios especiales e interinos para asegurar que los funcionarios que ingresan sean personas idóneas para los puestos, elemento importante para el cumplimiento de los objetivos institucionales, en fin el análisis de requisitos para estos puestos se observaron las siguientes debilidades:

- 1- Como medida de control interno y sana práctica de administración, las entidades deben mantener en custodia un expediente de personal para cada funcionario, el cual es imprescindible, el expediente debe contener aquellos documentos e información que sirvan para determinar el historial de cada servidor. Existe la buena gestión de elevar un



expediente por funcionario, pero se visualiza en el estudio la carencia en algunos de los expedientes de los funcionarios de atestados indispensables; entre estos por ejemplo, copia de títulos, certificados de materias universitarias para cumplir requisitos, cartas de recomendación o de experiencia de trabajos anteriores, etc. En cuanto al requisito de la experiencia se le suma a la debilidad el hecho de no constatar ese requisito con algunos parámetros que no se han fijado para mejor resolver, lo cual es un riesgo en la escogencia.

- 2- Se ha evidenciado en el estudio la carencia de prácticas indispensables en el control, como es la verificación de títulos originales contra las copias presentadas, procedimiento que se realiza en los concursos para el nombramiento. La evidencia de esta confirmación como parte del procedimiento debe quedar en las copias.
- 3- No se tiene el control confiable para asegurar el cumplimiento de los requisitos de los funcionarios asignados a los cargos, como es el requisito indispensable de la experiencia, en estos casos se utiliza un procedimiento con la verificación, lo primordial es que se deje respaldado la confirmación con evidencia de que se cumple con el requerimiento. Se carece de control que demuestre el chequeo garantizando el cumplimiento.
- 4- El control interno en los expedientes del personal municipal, custodiados en el departamento de Recursos Humanos, no evidencia que cuenten con un respaldo documental o de cualquier otro tipo, que asegure, la verificación por parte de este departamento, del cumplimiento de los requisitos académicos y legales mínimos establecidos en el Manual General de Clases, aplicado a la Municipalidad de Atenas.
- 5- No se tiene la práctica de sustentar con un análisis la necesidad del contratar el funcionario por servicios especiales para cada puesto. Este hallazgo se encuentra ligado a la inexistencia de políticas para análisis de los requerimientos de personal conforme las necesidades y vinculadas con los objetivos organizacionales.
- 6- Además, se observa la inexistencia de foliaturas en expedientes de servicios especiales e interinos, siendo que estos deben estar ordenados cronológicamente y debidamente foliados, es de cuidado porque se incrementa el riesgo de sufrir alteraciones sin evidencia alguna.
- 7- En los expedientes en ocasiones no se localizan algunas acciones de personal indispensables como son las de reingreso o continuidad.

Algo importante de comentar en este apartado, es que la administración debe ir buscando nuevos métodos más ágiles y adaptados a la actualidad, podría ser utilizando expedientes digitales.



Las deficiencias presentadas pueden traer problemas en la contratación del personal y provocar que no se logren objetivos. El hecho de no contar los expedientes con requisitos indispensables y no tener los procedimientos para asegurar la gestión puede provocar el riesgo de no tener el personal idóneo y repercutir en forma desfavorable para la institución.

3.5 LOS CONTROLES PERMITEN MANTENER FUNCIONARIOS INTERINOS POR MAS DE DOS MESES

El Código Municipal es claro en cuanto el plazo en que se pueden mantener las plazas vacantes, y lo indica de la siguiente forma:

“Artículo 118. — Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella./ Para los efectos de este artículo, 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 y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.”

“Artículo 128. — 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”.

Artículo 130.- Como resultado de los concursos aludidos en los incisos b) y c) del artículo 125 de este código, la Oficina de Recursos Humanos presentará al alcalde una nómina de elegibles de tres candidatos como mínimo, en estricto orden descendente de calificación. Sobre esta base, el alcalde escogerá al sustituto.

Mientras se realiza el concurso interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un **plazo máximo de dos meses**, atendiendo siempre las disposiciones del artículo 116 de esta ley”. **Subrayado no es del original.**

Criterios de la Procuraduría General han sido enfáticos en que el plazo de los nombramientos interinos es de dos meses improrrogables; a menos de contar con algún concurso infructuoso., tenemos; N.º C-124-2009 de 11 de mayo de 2009, N.º C-011-2011 de 21 de enero de 2011 y N.º C-089-2019 de 03 de abril de 2019.



No obstante lo que indica la normativa respecto a los plazos, se evidencia en el estudio como una mala práctica mantener funcionarios por más tiempo del que está permitido legalmente, lo que evidencia carencia de planificación sobre el personal que se necesita, deficiencia de alto riesgo porque puede ocasionar gastos innecesarios para la institución en el recurso humano, además que señala la carencia de planificación en el personal.

4. CONCLUSIONES

La actividad de contratación de funcionarios idóneos, debe buscar que los procedimientos se encuentren bajo control, aportando seguridad en todas las actividades para cumplir con los objetivos institucionales. En el estudio se han observado procedimientos importantes al respecto, no obstante, se encuentran deficiencias que deben ser subsanadas, porque de quedarse como está podría ocasionar incumplimientos en la contratación de personal. Lo anterior se debe subsanar, a fin de lograr eficacia y eficiencia en la gestión municipal.

No se evidencia que exista control ni planificación sobre el personal necesario en cada área, este tipo de planificación es necesaria en la contratación del personal, de esa forma se asegura que es el necesario para una labor eficiente y eficaz en cada una de las áreas de la institución para las diferentes actividades, lo contrario provoca la contratación de personas en servicios especiales realizando funciones que pertenecen a la parte sustantiva o habitual de la institución.

El mejoramiento del sistema de administración de recursos humanos, hace que se deba pensar en una planificación del personal que se derive de estudios técnicos y análisis de las necesidades en cada área. Las Municipalidades enfrentan cada vez mayores retos, asumen mayores competencias, esto les demanda una gestión de recursos humanos más tecnificada, moderna, con instrumentos efectivos y actualizados que faciliten la gestión del talento humano.

Es así como, resulta indispensable que se emprendan las acciones para subsanar las debilidades y deficiencias señaladas anteriormente, es necesario implementar estrategias que vayan enfocadas en mejorar el sistema actual. Las instituciones deben buscar los funcionarios ideales para ejercer el servicio conforme los principios de la administración pública.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Al Concejo

Conforme las competencias del Concejo, le corresponde apoyar a la Administración para el cumplimiento de las recomendaciones, estas se encuentran enfocadas a alcanzar los objetivos en cuanto conseguir los funcionarios idóneos, en aras del cumplimiento de las metas institucionales.

En coordinación con la Alcaldía, actualizar el Manual de Clases de puestos de acuerdo a la realidad institucional, considerando que cada perfil se adapte a lo que la institución necesita para el



cumplimiento de cada proceso del mecanismo que se requiere para el logro de los objetivos institucionales.

5.2 Al Alcalde

- 1- Tomar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias encontradas en control interno, respecto a las mejoras para implementar se tienen:
 - a) En el término de dos meses, crear los procedimientos que aseguren la existencia de gestiones enfocadas en asegurar que la contratación de funcionarios se dé con los requisitos de los perfiles de puestos correctos.
 - b) Crear un procedimiento para verificar la no contratación de funcionarios familiares, sea por cualquiera de las restricciones mencionadas en el Código Municipal en el artículo 136, esta gestión para realizar en un mes.
 - c) Crear en el plazo de un mes un cronograma de actividades para disponer en un tiempo razonable de un Manual oportuno eficaz y de acuerdo a su realidad, para lo que se debe llevar a cabo una revisión integral del “Manual de clases de puestos”, considerar los acuerdos al respecto que ha dictado el Concejo en aras de modificarlo o agregar nuevas plazas; de forma tal, que este instrumento de control se adapte a las condiciones actuales, se ajuste al marco normativo vigente y responda a las necesidades presentes de la Municipalidad.
 - d) En el plazo de un mes crear y poner en uso los formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la oficina de Recursos Humanos.
 - e) En plazo de un mes la administración le corresponde crear y divulgar políticas y procedimientos, en los cuales debe incluir la formulación de los manuales para el reclutamiento y selección de funcionarios.
 - f) Se deben definir las políticas y procedimientos de planificación de personal, de modo que estos se contraten conforme a la normativa, en cuanto el tema de que se evite contratar por servicios especiales para ejercer labores rutinarias, para contar con este procedimiento se cuenta un plazo de un mes. **Ver punto 2.1.**
- 2- Corresponde definir en un plazo de un mes las políticas y procedimientos, en los cuales debe incluir los que se traten de la contratación de personal por servicios especiales e interinos sin sobrepasar el tiempo permitido por ley. **Ver punto 2.2.**
- 3- La administración tiene el deber de planificar las necesidades de personal para cumplir sus objetivos en forma eficiente y eficaz, esta gestión debe contemplar también las actividades de reclutamiento, selección y contratación de servidores idóneos para la Municipalidad. Para el cumplimiento de esta recomendación la administración debe



realizar un cronograma que contenga las actividades que se ejecutarán al respecto, con indicación de los responsables de su atención. **Ver punto 2.2**

- 4- Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas para asegurar la contratación de funcionarios que cumplan con los requisitos para ocupar los puestos de plazas vacantes bajo modalidad de interinos o servicios especiales. Esta recomendación debe ser atendida en el plazo de un mes. **Ver punto 2.3**
- 5- Crear una política con la cual se pueda analizar las carreras universitarias atinentes y la conveniencia con cada puesto. **Ver punto 2.3**
- 6- En cuanto el tema relacionado con los expedientes de personal, es necesario realizar varias gestiones, para las cuales se considera pueden ser realizadas en el término de un mes:
 - a) Crear las políticas y procedimientos para mantener cada expediente de personal conforme las regulaciones archivísticas, debe contener aquellos documentos e información que sirvan para determinar el historial de cada servidor.
 - b) Crear como práctica bajo responsabilidad, la verificación de títulos originales contra las copias presentadas, este procedimiento se debe realizar en los concursos para nombramientos, es indispensable dejar la evidencia de esta confirmación como parte del procedimiento.
 - c) Establecer el control para asegurar el requisito indispensable de la experiencia, en estos casos se utiliza un procedimiento con la verificación, lo primordial es que se deje respaldado la confirmación de que se cumple con el requerimiento, y con los parámetros ya especificados en políticas al respecto.
 - d) Establecer e implementar el procedimiento de verificación por parte de Recursos Humanos, del cumplimiento de los requisitos académicos y legales mínimos establecidos en el Manual General de Clases de Puestos.
 - e) Crear y poner en práctica las políticas para establecer la planificación y análisis de los requerimientos de personal conforme las necesidades y vinculadas con los objetivos organizacionales, de modo que no se necesite crear plazas de servicios especiales para ejercer funciones propias de labores sustantivas.
 - f) Establecer políticas que aseguren el manejo de foliaturas en expedientes de servicios especiales e interinos, siendo que estos deben estar ordenados cronológicamente y debidamente foliados, es de cuidado porque se incrementa el riesgo de sufrir alteraciones sin evidencia alguna
 - g) De igual forma que lo anterior se debe crear el procedimiento que establezca las responsabilidades para asegurar que se realicen y mantengan foliadas en los



MUNICIPALIDAD DE ATENAS

AUDITORIA

expedientes las acciones de personal indispensables como son las de reingreso o continuidad. **Ver punto 2.4**

- 7- Tomar las acciones para que se suspenda la práctica de mantener funcionarios en puestos interinos por más del plazo contemplado por ley. Para lograrlo es necesario crear políticas que aseguren el no nombrar funcionarios con cargo a la partida de servicios especiales para atender funciones rutinarias o en puestos que forman parte de la estructura organizacional de la municipalidad, se debe tener conocimiento del fin de los servicios especiales es para realizar funciones de carácter especial y por un plazo definido. Esta gestión debe ser implementada de inmediato. **Ver punto 2.5 del informe**