30 de setiembre de 2024

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO
AUDITORÍA INTERNA

AI-INF-003-2024

Informe Final - Parcial II -

Auditoría de Carácter Especial sobre:
Selección y Nombramiento de Personal Municipal
-Nombramientos Interinos y Contratación de Ocasionales-

SERVICIOS DE AUDITORIA

CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN 1
1.1 Origen del estudio 1
1.2 Objetivo General 1
1.3 Alcance y Período del estudio 1
1.4 Criterios de Auditoría 2
1.5 Metodología aplicada 3
1.6 Generalidades sobre el ejercicio de la Auditoría Interna 4
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría 4
1.8 Antecedentes del estudio 5
1.9 Comunicación preliminar de los resultados 7
2 RESULTADOS DEL ESTUDIO 8
2.1 Debilidades de control en la ejecución de los nombramientos de personal interino municipal – Ascensos y Nombramientos- 8
2.2 Debilidades de control en la ejecución de la contratación de personal por Jornales Ocasionales – Personal Operativo, Personal Administrativo y Personal de Confianza 23
3 CONCLUSIONES 35
4 RECOMENDACIONES 37
4.1 Al Concejo Municipal 37
4.2 Al Alcalde Municipal 37
4.3 A la Encargada del Área Administrativa Financiera 38
4.4 A la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos 39
5 ANEXOS AL INFORME 41

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La efectividad y suficiencia del sistema de control interno en el Departamento de Recursos Humanos, respecto al proceso de selección y nombramiento de personal, específicamente de los procedimientos relacionados con: Nombramientos Interinos y Contratación de Ocasionales; ambos contemplados en el Código Municipal en su artículo 177. El estudio abarcó los ejercicios económicos 2020, 2021 y el primer cuatrimestre del año 2022, y se extendió hasta diciembre de 2023 cuando así se requirió.

¿Por qué es importante?

La selección y nombramiento de personal, es un eje clave en el engranaje municipal en el sentido que se dé prioridad a un proceso objetivo e imparcial y, se disponga siempre de personal idóneo en cada puesto, permitiendo que las actividades municipales sean ejecutadas de la mejor manera, lo que se traduciría en el resultado de una gestión municipal eficiente, eficaz y económica. Así las cosas, determinar si el proceso de selección y nombramiento de personal se realiza de conformidad con el marco legal y técnico que le aplica y en pro de la idoneidad para el puesto, establecería una garantía razonable de que se está contribuyendo al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como al desarrollo económico y social del cantón.

¿Qué encontramos?

La revisión efectuada permitió determinar importantes debilidades vinculadas a las tareas y actividades asociadas al proceso, tanto para los procedimientos relacionados con nombramiento de personal interino como, de contratación de personal ocasional; además, de las consideraciones referentes a las debilidades del marco normativo interno establecido por la Municipalidad.

Al respecto, se comprobó que, para regular los nombramientos de personal interino como de contratación de personal ocasional, se cuenta con un marco normativo interno escueto, que no está actualizado, ni es congruente ni concordante entre sus instrumentos

normativos. Asimismo, se carece de políticas y procedimientos claros, precisos y normados sobre temas de actualización y seguimiento de normativa interna, gestión documental, divulgación, capacitación constante, entre otros aspectos.

En ese orden de ideas, en aspectos de control interno, se determinó que, no se promueve la aplicación de ascensos directos - en los casos que aplique - en beneficio de los funcionarios municipales considerando la carrera administrativa, ni se acostumbra a realizar concursos internos; por otro lado, no se realizan pruebas de idoneidad ni entrevistas de personal, tampoco informes técnicos que respalden los nombramientos. Por otra parte, se contrata personal ocasional para ejercer funciones administrativas y de personal de confianza, así como se les da un tratamiento de interino contratándoseles por un plazo fijo y salario fijo, entre otros aspectos; además, en el caso de nombramientos interinos, el personal se mantiene en esa condición por plazos que acumulados llegan a superar periodos de 3, 4 y hasta 8 años, siendo en varios casos que los funcionarios ostentan una doble condición de “propiedad-interino” sin justificación alguna.

En síntesis, el proceso de selección y nombramiento de personal – en lo que refiere a procedimientos de Nombramientos Interinos y la Contratación de Ocasionales – llevado a cabo por el Departamento de Recursos Humanos, no se realiza en observancia razonable al marco técnico y legal que rige la materia, y presenta importantes oportunidades de mejora en relación a temas de marco normativo interno, diseño e implementación de controles y demás gestiones administrativas que fortalezcan esos procedimientos de nombramiento y contratación de personal; lo que indica que, la Administración debe fortalecer las labores del proceso, considerando la necesidad de actualizar, integrar y concordar el marco normativo interno; diseñar, implementar y normar los controles y tareas asociadas al proceso que no se están realizando y/o documentando; asimismo, establecer políticas y procedimientos de control y seguimiento más eficaces, y garantizar una gestión documental más oportuna, confiable y económica; todo con el fin de orientar la gestión y ejecutarla acorde al bloque de legalidad, y que garantice el nombramiento de personal municipal

idóneo para cada cargo, así como. la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones, con la finalidad de salvaguardar los recursos públicos administrados.

¿Qué sigue?

Al Concejo Municipal, de conformidad con sus competencias de ley, se le recomienda analizar, aprobar y publicar las mejoras, reformas, derogaciones y otras reglamentarias que le presente la Administración.

Al Alcalde Municipal, se le recomienda que: 1. Gire las instrucciones que correspondan, orientadas al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna; 2. Someter a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, la propuesta de modificación, reformas, derogaciones y otros instrumentos reglamentarios; y 3. Ejecutar junto con la Jefa de Recursos Humanos el plan de acción para efectuar los procedimientos que permitan realizar nombramientos en propiedad en aquellas plazas en estado de interinas vacantes.

A la Encargada del Área Administrativa Financiera, se le recomienda elaborar, aprobar y presentar a la Alcaldía Municipal, en coordinación con la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos, un cronograma de implementación de las recomendaciones producto del informe auditor.

A la Jefa del Departamento de Recursos Humanos, se le recomienda que: 1. Actualice, concorde, integre y divulgue el marco normativo interno (Reglamentos, manuales, procedimientos, otros) que regula el Proceso de Nombramientos de Personal; 2. Diseñe, establezca e incorpore en el marco normativo interno las tareas, actividades y controles relacionados a los procedimientos de ascenso directo, concurso interno y concurso externo; 3. Eleve a aprobación del Alcalde y Concejo Municipal, las mejoras, actualizaciones, derogaciones y otros, que demanden los reglamentos, manuales y procedimientos municipales inmersos en el proceso de selección y nombramiento de personal municipal; y 4. Gestione capacitaciones permanentes para los funcionarios participantes del proceso de nombramientos de personal, respecto a tareas y mecanismos efectivos y eficaces de operación y ejecución del proceso.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

Con fundamento en el Plan Anual de Trabajo de Auditoría Interna para el año 2024, específicamente el aparte 5.3. referente a "Servicios de auditoría y/o preventivos trasladados del Plan Anual de Trabajo, Periodo 2023"; así como, las atribuciones conferidas en la Ley General de Control Interno[1], las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público[2] emitidas por la Contraloría General de la República y, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago[3], este Despacho dispuso llevar a cabo una "**Auditoría de Carácter Especial sobre Selección y Nombramiento del Personal Municipal".**

1.2 Objetivo General

- ✓ Determinar que los nombramientos de los funcionarios municipales estén conforme lo dicta el marco normativo y técnico que le regula.

1.3 Alcance y Período del estudio

El estudio se llevó a cabo en el Departamento de Recursos Humanos del Área Administrativa Financiera en relación con el proceso de Selección y Nombramiento del Personal Municipal realizado los ejercicios económicos 2020, 2021 y el primer cuatrimestre de 2022, extendiéndose al mes de diciembre de 2023 en los casos que se requirió. Adicionalmente se involucró a otros departamentos y funcionarios asociados o que en el estudio se determinaron involucrados con el proceso auditado; abarcando lo relacionado a:

[1] Publicada en La Gaceta 169 del 04/09/2002
[2] Publicadas en La Gaceta 184 del 25/09/2014
[3] Publicada en La Gaceta 130 del: 07/07/2009

1. Nombramientos en propiedad de personal (Ascenso Directo y Concurso Interno),
2. Nombramientos interinos de personal (Ascenso Interino o Nombramiento Interino) y
3. Contratación de personal por Jornales Ocasionales (Personal Operativo, Personal Administrativo y Personal de Confianza).

Lo anterior, fue comunicado a la Administración Activa través del oficio número AI-OF-265-2022 fechado 18 de octubre del 2022 y dirigido a: Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada Área Financiera y Licda. Licda. Ivonne Martinez Vargas, Jefa del Departamento de Recursos Humanos; con copia para su conocimiento al Lic. Mario Redondo Poveda, Alcalde Municipal.

Es importante resaltar que, el presente "**Informe Parcial II**", desarrolla y expone los hallazgos de auditoría relacionados al punto "**2. Nombramientos interinos de personal (Ascenso Interino o Nombramiento Interino)"** y **"3. Contratación de personal por Jornales Ocasionales (Personal Operativo, Personal Administrativo y Personal de Confianza)**".

1.4 Criterios de Auditoría

La comunicación de los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se efectuó mediante oficio número AI-OF-265-2022 de fecha 18 de octubre de 2022, concediendo la Auditoria Interna un plazo de dos (2) días hábiles para la remisión de observaciones por parte de la Administración Activa; recibiéndose el oficio número "RH-1130-2022 AAF-OF-318-2022", sin que en el mismo, las funcionarias municipales firmantes se hayan referido por el fondo a los criterios comunicados.

Para la ejecución de la presente auditoría se emplearon principalmente, los siguientes criterios: Código Municipal Ley No. 7794, Ley General de Control Interno Ley No. 8292, Reglamento interior de trabajo de la Municipalidad de Cartago, Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Cartago (1989), Reglamento sobre el régimen de puestos de

confianza para el Concejo Municipal de Cartago, Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma Resoluciones N° R-CO-64-2005, N° R-CO-26-2007, N° R-CO-10-2007; procedimientos e instructivos internos vigentes, manuales internos, entre otras normas aplicables.

1.5 Metodología aplicada

Para efectos del presente estudio se llevaron a cabo entrevistas, reuniones y consultas telefónicas con el personal destacado en el Departamento de Recursos Humanos y, demás Áreas/Departamentos relacionados al tema en estudio, con el propósito de validar la información suministrada, así como, la aplicación de pruebas de auditoría y muestreos conforme los criterios de auditoría comunicados a la Administración.

Respecto a los muestreos, se utilizaron del tipo probabilísticos y no probabilísticos, según lo determinó el Encargado del Estudio y la necesidad para cada procedimiento de auditoría en particular; que, para el caso específico de los nombramientos interinos, se determinó revisar, por muestreo probabilístico un total de 17 nombramientos por ascenso interino y 38 nombramientos interinos; por otro lado, se determinó revisar, por muestreo probabilístico un total de 34 nombramientos de índole operativo, 8 de índole administrativo y 14 en el régimen de confianza, todos contratados bajo la modalidad de ocasionales.

De igual manera, se remitieron oficios y correos electrónicos, mediante los cuales se solicitaron reportes y/o informes de gestión, financieros, contables y presupuestarios, expedientes conformados, accesos a los sistemas informáticos, entre otros; relacionados con las actividades propias del proceso objeto de estudio, con el fin de llevar a cabo el respectivo análisis, verificación, revisión y corroboración, tanto física como digital, de dicha información, insumos que, resultan necesarios para la determinación de posibles hallazgos de auditoría.

1.6 Generalidades sobre el ejercicio de la Auditoría Interna

El trabajo se efectuó de conformidad con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, dictadas por la Contraloría General de la República, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Municipalidad del Cantón Central de Cartago y, demás normativa aplicable.

Se recuerda que, en materia de informes de Auditoría Interna, prevalecen los artículos N° 12 inciso c), N°35, N° 36, N°37 y N° 38 de la Ley General de Control Interno Ley N°8292, los cuales son conocidos ampliamente por la Administración Activa.

1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.

Durante el desarrollo del estudio, se presentaron situaciones de importante consideración que afectaron la ejecución de las actividades relacionadas a las actividades de planificación y examen, así como, los procedimientos de auditoría inmersos en estas; además, se destacan el tiempo requerido para labores propias de la Auditoría Interna y la atención de otros requerimientos del Despacho en temas ajenos al estudio, así como, la ausencia de nombramiento en el cargo de Auditor Interno por un lapso cercano a los 3 meses y posteriormente por aproximadamente 7 meses durante el ejercicio económico 2023. Así las cosas, las principales limitantes consideradas, son atribuibles a 1. algunos atrasos e incumplimiento de plazos en la entrega de la información por parte del Departamento de Recursos Humanos durante la actividad de planificación del estudio, que en algunos casos se justificó con carencia de personal y la cantidad de actividades diarias a atender; 2. el no contar con un Auditor Interno nombrado por un lapso cercano a los 3 meses y posteriormente por aproximadamente 7 meses y, 3. la carga de trabajo y atención que ello requirió por asuntos ajenos al estudio y que, fueron atendidos por el equipo de trabajo.

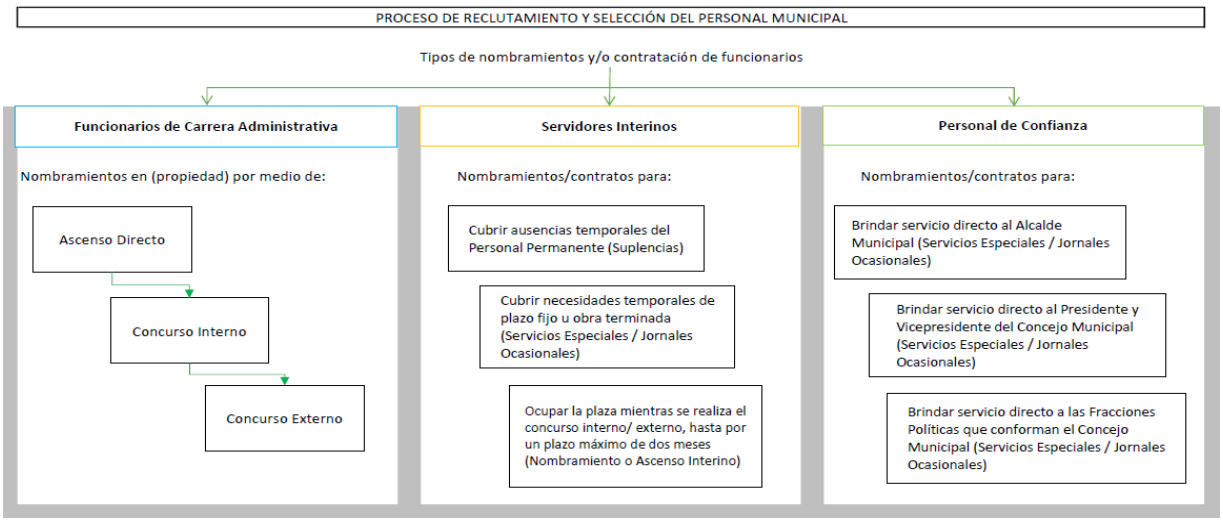
1.8 Antecedentes del estudio

La selección y nombramiento de personal, es un eje clave en el engranaje municipal en el sentido que se dé prioridad a un proceso objetivo e imparcial y, se disponga siempre de personal idóneo en cada puesto, permitiendo que las actividades municipales sean ejecutadas de la mejor manera, lo que se traduciría en el resultado de una gestión municipal eficiente, eficaz y económica.

Así las cosas, determinar si el proceso de selección y nombramiento de personal se realiza de conformidad con el marco legal y técnico que le aplica y en pro de la idoneidad para el puesto, establecería una garantía razonable de que se está contribuyendo al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como al desarrollo económico y social del cantón.

Los sustentos fundamentales en temas de selección y nombramiento de personal municipal están dados por el Código Municipal, ley que en su cuerpo establece el "CAPÍTULO IV Selección del personal" en su Título V denominado El Personal Municipal, y además otros capítulos reguladores del tema como lo son el "CAPÍTULO I Disposiciones generales", "CAPÍTULO II Del Ingreso a la Carrera Administrativa Municipal".

Imagen No. 01
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Tipos de Nombramientos de Personal Municipal



Fuente: Elaboración propia según lo dispone el Título V El Personal Municipal del Código Municipal

Con ese norte, según lo reportado por el Departamento de Recursos Humanos, se estima que durante el periodo en estudio, es decir, de enero 2020 a abril 2022, se realizaron un total de 353 nombramientos de personal municipal, según se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 01
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Nombramientos de Personal Municipal
De Enero 2020 a Abril 2022

Nombramientos	2020	2021	2022	Total	%
Interino[1]	37	41	54	132	37,39%
Ocasional (es)	25	22	52	99	28,05%
Propiedad	112	2	4	118	33,43%
Servicios Especiales	2	0	2	4	1,13%
TOTAL	**176**	**65**	**112**	**353**	**100,00%**

Nota 1: No considera las prórrogas de los nombramientos interinos
Fuente: Elaboración propia según reportes y oficios facilitados por el Departamento de Recursos Humanos

1.9 Comunicación preliminar de los resultados

La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y recomendaciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe parcial, se convocó para las catorce horas del lunes veintitrés de setiembre de 2024, según consta en oficio Nro. AI-OF-234-2024 de fecha 13 de setiembre de 2024 cursado a: Lic. Mario Redondo Poveda, Alcalde Municipal; Licda. Silvia Navarro Gómez, Vicealcaldesa Municipal; Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada Área Administrativa Financiera y Licda. Ivonne Martínez Vargas, Jefa Departamento de Recursos Humanos.

Así las cosas y conforme al ACTA COMPARECENCIA EXPOSICIÓN DE RESULTADOS número ACE-001-2024, se realizó la conferencia en las Oficinas de la Auditoría Interna, contándose con la asistencia de los funcionarios municipales Lic. Mario Redondo Poveda, Alcalde Municipal; Licda. Silvia Navarro Gómez, Vicealcaldesa Municipal; Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada Área Administrativa Financiera y Licda. Ivonne Martínez Vargas, Jefa Departamento de Recursos Humanos.

El borrador de este informe se comunicó mediante oficio No. AI-OF-246-2024 del 24 de setiembre de 2024 y fue dirigido a Lic. Mario Redondo Poveda, Alcalde Municipal; Licda. Silvia Navarro Gómez, Vicealcaldesa Municipal; Licda. Jeannette Navarro Jiménez, Encargada Área Administrativa Financiera y Licda. Ivonne Martínez Vargas, Jefa Departamento de Recursos Humanos.; esto con el propósito de que, formularan y remitieran a esta Auditoría Interna, en un plazo improrrogable de tres (3) días hábiles, las observaciones y/o comentarios que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.

Cabe indicar que, transcurrido el plazo improrrogable de tres (3) días hábiles otorgados por la Auditoría Interna, no se recibieron por parte de la Administración observaciones al informe de auditoría.

2 RESULTADOS DEL ESTUDIO

Una vez realizada la recopilación de la documentación necesaria para llevar a cabo el estudio y efectuado el análisis de la información, considerando tanto el marco jurídico y técnico; así como, el sistema de control interno, y las actividades administrativas del Departamento de Recursos Humanos relacionadas al proceso de selección y nombramiento de personal municipal, específicamente en asuntos relacionados a Nombramientos interinos de personal (Ascenso Interino o Nombramiento Interino) y Contratación de personal por Jornales Ocasionales (Personal Operativo, Personal Administrativo y Personal de Confianza); se procedió a elaborar el presente informe, que contiene los hallazgos de relevancia a ser comunicados, respecto a las actividades evaluadas para los ejercicios económicos 2020, 2021 y primer cuatrimestre de 2022, ampliándose al mes de diciembre de 2023 en aquellos casos que se consideró pertinente.

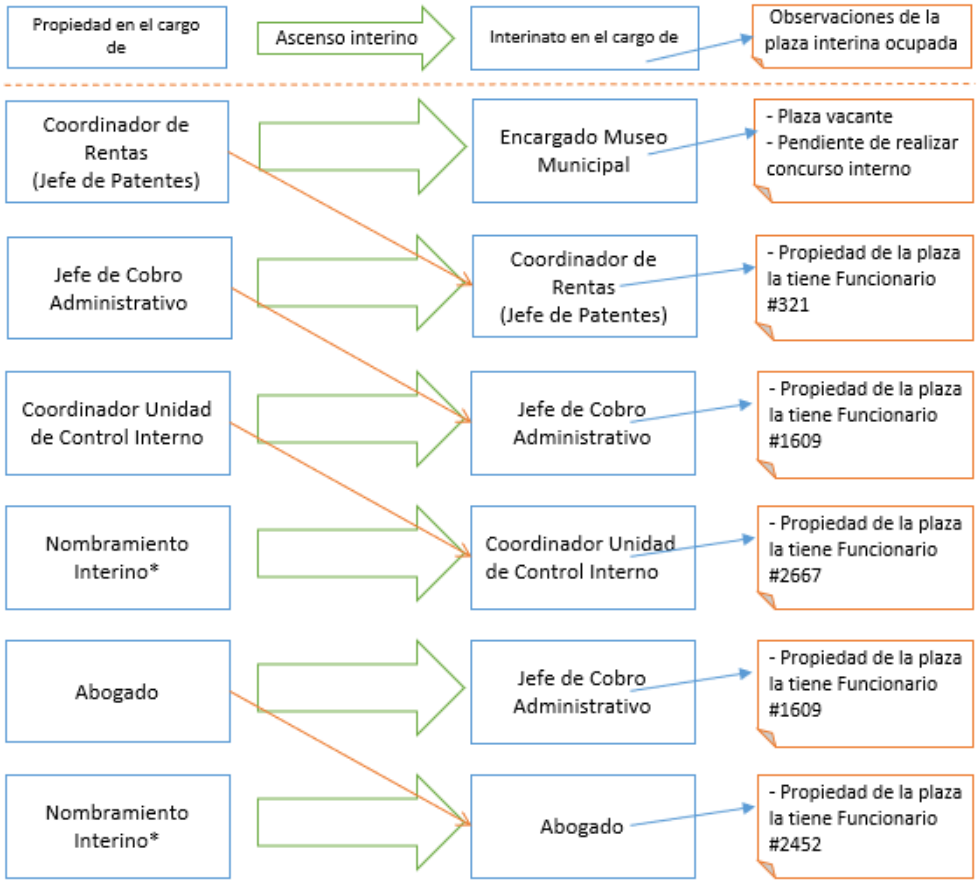
2.1 Debilidades de control en la ejecución de los nombramientos de personal interino municipal – Ascensos y Nombramientos-

Producto del examen de los nombramientos de personal interino municipal – funcionarios no amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal –, se determinó por parte de la Auditoría Interna una serie de importantes debilidades de control en la ejecución de esos procedimientos, según se expone en este apartado.

Con base en el análisis realizado se obtuvo que, en la Municipalidad se nombra personal interino sin someterse primero esas plazas vacantes al procedimiento de ascenso directo; al menos en los casos que sea aplicable; ni se realizan los respectivos concursos internos/externos para ocupar esos cargos en propiedad. En ese sentido, tanto los ascensos interinos como los nombramientos interinos realizados desfavorecen la aplicación de la carrera administrativa conforme lo establece el Código Municipal.

En línea con lo anterior, al quedar una plaza vacante, en algunos casos se realiza un ascenso interino, generando ello que se realice otro ascenso interino para cubrir la plaza vacante, y en otros casos, se llena la plaza vacante directamente con un nombramiento interino; todo ello provocando una escalera de nombramientos que debilitan el control interno institucional. Ejemplo de lo comentado, se muestra la siguiente imagen, que ilustra el efecto que ha tenido el ascenso interino realizado en el cargo de Encargado del Museo Municipal, cuya plaza no se ha realizado el concurso interno desde el año 2016.

Imagen No. 02
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Nombramientos de personal interino relacionados al ascenso interino en la plaza de Encargado del Museo Municipal
Al 31 de diciembre de 2023

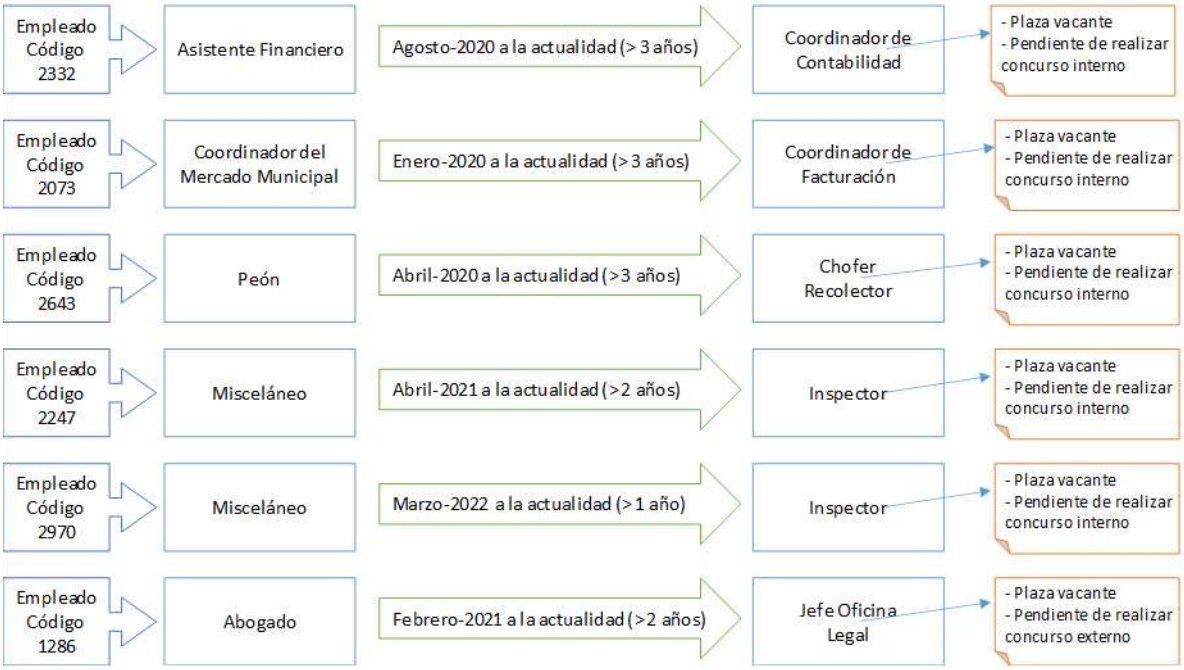


Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna

Con base en lo expuesto, se logró evidenciar de la muestra de nombramientos de personal interino revisada, que los funcionarios acogidos por un nombramiento en ascenso interino permanecen en el cargo por plazos prorrogables que, en conjunto, superan periodos de 1 año, 2 años, 3 años, 6 años, 7 años y hasta 8 años en contravención al plazo establecido en el Código Municipal; y además, ello implica que esos funcionarios ostenten por esos periodos una doble condición de nombramiento "Propiedad-Interino", es decir, tienen del derecho de la propiedad (carrera administrativa) de un puesto mientras desarrollan funciones en otro cargo nombrados de manera interina (no aplica la carrera administrativa); lo que podría implicar riesgos de índole legal para la institución.

Imagen No. 03
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Ascensos interinos de personal que mantienen doble condición laboral "Propiedad-Interino"
Al 31 de diciembre de 2023





Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna con base en la muestra elegida.

En ese orden de ideas, respecto a los nombramientos interinos – personal que no está amparado por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal –, se determinó que el personal nombrado bajo esa figura, se mantienen en ese estatus en la Municipalidad por periodos que superan entre 1 año y hasta los 4 años, esto debido a que sus nombramientos son prorrogados continuamente sin que esos cargos sean sometidos a los concursos de ley en los tiempos y forma que establece el Código Municipal.

Cuadro No. 02
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Nombramientos interinos de personal que se mantienen prorrogables indefinidamente
Al 31 de diciembre de 2023

PUESTO / CARGO	PLAZO DEL NOMBRAMIENTO INTERINO				
	menor a 1 año	de 1 año a menos de 2 años	de 2 años a menos de 3 años	mayor de 3 años	TOTAL
ANALISTA		Empleado 4369			1
ASISTENTE DE INGENIERIA	Empleado 4346				1
ASISTENTE DE INTERMEDIACION LABORAL		Empleado 4362			1
ASISTENTE DIVULGACION		Empleado 4283			1
CHOFER *		Empleado 4405			1
CHOFER RECOLECTOR				Empleado 4256 Empleado 4243	2
CHOFER VAGONETA		Empleado 4293			1
CONTADOR		Empleado 4322			1
CONTADOR FINANCIERO	Empleado 4103			Empleado 4236	2
COORDINADOR UNIDAD GIS				Empleado 3061	1
COORDINADOR DE TRANSPORTE				Empleado 4223	1
COORDINADOR DEL MERCADO				Empleado 4096	1
ENCARGADO OFICINA EQUIDAD DE GENERO Y DESARROLLO SOCIAL		Empleado 4323			1
COORDINADOR UNIDAD DE CONTROL INTERNO				Empleado 3064	1
INSPECTOR (A)	Empleado 4286	Empleado 4284 Empleado 4332 Empleado 4224	Empleado 4274 Empleado 4285		6
MISCELANEO		Empleado 4219			1
PERITO		Empleado 2505			1
POLICIA MUNICIPAL		Empleado 4374 Empleado 4348 Empleado 4370	Empleado 4271 Empleado 4105		5
SECRETARIA 3	Empleado 4186 Empleado 4373	Empleado 4379 Empleado 4330	Empleado 3080	Empleado 4251	6
SECRETARIA GENERAL	Empleado 4077		Empleado 4225		2
SUPERVISOR DE INSPECTORES		Empleado 4378			1
TOTAL	**6**	**18**	**8**	**6**	**38**

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna con base en la muestra elegida.

Por otra parte, se comprobó que los nombramientos de personal interino, sean estos por ascenso interino o nombramiento interino así como las prórrogas de estos, no se encuentran justificados o respaldados por un informe técnico elaborado por el Departamento de Recursos Humanos, que garantice que la persona nombrada cumple con la idoneidad para ocupar el cargo, es decir, el cumplimiento de los requisitos del puesto, así como cualquier otra prueba o valoración conveniente, en aras de garantizar la legalidad del nombramiento.

Estas situaciones expuestas, representan faltas al marco técnico y legal que rige los nombramientos de personal interino, sea por ascenso interino o nombramiento interino que promueve la Institución, generando el incumplimiento de leyes y jurisprudencia administrativa aplicables. En esa línea, el Código Municipal establece en su articulado lo siguiente:

> *"Artículo 127. - 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 129. - Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. El diseño y la actualización del Manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. (…)"*
>
> *"Artículo 130. - Las municipalidades mantendrán actualizado un Manual de organización y funcionamiento, cuya aplicación será responsabilidad del alcalde municipal."*
>
> *"Artículo 133. - 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 137. - 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 139- (…) 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 125 de esta ley."

Corolario a lo anterior, se rescata lo expresado por la Procuraduría General de la República en los dictámenes no vinculantes número C-499-2006, C-124-2009, C-340-2020 y C-191-2021 de fechas 20 de diciembre de 2006, 11 de mayo de 2009, 25 de agosto de 2020 y 30 de junio de 2021 respectivamente; que como jurisprudencia administrativa indican:

- ✓ Dictamen Procurador número C-499-2006 de fecha 20 de diciembre de 2006, dirigido a la Auditora Interna de la Municipalidad de La Unión

"2.- ¿Crea derecho el error en el que aparentemente incurrió la Administración al mantener el nombramiento de un funcionario, en forma interina sin que contara con los requisitos mínimos para ostentar el puesto, una vez que entró a regir el nuevo Manual de puestos?

Como se señaló en el primer apartado de esta consulta, los manuales de puestos constituyen un límite para la actuación de la Administración Pública, debiendo sujetar los nombramientos a los requisitos previamente establecidos en ellos. No obstante lo anterior, al tenor de lo que establece el artículo 120 del Código Municipal, la Administración se encuentra obligada a mantener los manuales de puestos actualizados, para lo cual podrá modificar dichos instrumentos para lograr una mejor utilización del recurso humano, y por ende, un servicio público de mejor calidad. En estos supuestos, los funcionarios estarán siempre obligados a velar porque los puestos sean ocupados por personas que cumplan con los requisitos exigidos en el Manual de Puestos.

En este sentido, mediante el Procedimiento para la aplicación de las directrices generales y regulaciones de política salarial, empleo y clasificación de puestos de ministerios, entidades públicas y demás órganos que corresponda cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, decreto N°31711 del Ministerio de Hacienda, la Autoridad Presupuestaria se han señalado una serie de presupuestos para que las reestructuraciones o estudios de puestos resulten procedentes[2], dentro de las que nos interesa resaltar las referidas a la obligación de que se cumplan con los requisitos exigidos en los manuales de puestos.

(…)

A partir de lo expuesto, es claro que resulta un requisito indispensable para poder ser nombrado en la plaza luego de la modificación realizada, el cumplir con los requisitos establecidos en respectivo manual de puestos, por lo que no podrían derivarse derechos adquiridos para el funcionario interino de mantenerse en el puesto que ocupaba.

(…)

En el mismo sentido, esta Procuraduría ha señalado que:

"Como puede verse, es necesario que el titular del puesto afectado por uno de los procesos a que se refieren las disposiciones antes transcritas (reasignación, reclasificación, estudios integrales de puestos o por la puesta en práctica de nuevos manuales institucionales), satisfaga

los requisitos exigidos por las nuevas clases, salvo aquellos casos de situaciones especiales cuya ponderación queda a juicio de la Dirección General de Servicio Civil al tenor de las regulaciones citadas.

Lo anterior debe ser visto dentro del contexto de los procesos de reestructuración, que como potestades de organización tiene la Administración, a efecto de buscar una mejor y más eficiente prestación de servicios, de conformidad con el artículo 192 de la Constitución Política y 47 del Estatuto de Servicio Civil.
….

Según la normativa citada y lo expuesto en el punto anterior, no es posible tener como un derecho adquirido para el trabajador el nombramiento en el nuevo puesto, si no cumplen con los requisitos exigidos. " (C-297-2006 del 21 de julio del 2006)

(…)

4.- ¿En cuales casos puede la administración apartarse del principio de legalidad a la hora de realizar un nombramiento? ¿Prevalece la estabilidad laboral de un funcionario nombrado en forma interina sobre el Principio de legalidad que rige la administración pública?

(…)

A partir de los antecedentes expuestos, es claro que el principio de legalidad constituye un límite para la actuación de la administración, por lo que no sería posible considerar que puedan existir supuestos en los cuales sea posible "desaplicar" éste principio.

En razón de lo expuesto, debemos indicar que no es posible para la Corporación Municipal en ningún supuesto realizar nombramientos de funcionarios en violación del principio de legalidad.

Tampoco es posible considerar que el derecho a la estabilidad laboral de un funcionario pueda ser considerado como una excepción a la aplicación del principio de legalidad. Como lo indica el Tribunal Constitucional en las resoluciones citadas líneas atrás, en casos en donde la administración ha notado que ha incurrido en una ilegalidad al realizar un nombramiento a un servidor, sea por ejemplo, porque este no reúne los requisitos exigidos para el puesto, está en la obligación de tomar las acciones necesarias para revertir ese acto, claro está respetando siempre el principio de debido proceso.

En estos supuestos, y cuando exista un acto declarativo de derechos, lo procedente sería la apertura de un procedimiento administrativo de conformidad con lo establecido en los artículos 173 y 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública, con el fin de determinar si el acto de nombramiento realizado adolecía de algún vicio que afectara la nulidad del acto de nombramiento.[3]

(…)

Conclusiones:

Con base en lo antes expuesto, este Órgano Asesor concluye lo siguiente:

1. El ingreso al régimen de empleo público requiere necesariamente de la demostración de la idoneidad para el puesto, además del cumplimiento por parte del candidato, de los requisitos establecidos en el Manual de Puestos de la entidad correspondiente.

2. Un funcionario nombrado de forma interina no podrá adquirir el derecho a ser nombrado en propiedad por el sólo transcurso del tiempo, ya que se requiere que haya demostrado la idoneidad para ocupar el puesto.

3. El funcionario interino no tiene un derecho adquirido a mantenerse ocupando el cargo en aquellos supuestos en que se de una modificación del Manual de Puestos que implique que dicho funcionario ya no cumple con los nuevos requisitos exigidos.

4. El principio de legalidad constituye un límite para la actuación de la administración, por lo que no sería posible considerar que puedan existir supuestos en los cuales sea posible "desaplicar" éste principio al realizar nombramientos. (…)"

- ✓ Dictamen Procurador número C-124-2009 PGR 124 de fecha 11 de mayo de 2009, dirigido al Auditor Interno de la Municipalidad de Aserrí

"1. SOBRE EL NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS INTERINOS EN PLAZAS VACANTES

(…)

En relación con esos artículos, se nos consulta si el Alcalde Municipal puede nombrar interinamente a cualquier ciudadano mientras se realizan los procedimientos concursales indicados, y si para ese nombramiento se requiere que la persona seleccionada satisfaga los requisitos mínimos que fija el manual descriptivo de puestos para el cargo a ocupar.

De la lectura del artículo 130 del Código Municipal se desprende que el nombramiento interino en una plaza vacante puede generarse tanto a favor de un funcionario municipal, como de cualquier otro ciudadano. Debe tomarse en cuenta que el funcionario interino no posee la estabilidad que sí tienen los funcionarios nombrados en propiedad, justamente por no haber cumplido con los procedimientos de reclutamiento y selección que permiten comprobar la idoneidad para el cargo. Su estabilidad en el puesto es relativa o impropia, en tanto sólo posee un derecho al puesto frente a un nuevo interino. Para mayor abundamiento sobre el tema, puede consultarse la resolución de la Sala Constitucional n.° 2007-1287 de las 16:51 horas del 31 de enero de 2007.

Justamente, por esa característica de temporalidad, es que puede nombrarse interinamente a cualquier ciudadano, siempre y cuando cumpla los requisitos mínimos para ocupar el puesto, y no tenga impedimento alguno para desempeñarse en él.

En el caso de las Municipalidades, de la interpretación conjunta de los artículos 118 y 119 inciso a) del Código Municipal, se desprende que para ser funcionario interino es necesario cumplir los requisitos establecidos en el manual descriptivo de puestos, instrumento en el que se indican las características esenciales del puesto y se definen las destrezas, condiciones y conocimientos mínimos requeridos para que una persona pueda ser nombrado en él. En todo caso, esa exigencia de cumplir los requisitos mínimos del puesto para la validez del nombramiento interino, no solo aplica en las municipalidades, sino en toda la Administración Pública. Por ello, la Sala Constitucional ha afirmado que al servidor interino puede cesársele del cargo si no cumple con los requisitos del puesto:

> *"De la relación de hechos probados se desprende que lo actuado por la autoridad recurrida se ajusta a derecho, pues esta Sala ha establecido que la Administración*

*puede, en aras de un buen servicio, **cesar el nombramiento de un interino si éste no cumple los requisitos para el puesto que desempeña, situación que se ajusta a la discusión de este amparo**". (Sala Constitucional, resolución n.° 2008-16367 de las 18:26 horas del 30 octubre de 2008. Lo destacado en negrita no es del original).*

*"Ahora bien, al realizarse los estudios necesarios se determinó que en el Conservatorio Castella se requerían los servicios administrativos de las siguientes clases de puesto: un oficinista 2 y un auxiliar administrativo. Esos puestos le fueron ofrecidos a la amparada, considerando que ella y otra servidora desempañaban la función denominada "Registros de Estudiantes Académico y Artístico"; no obstante, Mayela Arce Jiménez (amparada) **no presentó los atestados que le permitieran ser nombrada en ninguno de esos puestos y analizado su expediente personal se determinó que no cuenta con los requisitos mínimos establecidos para las clases de puestos que se crearon, de manera que no podía continuar siendo nombrada sin cumplir con lo establecido en el Manual de Clase de Puestos de la Dirección General del Servicio Civil en lo que respecta a requisitos** e idoneidad de los servidores nombrados y por esa razón, al concluir el nombramiento interino que tenía la amparada se nombró en el puesto de Oficinista 2 −recién creado− a otra servidora que también laboraba en el Conservatorio Castella desde 1997, quien sí cuenta con los requisitos establecidos. (Sala Constitucional, sentencia n.° 2002-943 de las 10:02 horas del 1° de febrero del 2002. Lo destacado en negrita no es del original).*

En conclusión, el Alcalde puede nombrar como funcionario interino a cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos mínimos establecidos por el manual descriptivo de puestos de la Administración Local. Lo anterior, mientras se realizan los concursos regulados en el artículo 128 del Código Municipal, y siempre que la persona designada no tenga impedimento legal alguno para ocupar el puesto."

"2. LA PRÓRROGA DEL PLAZO DE DOS MESES DE NOMBRAMIENTO INTERINO INDICADO EN EL ARTÍCULO 130 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

La Auditoría consultante solicita que se aclare si el plazo de dos meses que establece el artículo 130, párrafo segundo, del Código Municipal, puede ser prorrogado.

De la lectura íntegra de ese artículo, observamos que esa norma legal imperativa es clarísima al indicar que una plaza vacante puede ser ocupada interinamente por un plazo máximo de dos meses. La claridad de esa disposición no otorga margen de interpretación alguna en otro sentido. Aun más, no existe una norma legal que faculte la ampliación o prórroga de ese plazo. De esa suerte, el Alcalde, en atención al principio de legalidad, no está autorizado para realizar nombramientos por plazos mayores al señalado en el artículo 130 del Código Municipal, ya que la aplicación de esa norma sólo puede responder a situaciones transitorias, mientras se realiza el concurso respectivo.

Ante esa situación, es evidente que la Administración Municipal debe tomar las previsiones necesarias con el fin de anticipar la vacancia de uno de sus puestos, ya sea a través de un registro de elegibles o de la realización −con la antelación suficiente− de los procedimientos establecidos en el artículo 128 del Código de rigor. Para mayor abundamiento, consideramos conveniente transcribir lo que esta Procuraduría dictaminó en el pronunciamiento C-365-2008 del 7 de octubre de 2008:

"Es evidente entonces, que la Administración Pública en general, y en este caso las Municipalidades, deben hacer la escogencia de sus servidores a través de mecanismos definidos con antelación, dirigidos a comprobar su idoneidad en el cargo, por lo que deben tomar todas las previsiones para contar con listas de elegibles en forma anticipada, o al menos que el concurso

se realice en forma oportuna, célere y dentro del plazo de dos meses que estipula la norma, pues fuera de dicho plazo no podría mantenerse en forma interina al funcionario nombrado para suplir temporalmente la plaza vacante al no existir una norma legal que lo autorice."

Asimismo, la Sala Constitucional ha señalado que:

"… tampoco se trata de sacar a concurso la plaza hasta que haya finalizado el plazo máximo del interinazgo, sino que deben tomarse las previsiones del caso e ir anticipando los trámites del concurso, para no hacer nugatorio el derecho del trabajador a no laborar como interino por un plazo superior al fijado como tope." (Sentencia n.° 5025-93 de las 11:25 horas del 8 de octubre de 1993).

Evidentemente, por el imperativo según el cual "nadie está obligado a lo imposible", la única excepción al impedimento de prórroga del plazo de dos meses al que nos hemos referido, corresponde −como ya lo habíamos indicado en el dictamen C-365-2008 citado− a situaciones de inopia. Así, en aquellos casos en los que la Administración, a pesar de haber realizado los procedimientos de reclutamiento en forma diligente y célere, no ha podido obtener un resultado positivo, puede mantener en su puesto al funcionario interino aún después de transcurrido el plazo mencionado."

- ✓ Dictamen Procurador número C-340-2020 de fecha 25 de agosto de 2020 dirigido a la Alcaldesa de la Municipalidad de Puriscal

"(…) Por ello, según indicamos en el dictamen C-318-2019, de 04 de noviembre de 2019, la vigencia de tales nombramientos interinos o de suplentes dependerá en mucho de si se trata de un interinazgo en sustitución del titular propietario del puesto o en plaza vacante; pues en el primero su designación está supeditada al regreso de aquél titular o bien por el tiempo que el Jefe respectivo lo estime necesario (art. 10 párrafo tercero del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil), mientras que en el segundo su duración a debiera estar determinada por el tiempo que se requiera para efectuar el concurso respectivo para llenar la vacante (art. 12 Ibídem.); normas éstas aplicables de forma supletoria al régimen estatutario municipal –arts. 9.1 de la LGAP y 12 del Código Civil-. De modo que la "prolongación en el tiempo está necesariamente sujeta a las particularidades de cada nombramiento" (Dictamen C-138-2017, de 16 de junio de 2017). Debiéndose, en todo caso, no prolongar esos interinazgos más allá de un plazo razonable y prudencial, determinable en cada caso, según sus circunstancias particulares (Dictámenes C-089-2019 y C-198-2019, op. cit.; así como las sentencias Nos. 5025-93, 3467-93, 2012-6497 y 2016-004834, de la Sala Constitucional); esto en aras de garantizar la continuidad de la labor del Estado y de los servicios que presta a la comunidad (Entre otras, la resolución No. 2019-010284 de las 09:20 hrs. del 7 de junio de 2019, Sala Constitucional).

(…)

Será entonces con base en el régimen jurídico aplicable a los servidores interinos en materia de empleo público municipal, que deberá regularse la suplencia de funcionarios regulares o permanentes. Véase que incluso, a los efectos de la presente consulta, la acepción dada por la jurisprudencia constitucional, de lo que es un servidor interino en el empleo público, calza plenamente con el instituto de la suplencia aludida: "El servidor interino puede definirse como aquel que se llama a ocupar de manera temporal un determinado puesto, durante la ausencia de su propietario o bien mientras nombra a un servidor regular. Es importante subrayar entonces que la característica más importante del nombramiento interino es su provisionalidad y ese carácter permite distinguirlo válidamente del servidor propietario, pues este último goza de

estabilidad laboral lo cual le otorga ciertos derechos de los que no disfruta el sustituto" (Resolución No. 1999-04845 de las 16:21 hrs. del 22 de junio de 1999; reafirmada, entre otras, en las Nos. 2001-00648 de las 16:45 hrs. del 24 de enero de 2001; No. 2004-00637 de las 10:10 hrs. del 6 de agosto de 2004; 2014-03406 de las 14:05 hrs. del 12 de marzo de 2014 y 2019-005253 de las 14:20 hrs. del 22 de marzo de 2019; todas de la Sala Constitucional); figura que tiene carácter temporal, provisional o transitorio, jamás permanente, y por finalidad el garantizar la continuidad y eficiencia de los servicios públicos o del ejercicio de la función administrativa (Resolución No. 2012-17059 de las 16:01 hrs. del 5 de diciembre de 2012, Sala Constitucional) y que debiera de ser aplicada de forma racional por parte de la Administración Pública (Entre otras muchas, la resolución No. 867-91 de las 15:08 hrs. del 3 de mayo de 1991) [9].

(…)

Conclusiones:

Con base en lo expuesto, y tratando de algún modo ceñirnos al orden en que fueron formuladas las preguntas de su consulta sobre los diversos temas abordados, la Procuraduría General de la República concluye:

(…)

4. La vigencia de tales nombramientos interinos o de suplentes dependerá en mucho de si se trata de un interinazgo en sustitución del titular propietario del puesto o en plaza vacante; pues en el primero su designación está supeditada al regreso de aquél titular o bien por el tiempo que el Jefe respectivo lo estime necesario, mientras que en el segundo su duración debiera estar determinada por el tiempo que se requiera para efectuar el concurso respectivo para llenar la vacante. De modo que su prolongación en el tiempo estaría sujeta a las particularidades de cada nombramiento. No pudiéndose en todo caso prolongar esos interinazgos más allá de un plazo razonable y prudencial.

(…)

[9] La propia Sala Constitucional ha insistido en que las Administraciones Públicas no pueden pretender, a través de cualquier procedimiento, prolongar los interinatos más allá de un plazo razonable y prudencial, debiendo tomar las medidas y previsiones necesarias para que ello no ocurra. Bajo esta inteligencia, una figura laboral que se creó con fines provisionales no puede pervertirse con una práctica que pretende perpetuar lo temporal con evidente menoscabo de una serie de derechos inherentes tan solo al trabajador con un puesto en propiedad, principalmente la estabilidad (Resolución Nº 2005-06757 de las 23:19 horas del 31 de mayo de 2005, y en sentido similar, entre otras muchas, las Nºs 8507-97, 22-95 y 3467-93)."

- ✓ Dictamen Procurador número C-191-2021 de fecha 30 de junio de 2021 dirigido al Alcalde de la Municipalidad de Naranjo

"(…) Con la lectura de las normas transcritas se confirma que para ingresar al régimen de empleo público municipal se debe cumplir con los requisitos mínimos que señale el ordenamiento jurídico y el Manual de Puestos, así como demostrar la idoneidad para el cargo mediante alguno de los mecanismos establecidos en el artículo 137 transcrito, los cuales obligatoriamente deben efectuarse según el orden ahí establecido. Lo anterior implica que cuando haya una plaza vacante la municipalidad podrá, en primer lugar, realizar un ascenso directo de algún funcionario calificado que se encuentre en el grado inmediato inferior. En segundo lugar, ante inopia

comprobada en esa etapa, el ente territorial deberá convocar a un concurso interno entre todos los funcionarios de la institución. Finalmente, en caso de que aun realizado el concurso interno la inopia persista, corresponderá realizar un concurso externo, el cual tendrá que ser publicado por lo menos en un diario de circulación nacional y con las mismas condiciones del concurso interno que se llevó a cabo.

Es importante indicar que mientras la Administración municipal realiza los procedimientos de reclutamiento y selección aludidos, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de una persona hasta por un plazo de dos meses para que ocupe la plaza vacante de forma temporal; sin embargo, como ya adelantamos, la persona que se nombre de forma interina deberá cumplir los mismos requisitos establecidos en el Manual de Puestos para el funcionario titular, y no deberá tener impedimento para desempeñarse en el cargo, según lo dispuesto en el artículo 139 del Código Municipal.

Sobre el particular, en el dictamen C- 124-2009 del 11 de mayo de 2009, con ocasión de una consulta planteada por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Aserrí, señalamos que "… el Alcalde puede nombrar como funcionario interino a cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos mínimos establecidos por el manual descriptivo de puestos de la Administración Local. Lo anterior, mientras se realizan los concursos regulados en el artículo 128 (actualmente artículo 137) del Código Municipal, y siempre que la persona designada no tenga impedimento legal alguno para ocupar el puesto".

Teniendo claro entonces que, en principio, las personas que sean nombradas en una municipalidad deben cumplir los requisitos establecidos para el ingreso al régimen indistintamente de que el nombramiento sea en propiedad o interino, interesa ahora analizar si, ante la falta de oferentes que cumplan los requerimientos de un puesto determinado, es posible acudir a la figura de la inopia para llenar el puesto vacante.

(…) / II.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría arriba a las siguientes conclusiones:

1.- El artículo 192 de la Constitución Política establece que, para ingresar al régimen de empleo público −dentro del cual se encuentran las relaciones de empleo municipales− es necesario que la persona interesada demuestre su idoneidad, lo cual significa que el oferente debe cumplir los requisitos que demande el puesto que pretende ocupar. Esa demostración de idoneidad lo que busca es que las tareas del puesto sean desempeñadas de manera eficiente, todo en aras de que la Administración brinde un buen servicio.

2.- Para ingresar al régimen de empleo público municipal se debe cumplir con los requisitos mínimos que señale el ordenamiento jurídico y el Manual de Puestos, así como demostrar la idoneidad para el cargo mediante alguno de los mecanismos establecidos en el artículo 137 del Código Municipal, los cuales obligatoriamente deben efectuarse según el orden ahí establecido. Lo anterior implica que cuando haya una plaza vacante la municipalidad podrá, en primer lugar, realizar un ascenso directo de algún funcionario calificado que se encuentre en el grado inmediato inferior. En segundo lugar, ante inopia comprobada en esa etapa, el ente territorial deberá convocar a un concurso interno entre todos los funcionarios de la institución. Finalmente, en caso de que aun realizado el concurso interno la inopia persista, corresponderá realizar un concurso externo, el cual tendrá que ser publicado por lo menos en un diario de circulación nacional y con las mismas condiciones del concurso interno que se llevó a cabo.

3.- Mientras la Administración municipal realiza los procedimientos de reclutamiento y selección aludidos, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de una persona hasta por un plazo de dos meses para que ocupe la plaza vacante de forma temporal; sin embargo, la

persona que se nombre de forma interina deberá cumplir los mismos requisitos establecidos en el Manual de Puestos para el funcionario titular, y no deberá tener impedimento para desempeñarse en el cargo, según lo dispuesto en el artículo 139 del Código Municipal. (…)"

Asimismo, la Ley Marco de Empleo Público N° 10159, estableció en su Transitorio IX que:

"Los órganos y entes públicos contemplados en el artículo 2, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberán elaborar un plan para realizar los procedimientos necesarios que permitan realizar nombramientos en propiedad, en aquellas plazas que se encuentran interinas vacantes. / Dicho plan deberá ser publicado en la plataforma integrada del empleo público, de la Dirección General de Servicio Civil. / Este proceso deberá contemplar el concurso de valoración de méritos establecido en el artículo 26 de la presente ley, de forma tal que a la persona servidora pública que esté ocupando la plaza vacante en forma interina, por un período no menor a dos años, se le considere de forma prioritaria, salvo que la jefatura inmediata manifieste su oposición fundamentada."

Las deficiencias de control antes mencionadas, parecen encontrar su causa principalmente a dos factores; por un lado, el impacto que tiene la desactualización, incompletitud y carencia de normativa y procedimientos internos, donde el Departamento de Recursos Humanos no ha diseñado, implementado, documentado e incorporado y concordado en la normativa interna, las actividades y controles relacionados y requeridos por ley dentro del procedimiento de selección y nombramiento de personal interino municipal; y por otra parte, el aparente desconocimiento total o parcial del marco técnico y legal que rige los nombramientos de personal interino, dado que aunque estos estén permitidos dentro del marco legal y técnico, no se tiene claridad del como esas contrataciones deben ser efectuadas, considerando aspectos como plazos (máximo 2 meses), situaciones y condiciones que les motivan (Cubrir ausencias temporales de los titulares como incapacidades, permisos, licencias, otros; y mientras se realizan concursos en caso de plazas vacantes) entre otros.

En línea con lo anterior, no contar con políticas, procedimientos y otros mecanismos para aplicar el nombramiento de personal interino, sea para suplir la ausencia temporal de personal o para llenar una plaza vacante; y principalmente, no realizar nombramientos en propiedad (sea vía ascenso directo o concursos internos/externos), promueve la realización de nombramientos en condición de interino por plazos indefinidos, que generan una cadena

de otros interinatos para ir ocupando las plazas, práctica que debilita el sistema de control interno institucional.

Consonante a lo comentado, que la Administración Municipal no realice ascensos directos (cuando aplique) y/o concursos para ocupar plazas vacantes, sino por el contrario, realice 1) ascensos interinos y 2) nombramientos interinos de personal, genera una escalera de nombramientos internos que, para el caso de los primeros, los funcionarios llegan a disponer de una doble condición "propiedad-interino" dentro de la municipalidad; lo que conlleva a que mantengan derechos de carrera administrativa pero ejerciendo como funcionario interino que no le abrigan esos derechos; generándose riesgos en temas de derechos laborales que involucra tanto al funcionario como para la Municipalidad, y posibles complicaciones de índole legal para la institución al momento de hacer valer derechos y deberes de las partes en la resolución de un conflicto laboral.

En consecuencia, que se prorroguen esos nombramientos por plazos que superan el periodo de un año y hasta más de ocho años; ha venido materializando por parte de la Municipalidad un incumplimiento de lo establecido en el Código Municipal respecto al condicionante "*(…) 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 (…)*".

Con ese norte, en el caso de los funcionarios de nombramiento interino - aquellos quienes no ostentan derecho alguno sobre las plazas que ocupan ni de cualquier otra -, se han prorrogado sus nombramientos por plazos que superan el periodo de un año y hasta los cuatro años, incumpliéndose así la normado por el Código Municipal en su artículo 139. Cabe indicar que, la prórroga continuada de los nombramientos interinos, podrían estar generando derechos en favor del funcionario, que eventualmente se materializarían como conflictos laborales, demandas y cobros de algún tipo, en caso del cese de ese funcionario

u otros aspectos salariales; lo que conllevaría una pérdida o daño material en contra del patrimonio municipal.

En línea con lo anterior, se determinó que en el mes de noviembre de 2022 con la aprobación de la nueva versión Manual de Puestos (Cargos) por parte del Concejo Municipal, algunos cargos municipales sufrieron modificaciones de fondo en sus perfiles, principalmente en el apartado de requisitos, sea que se eliminaron, incorporaron o cambiaron completamente estos; situación que, aunado a la falta de informes técnicos o controles para validar constantemente el cumplimiento de requisitos; aumenta el riesgo de que en la Corporación Municipal se esté prorrogando nombramientos a personal interino que no cumpla los requisitos del cargo que ostentan. Cabe indicar que, la jurisprudencia administrativa ratifica que esos funcionarios interinos no poseen ningún derecho adquirido a permanecer en el cargo una vez ellos no cumplan los requisitos de este, sea porque la persona los pierde en el transcurso del tiempo o por una actualización del Manual de Cargos; por lo que, de mantenerse a funcionarios en el cargo sin cumplir los requisitos de este, se constituiría esa acción en presuntos nombramientos irregulares.

Así las cosas, por todo lo indicado en conjunto, se expone además en alto grado a la materialización del riesgo de incurrir en nombramientos irregulares; de incumplir y faltar al cumplimiento del marco legal superior y al principio de legalidad en lo que corresponde al proceso de selección y nombramiento; y además, de no garantizar la idoneidad del personal municipal, todo conforme lo requiere el Código Municipal, la normativa interna y la jurisprudencia administrativa relacionada.

2.2 Debilidades de control en la ejecución de la contratación de personal por Jornales Ocasionales – Personal Operativo, Personal Administrativo y Personal de Confianza

Como resultado del examen de las contrataciones de personal ocasional, las cuales ascendieron a un total de 99 durante el periodo bajo estudio, se determinaron las siguientes

debilidades de control en la ejecución de esos procedimientos, según se expone en este apartado.

Cuadro No. 03
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Distribución del personal contratado por Jornales Ocasionales
Del 01 de enero de 2020 al 30 de abril de 2022

PUESTO	CLASE	CLASIFICACIÓN	CANTIDAD
PEON	TS1	Operativo	74
OFICINISTA	AA	Administrativo	8
ASISTENTE DE FRACCION	FA2	Régimen de Confianza	12
TRABAJADOR SERV 1 (OFIC.)	TS1	Régimen de Confianza	5
TOTAL OCASIONALES			**99**

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interno según los reportes facilitados por el Departamento de RRHH

Contratación de personal operativo bajo la figura de Ocasionales

✓ No se logró determinar que el personal contratado como "Peón" bajo la modalidad de ocasionales, se haya contratado para realizar una actividad temporal de plazo fijo u obra determinada, sino que el personal contratado, realiza tareas fijas y continuas dentro de la operación normal de la Municipalidad.

✓ Se contrató personal por plazos acumulados de hasta por 6 y 8 meses bajo la figura de ocasional (varias contrataciones por 2 meses), sin justificarse la necesidad temporal a cubrir o la obra determinada o específica a realizar; en ese sentido, se contrató al personal a semejanza de un funcionario interino por plazo dos meses.

✓ Se contrató al personal Ocasional Operativo con una retribución fija definida por "pago semanal" con la misma categoría salarial del "Peón" de la Clase "Trabajador de Servicio 1" de la planilla regular; es decir, no se definió un pago para una obra o tiempo específico calculado por hora, día o destajo.

Cuadro No. 04
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Casos de Contratos por Ocasionales realizados a funcionarios operativos
Del 01 de enero de 2020 al 30 de abril de 2022

EMPLEADO	ACCIÓN DE PERSONAL					PUESTO	CLASE
	NÚMERO	FECHA	TIPO	RIGE DESDE	HASTA		
2578	0065076	13/01/2020	CONTRATO	13/1/2020	13/03/2020	PEÓN	TS1
2578	0066269	14/03/2020	CONTRATO	14/3/2020	14/05/2020	PEÓN	TS1
2578	0071021	11/08/2020	CONTRATO	11/8/2020	11/10/2020	PEÓN	TS1
2578	0071961	12/10/2020	CONTRATO	12/10/2020	31/12/2020	PEÓN	TS1

EMPLEADO	ACCIÓN DE PERSONAL					PUESTO	CLASE
	NÚMERO	FECHA	TIPO	RIGE DESDE	HASTA		
4198	0076171	01/06/2021	CONTRATO	1/6/2021	01/07/2021	PEÓN	TS1
4198	0076314	02/07/2021	CONTRATO	2/7/2021	02/09/2021	PEÓN	TS1
4198	0077787	03/09/2021	CONTRATO	3/9/2021	03/11/2021	PEÓN	TS1
4198	0000157	04/11/2021	CONTRATO	4/11/2021	31/12/2021	PEÓN	TS1

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interno según los reportes facilitados por el Departamento de RRHH

Contratación de personal administrativo bajo la figura de Ocasionales

✓ Se determinó que se contrató personal "Oficinista" de la Clase "Auxiliar Administrativo" bajo la modalidad de ocasionales, quienes realizan tareas fijas y continuas de índole administrativo en la operación normal de la Municipalidad.

✓ Se contrató dicho personal por plazos acumulados de hasta por 6 meses bajo la figura de ocasional (varias contrataciones por 2 meses), en ese sentido, se contrató al personal a semejanza de un funcionario interino por plazo dos meses.

✓ Se contrató al personal Ocasional Administrativo con una retribución fija definida por "pago de adelanto quincenal" con la misma categoría salarial del "Oficinista" de la Clase "Auxiliar Administrativo" de la planilla regular; es decir, no se definió un pago para una obra o tiempo específico calculado por hora, día o destajo.

Cuadro No. 05
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Casos de Contratos por Ocasionales realizados a funcionarios administrativos
Del 01 de enero de 2020 al 30 de abril de 2022

EMPLEADO	ACCIÓN DE PERSONAL					PUESTO	CLASE
	NÚMERO	FECHA	TIPO	RIGE DESDE	HASTA		
3099	0078502	03/01/2022	CONTRATO	3/1/2022	03/02/2022	OFICINISTA	AA
3099	0002667	21/02/2022	CONTRATO	21/2/2022	21/04/2022	OFICINISTA	AA
3099	0078580	22/04/2022	CONTRATO	22/4/2022	22/06/2022	OFICINISTA	AA

EMPLEADO	ACCIÓN DE PERSONAL					PUESTO	CLASE
	NÚMERO	FECHA	TIPO	RIGE DESDE	HASTA		
4259	0078496	03/01/2022	CONTRATO	3/1/2022	03/03/2022	OFICINISTA	AA
4259	0002752	04/03/2022	CONTRATO	4/3/2022	04/05/2022	OFICINISTA	AA
4259	0078919	05/05/2022	CONTRATO	5/5/2022	05/07/2022	OFICINISTA	AA

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interno según los reportes facilitados por el Departamento de RRHH

Contratación de personal de confianza bajo la figura de Ocasionales

✓ El personal de confianza del Concejo Municipal no es contratado bajo la figura de Servicios Especiales tal cual lo establece el marco legal y técnico; por el contrario, esos funcionarios fueron contratados como “Asistente de Fracción” y “Trabajador Serv 1 (Ofic.)” de las clases “Funcionario Administrativo 2” y “Trabajador de Servicio 1” respectivamente bajo la modalidad de ocasionales.

✓ El personal de confianza fue contratado bajo la modalidad de ocasionales para realizar tareas administrativas como funcionarios que asisten/asesoran a los miembros del Concejo Municipal; tareas fijas y continuas de índole administrativo no contempladas en el régimen de ocasionales.

✓ Se contrató personal de confianza por plazos acumulados de hasta por 12 meses bajo la figura de ocasional, en ese sentido, se contrató al personal a semejanza de un funcionario interino.

✓ Se contrató al personal Ocasional de Confianza con una retribución fija definida por "pago de adelanto quincenal" con la misma categoría salarial de las clases "Funcionario Administrativo 2" y "Trabajador de Servicio 1" de la planilla regular; es decir, no se definió un pago para una obra o tiempo específico calculado por hora, día o destajo.

Cuadro No. 06
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
Casos de Contratos por Ocasionales realizados a personal de confianza
Del 01 de enero de 2020 al 30 de abril de 2022

EMPLEADO	ACCIÓN DE PERSONAL					PUESTO	CLASE
	NÚMERO	FECHA	TIPO	RIGE DESDE	HASTA		
1755	0068039	11/05/2020	CONTRATO	11/5/2020	11/07/2020	TRABAJADOR SERV 1 (OFIC.)	TS1
1755	0069770	12/07/2020	CONTRATO	12/7/2020	12/09/2020	TRABAJADOR SERV 1 (OFIC.)	TS1
1755	0071589	13/09/2020	CONTRATO	13/9/2020	13/11/2020	TRABAJADOR SERV 1 (OFIC.)	TS1
1755	0072613	14/11/2020	CONTRATO	14/11/2020	30/12/2020	TRABAJADOR SERV 1 (OFIC.)	TS1
1755	0074051	04/01/2021	CONTRATO	4/1/2021	04/03/2021	TRABAJADOR SERV 1 (OFIC.)	TS1

EMPLEADO	ACCIÓN DE PERSONAL					PUESTO	CLASE
	NÚMERO	FECHA	TIPO	RIGE DESDE	HASTA		
4250	0078282	03/01/2022	CONTRATO	3/1/2022	03/03/2022	ASISTENTE DE FRACCION	FA2
4250	0002748	04/03/2022	CONTRATO	4/3/2022	04/05/2022	ASISTENTE DE FRACCION	FA2
4250	0078589	05/05/2022	CONTRATO	5/5/2022	31/12/2022	ASISTENTE DE FRACCION	FA2

Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interno según los reportes facilitados por el Departamento de RRHH

Las situaciones aquí expuestas, representan faltas al marco técnico y legal que rige la contratación de personal ocasional, generando el incumplimiento de leyes y jurisprudencia administrativa aplicables. Con ese norte, el Código Municipal establece en su artículo 127 lo siguiente:

> *"Artículo 127. - "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. / Por su parte, 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"*

En esa línea, el Decreto Ejecutivo número 31459 relacionado a: "Clasificador presupuestario por objeto del gasto" de uso generalizado para el público, indica respecto a la partida "0.01.02 Jornales" que corresponde esa a aquellas "*Remuneraciones al personal no profesional que la institución contrata para que efectúe trabajos primordialmente de carácter manual, cuya retribución se establece por hora, día o a destajo.*"

Corolario a lo anterior, el Dictamen Procurador no vinculante número C-237-2015 de fecha 07 de setiembre de 2015 que fue dirigido a la Auditoria Interna de la Municipalidad de Coto Brus, establece al respecto como jurisprudencia administrativa que:

> *""(…) Así, tenemos que, "... La Contraloría General de la República ha señalado que 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. Se exceptúan los gastos de los proyectos de carácter plurianual..." [4] / Por su parte, referente a los jornales ocasionales, haciendo eco en lo establecido por el órgano contralor, hemos sostenido que: / "jornales ocasionales" – [son] pagos que se hacen al personal no profesional ni técnico ni administrativo, que eventualmente presta servicios a la entidad en trabajos de tipo manual; generalmente no tienen considerado en su pago el día de descanso obligatorio, dado que el cálculo se establece tomando como base las horas o días trabajados o la tarea realizada; su relación laboral de no puede exceder de los plazos que determinan las leyes existentes-" [5] / Queda evidenciado, entonces, que la diferencia existente entre los funcionarios que se contratan por servicios especiales y jornales ocasionales, radica, inicialmente, en la labor a desempeñar, ya que, los primeros, constituyen profesionales, técnicos o administrativos, no detentando, los últimos, tales condiciones. En segundo término, en la partida presupuestaria mediante, la cual, se cancela la remuneración salarial. (…)*
>
> *Por otra parte, se consulta, respecto a la responsabilidad, que podría derivarse, por mantener laborando más de un año, servidores contratados por jornales ocasionales, por lo que, nos referiremos, únicamente, a estos. / Tocante a este tópico, debe hacerse hincapié en que, ciertamente, la naturaleza propia de los puestos en estudio, dice de su carácter temporal, eventual y excepcional, por ende, una vez cumplida la tarea, que dio origen a la contratación, esta debe finalizar. / Caso contrario, podría utilizarse, este tipo de contratación, como un subterfugio jurídico, para que servidores municipales interinos, detenten los beneficios propios*

de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por el bloque de juridicidad. (…)

De suerte tal que, los contratos a plazo definido, nacen producto de una necesidad excepcional, que debe ser satisfecha en el tiempo dispuesto en el acuerdo de voluntades para tal efecto y una vez acaecida tal circunstancia, aquel debe finalizar. / Consecuentemente, si la Municipalidad requiere un funcionario, para desempeñar una labor permanente, debe seguir el procedimiento establecido en el Código Municipal para emplear un servidor regular. / Así las cosas, tornar una contratación establecida para un lapso temporal determinado, en una de plazo indefinido, para efectos de pago, desvirtúa la naturaleza jurídica de la primera, quebrantando, dicha actuación, el principio de legalidad y el buen manejo de los fondos públicos. / Por último, corresponderá, a la consultante, determinar, casuísticamente, la existencia de responsabilidad, cuando un contrato a plazo fijo, se utilice para solventar necesidades institucionales permanentes, derivándose obligaciones patrimoniales impropias de la forma de contratación ya señalada – lapso temporal establecido-.

VI.- CONCLUSIONES:

A.- Los sujetos contratados por servicios especiales o jornales ocasionales, detentan la condición de funcionarios municipales, interinos, exceptuados de los beneficios propios de la carrera administrativa. Empero, su retribución salarial debe ser acorde con el establecido para la escala pertinente, no detentan estabilidad en el puesto, y el régimen de empleo que los permea es mixto.

B.- La diferencia existente entre los funcionarios que se contratan por servicios especiales y jornales ocasionales, radica, inicialmente, en la labor a desempeñar, ya que, los primeros, constituyen profesionales, técnicos o administrativos, no detentando, los segundos, tales condiciones y, en segundo término, en la partida presupuestaria mediante, la cual, se cancela la remuneración salarial

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 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.

H.- En caso de requerir la Corporación Territorial, funcionarios para desempeñar una labor permanente, debe seguir el procedimiento establecido en el Código Municipal para emplear un servidor regular

I.- Tornar una contratación establecida para un lapso temporal determinado, en una de plazo indefinido, para efectos de pago, desvirtúa la naturaleza jurídica de la primera, quebrantando, dicha actuación, el principio de legalidad y el buen manejo de los fondos públicos.

J.- Corresponderá, a la consultante, determinar, casuísticamente, la existencia de responsabilidad, cuando un contrato a plazo fijo, se utilice para solventar necesidades institucionales permanentes, derivándose obligaciones patrimoniales, impropias de la forma de contratación ya señalada – lapso temporal establecido-. (…)"

Complemento de lo anterior, el criterio Contralor emitido en oficio número 16268 (DFOE-DL-1985) de fecha 19 de octubre de 2020, ha indicado:

"III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

...1. (…) Se solicita criterio, para establecer: ¿sí para las plazas de servicios especiales que no se presupuesten para todo el año, se tienen que identificar en dicha estructura, y reflejarse en la relación de puestos o solamente se indican las que se presupuestan para todo el año, y si se tienen que identificar de esa forma en el Manual de Puestos de la Municipalidad?

Las plazas por servicios especiales y jornales ocasionales son de una naturaleza diferente a las plazas que corresponden a la carrera administrativa municipal, en el tanto son concebidas como "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[3]."

Asimismo, ha indicado el Órgano Contralor que "(…) contempla aquellas remuneraciones correspondientes a programas institucionales que por las características de los servicios que brindan, tales como de educación y formación, el perfil del personal a contratar exige mayor versatilidad y un período mayor de contratación, acorde con las necesidades cambiantes del mercado laboral. Las anteriores erogaciones podrán clasificarse en esta subpartida manteniéndose una relación laboral hasta por un máximo de tres años.

El personal contratado por esta subpartida, debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de un determinado horario de trabajo, por tanto, la retribución económica respectiva, se establece de acuerdo con la clasificación y valoración del régimen que corresponda." En cuanto a su inclusión en el Manual de Puestos de la Municipalidad, es necesario indicar que el Código Municipal establece en cuanto a estos trabajadores:

Artículo 127. - 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.

Por su parte, 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.

Por otra parte, en cuanto a la creación de plazas, establece el referido cuerpo normativo que corresponde al Alcalde proponer al Concejo Municipal la creación de plazas y de servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal ; por su parte el Concejo previo análisis y discusión procederá a acordar por medio de los** presupuestos **y la respectiva actualización del Manual Descriptivo de Puestos General, la consolidación de las plazas propuestas ya que (…)Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes. (…)

Al respecto, ha indicado la Procuraduría General de la República, en el oficio n.° C-199- 2020 del pasado 29 de mayo de 2020:

"Atendiendo lo expuesto, considera esta Procuraduría que cuando se pretenda reasignar un puesto, tal movimiento debe tener como base la clasificación que se encuentre definida en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad. Si la clasificación respectiva no existe, debe realizarse una modificación al Manual para que en él se establezca la naturaleza, responsabilidades, especificaciones, descripciones y requisitos de esa clase de puesto. Así lo señalamos en el dictamen C-144-2016 citado, en el cual indicamos que la reasignación "… debe efectuarse luego de que formalmente haya sido modificado el Manual Descriptivo de Puestos, no antes. Respetando ésta línea ha dicho el Órgano Contralor que (…) la plaza que se crea necesariamente debe incorporarse en el MDP y por otra parte, como se manifestó supra que el presupuesto implica, entre otros, un análisis de legalidad, entonces el contenido presupuestario para plazas incluidas en un presupuesto, se sobreentiende que está previsto para plazas que ya han sido incluidas en el MDP, de lo contrario, se violaría lo dispuesto en el tantas veces mencionado artículo 120 y el principio de legalidad indicado (…). "

Esto toma relevancia ya que el nombramiento temporal (jornales ocasionales y servicios especiales) de funcionarios municipales donde no se esclarezca la justificación y naturaleza de la contratación, plantea la posibilidad de incorporar funcionarios sin contar con la planificación de las necesidades de personal que se adecúen a los servicios y finanzas municipales; constituyendo un riesgo de contratar más personal del que realmente necesita la Municipalidad, o la posibilidad de un abuso de dichas figuras excepcionales.

En ese sentido se debe tener presente que el cumplimiento del bloque de legalidad en relación con la etapa de formulación y aprobación interna es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, la cual requiere que se realice un ejercicio serio sobre la inversión de los limitados recursos públicos para atender de la mejor forma las necesidades del cantón y lograr una distribución adecuada de conformidad con los objetivos, metas y prioridades contenidas en el plan operativo institucional.

En lo que refiere a la etapa de aprobación externa, la Contraloría General ha comunicado a las diferentes municipalidades los "Lineamientos para la formulación y remisión a la Contraloría General de la República del presupuesto institucional que deben atender las municipalidades para la presentación de los presupuestos iniciales 2021" mismos que también están disponibles en la página web: https://www.cgr.go.cr/05-tramites/aprob-presup/apgobiernos-locales.html

... 4. ¿Se podrán crear plazas por servicios especiales, afectando el presupuesto ordinario, o le es aplicable el artículo 109, del Código Municipal, al indicarse que el presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso?, o está situación, de las plazas por servicios especiales, ¿queda afecta conforme el artículo 5 de la Ley 9848?

En cuanto al referido artículo del Código Municipal, y en lo de interés:

Artículo 109. - Dentro de un mismo programa presupuestado, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso.

Artículo 110. - Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad.

Los ingresos extraordinarios solo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos. Estos presupuestos podrán acordarse en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Como ya ha indicado el Órgano Contralor para la creación de plazas en el ámbito municipal, el legislador ha dispuesto dos elementos que necesariamente se deben de cumplir: que el perfil esté debidamente incorporado al manual descriptivo de puestos -- como ya se indicó-- y segundo que las plazas nuevas sean incorporadas vía presupuesto inicial, o de otra forma, como excepción para que se incorporen por medio de un presupuesto extraordinario debe de quedar debidamente acreditado que se crea porque se amplía la prestación de un servicio o se presta uno nuevo. Así, la norma pretende que el acto por el que el Concejo Municipal crea nuevas plazas, deba necesariamente estar fundamentado en estudios que demuestren, que la prestación de un determinado servicio es deficiente -lo prestan menos empleados de lo necesario-, o porque las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un servicio -algo que no se había llegado a prestar hasta ese momento.

Como elementos técnicos y administrativos propios de la creación de plazas, deben estar presentes los estudios que sustenten la necesidad del nuevo recurso humano, así como el respaldo de las proyecciones financieras que demuestren la sostenibilidad financiera en el tiempo de la plaza que se pretende crear.

Por otra parte, del articulado de la Ley n.° 9848, se desprende no sólo del artículo 5, sino de los concordantes (4, 7, 8, 9) que la flexibilización de los recursos otorgada, no podrán destinarse a la creación de nuevas plazas.

IV. CONCLUSIONES

1. Las plazas por servicios especiales difieren en su naturaleza de las plazas de carrera administrativa del régimen municipal; no obstante, ambas deben estar incluidas en el Manual Descriptivo de Puestos y cumplir con lo dispuesto en Código Municipal para la creación de plazas.

2. Las plazas a las que se les da contenido en un presupuesto tienen que estar necesariamente incorporadas en el Manual descriptivo de puestos, así por disposición del numeral 129 del Código Municipal, en relación con el principio de legalidad…"

Así las cosas, las deficiencias de control antes mencionadas, parecen encontrar su causa principalmente a dos factores; por un lado, el impacto que tiene la desactualización, incompletitud y carencia de normativa y procedimientos internos, donde el Departamento de Recursos Humanos no ha diseñado, implementado, documentado e incorporado y concordado en la normativa interna, las actividades y controles relacionados y requeridos por ley dentro del procedimiento de selección y contratación de personal ocasional; y por otra parte, el aparente desconocimiento total o parcial del marco técnico y legal que rige las contrataciones de personal bajo la modalidad de Jornales Ocasionales, dado que aunque se tienen permitidas dentro del marco legal y técnico, no se tiene claridad del como esas contrataciones deben ser efectuadas considerando temporalidad, excepcionalidad, tareas, plazos, remuneraciones, entre otros aspectos.

Por otra parte, en el caso del personal de confianza contratado bajo la partida presupuestaria de Jornales Ocasionales, además de lo indicado en el párrafo anterior, la causa principal radica en el propio Reglamento sobre el Régimen de Puestos de Confianza para las Fracciones Políticas que conforman el Concejo Municipal del cantón central de Cartago, pues el Concejo Municipal aprobó dicho reglamento donde se estableció en el Capítulo IV denominado "FINANCIAMIENTO DE PLAZAS", en su artículo 15 "Partida para el pago", que para el pago de salarios de este tipo de personal, se utilizara la partida de remuneraciones eventuales (Jornales ocasionales).

Consecuencia de lo antes expuesto, la forma o el cómo está contratando la Municipalidad al personal operativo bajo la figura de ocasionales, expone que se estaría incurriendo en una falta a la norma, al ser que, se está utilizando la contratación de personal ocasional como "*(…) un subterfugio jurídico, para que servidores municipales interinos, detenten los beneficios propios de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por el bloque de juridicidad. (…)*". En ese sentido, es claro que se transforma sin asidero

legal la contratación temporal, excepcional y eventual, a una de plazo indefinido que para efectos de funciones, plazos y pago, desvirtúa la naturaleza jurídica de la primera, quebrantándose el principio de legalidad y el uso adecuado de los fondos públicos.

En ese orden de ideas, tal como lo expone la jurisprudencia administrativa, la partida presupuestaria de ocasionales no cubre la contratación de personal administrativo ni de confianza, por lo que, esta práctica institucional es contraria al marco legal que rige la contratación de Jornales Ocasionales, que se reitera, se está usando ese método de contratación como "*(…) un subterfugio jurídico, para que servidores municipales interinos, detenten los beneficios propios de sus homónimos regulares, sin cumplir con las exigencias impuestas por el bloque de juridicidad. (…)*", desvirtuándose la naturaleza jurídica de la contratación de personal ocasional. Aunado a ello, respecto al personal de confianza, se está evadiendo la responsabilidad administrativa de disponer de perfiles de puestos debidamente consignados en el Manual de Cargos y demás aspectos administrativos relacionados a ese tipo de puestos.

3 CONCLUSIONES

En general, el proceso de nombramientos de personal llevado a cabo por la Municipalidad de Cartago, no se realiza con observancia razonable al marco técnico y legal que rige la materia, al menos en lo que respecta a los nombramientos de personal interino y la contratación de personal ocasional para ocupar un cargo municipal, pues se determinó que existe desconocimiento técnico y legal de como ejecutar esos procedimientos, y además, no se cuenta con un marco normativo interno completo, integral, actualizado que oriente el proceso a ser desarrollado de forma que garantice la legalidad de las acciones; de ahí que, se determinaron debilidades e inconsistencias de control que afectan y/o pueden afectar negativamente la elección de personal idóneo, el uso de recursos, y los principios de eficiencia, eficacia y economía perseguidos por la gestión pública.

Así las cosas, la Administración Municipal no ha llevado a cabo las gestiones necesarias para completar, actualizar, implementar y divulgar el marco normativo interno que rige esos tipos de nombramientos y contrataciones, pues aparte de ser escueto en lo que regula, presenta incompletitud, incongruencias entre sí y desactualizaciones importantes, lo que afecta la regulación y ejecución de las actividades de control propias del proceso que, además, determine y delimite funciones, actividades, responsabilidades y otros aspectos relacionados.

Aunado a lo anterior, se desprenden importantes debilidades y deficiencias encontradas principalmente en los nombramientos interinos y la contratación de personal ocasional, la determinación de la idoneidad y la prórroga continua de nombramientos, pues como se indicó, no se realizan pruebas de idoneidad ni entrevistas de personal y no se determinaron informes técnicos de Recursos Humanos que respalden el nombramiento, se contrata personal ocasional para ejercer funciones administrativas y de personal de confianza, así como se les da a los ocasionales un tratamiento de interino contratándoseles por un plazo fijo y salario fijo, entre otros aspectos; además, en el caso de nombramientos interinos, el personal se mantiene en esa condición por plazos que acumulados llegan a superar periodos

de 3, 4 y hasta 8 años, y en varios casos, los funcionarios ostentan una doble condición de "propiedad-interino" sin justificación alguna; sin dejar de lado que, no se promueve la carrera administrativa al ser que no se aplican ascensos directos en los casos que resulte aplicable. Estas situaciones, exponen claramente a la Municipalidad al riesgo de nombrar personal que no es idóneo al puesto, lo que puede conllevar a consecuencias negativas en cuanto a la ejecución de sus tareas y el impacto que ello pueda tener en el logro de metas y objetivos departamentales e institucionales; y, adicionalmente, se podrían estar generando derechos a esas personas por estar hasta más de un año en nombramientos interinos y ocasionales, lo que podría conllevar responsabilidades patronales y económicas frente a conflictos de índole legal que se presenten con esos funcionarios; ni se emplean controles adecuados que garanticen a la institución el que no se realizan nombramientos irregulares.

Finalmente, los resultados de auditoría obtenidos ponen en evidencia que, la Alcaldía Municipal, el Área Administrativa Financiera y el Departamento de Recursos Humanos deben fortalecer las labores y actividades de control y seguimiento relacionadas al proceso de nombramientos y contratación de personal, sea por ascenso interino, nombramiento interino o contratación de ocasionales, considerando la necesidad de revisar, ajustar, concordar, actualizar y divulgar el marco regulatorio interno, la capacitación permanente a funcionarios y la aplicación de actividades de control que, bajo un procedimiento adecuado y técnicamente estructurado, garanticen el nombramiento de personal municipal que cumpla con la idoneidad - técnica y veraz - al puesto, asimismo, se realicen los procedimientos de ascenso interino (cuando aplique) o concurso interno/externo para realizar los nombramientos en propiedad en todas las plazas interinas vacantes; todo con el fin de orientar la gestión y ejecutarla acorde al bloque de legalidad, y por ende, se garantice la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones, y se salvaguarde y proteja los recursos públicos administrados.

4 RECOMENDACIONES

4.1 Al Concejo Municipal

a) Analizar y aprobar conforme a sus competencias, la propuesta de modificación, reformas, derogaciones y otros que se determinen del análisis realizado por la Administración Municipal respecto de los reglamentos internos y manuales institucionales que rigen el proceso de selección y nombramiento de personal municipal, según la recomendación número 4.4.c) del presente informe. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de seis (6) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia, sea acuerdo municipal.

b) Una vez cumplida la recomendación 4.1.a), acordar la publicación oficial de los instrumentos reglamentarios resultantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Código Municipal. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de seis (6) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia, sea acuerdo municipal.

4.2 Al Alcalde Municipal

a) Girar las instrucciones pertinentes a la Encargada del Área Administrativa Financiera y a la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos, con el fin de cumplir las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

b) Analizar y aprobar conforme a sus competencias, la propuesta de modificación, reformas, derogaciones y otros que se determinen del análisis realizado por la Administración Municipal respecto de los reglamentos internos, manuales institucionales y procedimientos que rigen el proceso de selección y nombramiento de personal municipal, según la recomendación número 4.4.c) del presente informe. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de cinco (5) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

c) Elaborar, aprobar y ejecutar junto la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos el plan de acción para realizar los procedimientos necesarios de ascenso directo, concurso interno y/o concurso externo, que permitan realizar nombramientos en propiedad en todas aquellas plazas que se encuentran en calidad de interinas vacantes, conforme lo dispone la Ley Marco del Empleo Público. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de tres (3) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

4.3 A la Encargada del Área Administrativa Financiera

a) Elaborar, aprobar y presentar a la Alcaldía Municipal, junto con la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos, un cronograma de implementación, que estipule las actividades a desarrollar, los plazos, los responsables, los productos esperados, entre otros aspectos administrativos, que permita garantizar el cumplimiento efectivo de las recomendaciones formuladas en el apartado 4.4 de este informe. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de un (1) mes calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

4.4 A la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos

Realizar las acciones que correspondan para que se cumplan las siguientes recomendaciones:

a) Actualizar, concordar, integrar y divulgar el marco normativo interno (Reglamentos, manuales, procedimientos, otros) que regulen el proceso de selección y nombramiento de personal municipal, para garantizar que se orienta el proceso a una gestión eficiente y eficaz, que abarque la totalidad de las tareas realizadas (refleje la realidad actual del proceso), y se cumpla y ejecute lo requerido por el marco técnico y legal aplicable en materia de nombramientos de personal interino y contratación de personal ocasional. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de cuatro (4) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

b) Diseñar, establecer, incorporar e implementar en el marco normativo interno (Reglamentos, manuales, procedimientos, otros), las tareas, actividades, controles, formularios y otros relacionados a los nombramientos de personal interino y contratación de personal ocasional, que regulen el proceso de selección y nombramiento de ese personal municipal, para garantizar que se orienta el proceso a una gestión eficiente y eficaz, que abarque la totalidad de las tareas realizadas (refleje la realidad actual del proceso), y se cumpla y ejecute lo requerido por el marco técnico y legal aplicable en materia de nombramientos de personal interino y contratación de personal ocasional. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de cuatro (4) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

c) Someter a aprobación del Concejo Municipal y del Alcalde Municipal según corresponda, las mejoras, actualizaciones, derogaciones y otros, que demanden los reglamentos, manuales y procedimientos municipales inmersos en el proceso de selección y nombramiento de personal municipal, producto del análisis, actualización, concordancia e integración de esos instrumentos. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de cuatro (4) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

d) Diseñar e implementar un programa de capacitación permanentemente dirigido a los participantes del proceso de selección y nombramiento de personal municipal, específicamente en lo que respecta a nombramientos de personal interino y contratación de personal ocasional, sobre las tareas a realizar y mecanismos más efectivos y eficaces de gestión, que coadyuven a una operación más eficiente y a identificar oportunamente irregularidades, inconsistencias y otras situaciones asociadas al proceso, para una toma de decisiones ágil y oportuna. Para la atención de dicha recomendación se cuenta con un plazo de cuatro (4) meses calendario contados a partir del acuse de recibo del informe final. Cumplida la recomendación, remitir a esta Auditoría Interna documentación donde conste su observancia.

DENNIS DAMIAN VEGA REDONDO (FIRMA)

Firmado digitalmente por DENNIS DAMIAN VEGA REDONDO (FIRMA)
Fecha: 2024.09.30 09:12:51 -06'00'

Lic. Dennis Vega Redondo
Auditor Interno a.i.

5 ANEXOS AL INFORME

Anexo #1
Municipalidad de Cartago
Auditoría Interna
HERRAMIENTA EA-CR-VOA-01 VALORACIÓN OBSERVACIONES DEL INFORME DE AUDITORÍA
Setiembre de 2024

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO			
AUDITORÍA INTERNA			
VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORIA HERRAMIENTA EA-CR-VOA-01			
Área auditada	Área Administrativa Financiera	**Dependencia/ Unidad auditada**	Recursos Humanos
Nombre del estudio	Auditoría de Carácter Especial sobre Selección y Nombramiento de Personal Municipal		
Número de Estudio	AI-EST-CE02-2022	**Número de Informe**	AI-INF-003-2024
¿Se reciben observaciones al borrador de informe de auditoria?		**SI** ☐ *(Se completan los apartados I., II., III.)*	**NO** ☑ *(Se completan los apartados II.,III.)*
Documento recibido	/----/	**Fecha**	/----/
Fecha acuse recibo	/----/	**Anexos**	/----/
I. OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN			
/----/			
Observaciones Administración	/----/		
¿Se acoge?	**SI** ☐	**NO** ☐	**PARCIAL** ☐
Argumentos Auditoria Interna	/----/		
II.OBSERVACIONES GENERALES			
Transcurrido el plazo improrrogable de tres (3) días hábiles otorgados por la Auditoría Interna, no se recibieron por parte de la Administración observaciones al informe de auditoría.			
III. ELABORACIÓN			
Hecho por:	Lic. Dennis Vega Redondo	**Fecha**	**30/09/2024**