



INFORME Nro. MLC-UAI-INF-007-2021

**AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA PREVENCIÓN DEL
RIESGO DE FRAUDE RESPECTO DEL RECURSO HUMANO EN LA
MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE.**

1. INTRODUCCION.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El presente informe se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Auditoría Interna, la Ley General de Control Interno Ley N°.8292, como ente de fiscalización superior para que, de manera independiente, sistemática, objetiva y asesora, valide las actividades, operaciones y gestiones de la administración y buscar oportunidades de mejora.

La presente auditoría fue realizada de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, NGASP, R-DC-64-2014, emitidas por la Contraloría General de La República y corresponde a una Auditoría de carácter especial.

Según indica las citadas Normas, la auditoría de carácter especial, se enfoca en determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o mandatos identificados como criterios, contenidos en las leyes, reglamentos u otras normativas que las regulan, tales como resoluciones u otros criterios considerados como apropiados por el auditor.

Las auditorías de carácter especial se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información, cumplen en todos los aspectos relevantes, con las regulaciones o mandatos que rigen a la entidad auditada.

En virtud de lo anterior, el Departamento de la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz, con fundamento en el resultado de la actividad de planificación para el ejercicio 2020, procedió a desarrollar la Auditoría de Carácter Especial para realizar una valoración de la legislación aplicable y el marco de referencia del proceso de gestión de recursos humanos municipal y establecer si hay riesgos de fraudes y corrupción; así como la determinación de controles para su mitigación.

1.2. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para el presente estudio especial, en relación con el registro de las operaciones, sobre la cual se basa el análisis de la gestión del Departamento de Recursos Humanos, durante el período comprendido desde el año, 2016, 2017, 2018, 2019 y los primeros 6 meses del 2020, es de total responsabilidad de la administración municipal de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno N°.8292.



1.3. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

Realizar una valoración de la legislación aplicable y el marco de referencia del proceso de gestión de recursos humanos en la Municipalidad de La Cruz, Guanacaste y establecer si hay riesgos de fraudes y corrupción; así como la determinación de controles para su mitigación.

1.4. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- a) Evaluar el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento formalizados en la Municipalidad de La Cruz, del personal permanente, funcionarios interinos y personal de confianza, verificando la razonabilidad de las pruebas de idoneidad aplicadas para cada caso en específico.
- b) Evaluar la asignación de incentivos, beneficios y permisos otorgados a los funcionarios municipales y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable (interna y externa).
- c) Evaluar los nombramientos por suplencias formalizados en la Municipalidad de La Cruz de acuerdo con la normativa aplicable (interna y externa).
- d) Evaluar la eficacia y eficiencia de los controles establecidos para el otorgamiento y disfrute de vacaciones, así como el reconocimiento de tiempo extraordinario.
- e) Evaluar la gestión documental, la confección y custodia de los expedientes de personal.
- f) Evaluar los procesos de: evaluación del desempeño aplicada en la municipalidad y eventos de capacitación de acuerdo con la normativa aplicable (interna y externa).
- g) Evaluar el Manual de Puestos de la Municipalidad de La Cruz para determinar la existencia de duplicidad de funciones o puestos, así como la razonabilidad de cada uno de los perfiles contenidos en el manual.

1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

Fiscalizar las actividades asociadas con la gestión del recurso humano de la Municipalidad de La Cruz, y la implementación de un marco de control orientado a la prevención del riesgo de fraude en los procesos relacionados que contribuya al fortalecimiento de la gestión institucional y a una adecuada rendición de cuentas.

Realizar un diagnóstico de la situación actual de los procesos de reclutamiento, selección, nombramiento y capacitación en la Municipalidad de La Cruz.

Efectuar la auditoria de conformidad con las Normas Generales de Auditoria para el Sector Público (NGASP), promulgadas mediante la resolución del Despacho de la Contralora



General, Nro. R-DC-64-2014, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°184 del 25 de setiembre de 2014; así como, del

Procedimiento de Auditoria y sus criterios de calidad, y otra normativa conexas.

El estudio comprendió los periodos 2016, 2017, 2018, 2019 y primeros seis meses del 2020.

Se realizó un seguimiento de las recomendaciones del último estudio realizado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz y a su vez comprendió la evaluación del control interno aplicado al proceso de recursos humanos.

1.6. METODOLOGÍA APLICADA.

Para la realización del estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable, y se utilizaron los datos emitidos por la administración.

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, según lo respaldan los resultados del programa de aseguramiento y mejora de la calidad de la Unidad de Auditoría Interna.

1.7. GENERALIDADES DEL ESTUDIO.

La estrategia planteada para el desarrollo del presente estudio consideró la aplicación por parte de la Auditoría Interna, de una guía que incorpora criterios de evaluación y la recopilación de los documentos de respaldo.

El propósito de esa guía es determinar las principales áreas críticas y debilidades en la gestión llevada a cabo en el Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de La Cruz con base en la normativa vigente atinente a sus procesos.

Se realizaron las pruebas de campo respectivas a fin de comprobar los asuntos determinados por la Auditoría Interna.

1.8. FORMULACIÓN DE CRITERIOS.

En el desarrollo de la presente auditoría, se aplicaron en lo que corresponde, las siguientes normativas como criterios de auditoría:

- a) Título V Código Municipal, N°7794.
- b) Ley General de Control Interno N°8292.
- c) Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635.



- d) Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, N°8422, y su reglamento.
- e) Reglamento para la aplicación de la Dedicación Exclusiva en la Municipalidad de La Cruz.
- f) Manual para el Reclutamiento y Selección de Personal de la Municipalidad de La Cruz.
- g) Convención Colectiva de la Municipalidad de La Cruz.
- h) Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de La Cruz.
- i) Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz.
- j) Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014).
- k) Procedimientos aprobados para las actividades de la gestión de Recursos Humanos.
- l) Normativa de materia presupuestaria emitida por la Contraloría General de la República.

1.9. LIMITACIONES PARA LLEVAR A CABO EL ESTUDIO.

- ✓ Algunos documentos, registros y otros soportes solicitados al Departamento de Recursos Humanos no se recibieron de forma oportuna y completa, para el desarrollo del estudio de esta Auditoría de Carácter Especial.
- ✓ Durante el desarrollo del estudio se presentaron algunas limitaciones en la facilitación de la información necesaria para el estudio, se obtuvo una débil apertura de colaboración por parte del encargado (a) del proceso.

1.10. COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevará a cabo, en coordinación con la Administración Activa.



2. RESULTADOS

a) Evaluación del proceso de reclutamiento, selección y nombramiento formalizados, del personal permanente, funcionarios interinos y personal de confianza, verificando la razonabilidad de las pruebas de idoneidad aplicadas para cada caso específico.

2.1. Sobre los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento del personal municipal.

En el presente estudio se procedió a solicitar al departamento de Recursos Humanos los procedimientos relacionados con los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal municipal.

En la revisión de la documentación aportada se observó que el Concejo Municipal, aprobó en acta de la Sesión Ordinaria No. 29-2013 del 5 de setiembre de 2013, el “Manual para el Reclutamiento y Selección de Personal...”. Este instrumento contiene los requisitos, actividades y los pasos que se deben seguir en el reclutamiento y selección de aspirantes a ocupar un puesto fijo u ocasional en la Municipalidad.

El 16 de setiembre de 2020, por medio del oficio MLC-RH-0158-2020, el departamento de Recursos Humanos eleva al superior jerárquico una propuesta revisada del mismo manual y así dar cumplimiento a las recomendaciones que hace la Auditoría Interna a la Alcaldía mediante oficio UAI-ALCALDE-118-2017. Sin embargo, la propuesta revisada es muy similar a la que se aprobó en el 2013 y continúa siendo un documento muy general que carece de las características y componentes básicos de un manual de procedimientos de reclutamiento y selección de personal que garantice un proceso apegado a la normativa técnica y jurídica establecida en el Código Municipal y leyes conexas, que incluya con claridad los componentes de:

- ✓ Planeación de las necesidades del recurso humano en la institución.
- ✓ Recepción de las solicitudes específicas de personal.
- ✓ Identificación de las vacantes requeridas.
- ✓ Obtención de información del análisis de cada puesto.
- ✓ Verificación de los requerimientos del puesto.
- ✓ Aplicación del método adecuado de reclutamiento.
- ✓ Establecimiento del período de prueba.



✓ Pruebas de idoneidad.

Asimismo, no se observan otros componentes importantes del procedimiento como los plazos que se deben cumplir, detalles de los porcentajes de evaluación de las pruebas, comunicado de resultados de las pruebas, declaratoria de desierto o inopia si existiera, plazo para iniciar el concurso externo, requisitos que se deben cumplir entre otros relacionados.

Tampoco, en los expedientes que se examinaron se logró evidenciar la aplicación de las pruebas de idoneidad a los participantes en los diferentes concursos, que permita hacer una valoración de la razonabilidad para cada uno de los casos.

Sobre lo expuesto en ese apartado, el Código Municipal establece lo siguiente:

“Artículo 134- El personal se seleccionará por medio de pruebas de idoneidad, que se administrarán únicamente a quienes satisfagan los requisitos prescritos en el artículo 125 de esta ley. Las características de estas pruebas y los demás requisitos corresponderán a los criterios actualizados de los sistemas modernos de reclutamiento y selección, así como al principio de igualdad y equidad entre los géneros, y corresponderán a reglamentaciones específicas e internas de las municipalidades. Para cumplir la disposición de este artículo, las municipalidades podrán solicitarle colaboración técnica a la Dirección General de Servicio Civil.

Artículo 135. - Las municipalidades mantendrán actualizado el respectivo Manual para el reclutamiento y selección, basado en el Manual General que fijará las pautas para garantizar los procedimientos, la uniformidad y los criterios de equidad que dicho manual exige, aunado al principio de igualdad y equidad entre los géneros. El diseño y la actualización serán responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, mediante la instancia técnica que disponga para este efecto.”

En ese mismo orden, las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos 2,1,3 inciso b) Deberes del titular subordinado, punto iv indican lo siguiente:

“(…) Emitir, divulgar y poner a disposición para consulta y mantener actualizados los manuales de procedimiento de operación del Subsistema que contemple los insumos - recursos humanos, materiales y económicos- y los procesos - actividades, responsabilidades, mecanismos de coordinación, flujos de información y productos.”

Así las cosas, el manual de procedimientos es una herramienta indispensable en los Sistemas de Control Interno y deben incluir todas las actividades a realizar, además de establecer las responsabilidades de los funcionarios implicados para el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Es por ello, que ante la ausencia de herramientas o instrumentos de control interno como el supracitado, la Administración Municipal corre el riesgo de que los procesos



de reclutamiento, selección y nombramiento de personal carezcan de objetividad, razonabilidad y transparencia.

2.2. Sobre los nombramientos interinos.

Se observó que en la Municipalidad de La Cruz se han realizado prórrogas a nombramientos interinos por más de dos meses. Al respecto, en la documentación aportada no se logra identificar las justificaciones técnicas y legales para las prórrogas.

Al respecto, el artículo 139 del Código Municipal dispone que mientras se realiza el concurso sea interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses.

Sobre este tema la Procuraduría General de la República ha dicho:

“(…) se desprende que la regla general es el concurso, puesto que sólo a través de él puede demostrarse la idoneidad comprobada de la persona que pretende ocupar una plaza vacante. Por esa misma razón, debe señalarse que la potestad del Alcalde dispuesta en el párrafo segundo del artículo 139 del Código Municipal es excepcional, pues a través de ella se pretende solucionar una situación transitoria que ocurre mientras se realiza el concurso respectivo, que es al final de cuentas el mecanismo idóneo para comprobar en forma fehaciente la idoneidad o aptitud del interesado.

La redacción de la disposición consultada es clara al señalar que “mientras se realiza el concurso interno o externo” el Alcalde puede autorizar un nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por el “plazo máximo de dos meses”. Nótese que la norma es imperativa y no da margen de interpretación, sino que por el contrario establece que ese nombramiento temporal por parte del Alcalde no podría exceder el plazo estipulado en la norma, por lo que no puede prorrogarse.

No existe ninguna disposición en el Código Municipal que permita la prórroga del plazo de dos meses estipulado en el párrafo segundo del artículo 139 del Código Municipal, por lo que en virtud del principio de legalidad no podría el alcalde mantener en una plaza vacante más allá de esos dos meses, a una persona que no ha demostrado su idoneidad comprobada a través del concurso respectivo o que no se cuente con las justificaciones respectivas técnica y legales para ello.

En ese mismo orden el Código Municipal en el artículo 127 entre otras cosas establece:

“(…) 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 lo tanto, el prorrogar nombramientos interinos por más de dos meses sin que existan las circunstancias en las cuales el plazo podría ser prorrogado, como podrían ser cuando el concurso efectuado resulte infructuoso o bien por otras razones justificadas tales como, recursos contra concurso, investigaciones preliminares asociadas a la plaza, procesos judiciales vinculados al puesto, actos preparatorios pendientes, entre otros, surge el riesgo de que se realicen nombramiento irregulares o ilegales.

b) Evaluación sobre la asignación de incentivos, beneficios y permisos otorgados a los funcionarios y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

2.3. Sobre el reconocimiento de la Prohibición para el Ejercicio Liberal de la Profesión.

En el período examinado nos permitió conocer que la Municipalidad de La Cruz reconoce el incentivo de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a los puestos de Contador Municipal, Encargado de Patentes, Ingeniero Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana.

La Procuraduría General de la República ha señalado en distintos pronunciamientos que, dentro del régimen de prohibición, se debe de distinguir entre dos presupuestos para que se dé una compensación económica, el primero, la existencia de una ley que prohíba a un determinado grupo de funcionarios el ejercicio de una profesión, y el segundo, una norma de rango legal, que permita el pago de una compensación económica derivada de esa prohibición.

La Contraloría General de la República en el Informe DFOE-DL-IF-00017-2019, indicó sobre la prohibición pagada al Contador Municipal lo siguiente:

“En el caso del Contador Municipal, se determinó que dentro del informe técnico elaborado en relación con el reconocimiento del incentivo de prohibición se hace referencia como base legal una Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República N.º OJ-017-2005 del 28 de enero del 2005 (que no es vinculante), relacionada con una consulta sobre si un Contador Municipal, que no cuenta con tercer año universitario aprobado, tiene derecho al pago de la compensación económica por prohibición prevista en el inciso d) del artículo 1º de la Ley n.º 5867. Asimismo, se menciona el artículo 4 inciso e) del Código Municipal, artículo 121 de la Constitución Política y finalmente al artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.



No obstante, no se realizó dentro del informe citado un análisis detallado de las funciones que ejecuta el puesto de Contador Municipal de acuerdo con Manual Descriptivo de Puestos de esa Municipalidad, para determinar si esas funciones se encuentran vinculadas directamente con el proceso tributario municipal, sea con la determinación, fijación, control, fiscalización, entre otras, de las obligaciones tributarias y que además sean habituales, permanentes, regulares y ordinarias y con esto poder aplicar el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Sobre el particular, solo se hace una transcripción de las funciones.

Al respecto, las funciones incorporadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad para el puesto de Contador Municipal, se transcriben a continuación:

“Planear, coordinar y ejecutar las actividades contables, a partir de un registro en orden cronológico, para las operaciones contables, presupuestarias y de costos que realiza la municipalidad, así como preparar los correspondientes estados financieros e informes específicos, a partir del registro contable de los ingresos y egresos, análisis de las diversas cuentas del activo, pasivo y patrimonio, actualización de libros contables y pólizas de activos, preparación y firma de cheques así como otras acciones, todas orientadas a garantizar el mantenimiento actualizado de los registros contables y la provisión de estados financieros comprensibles y oportunos para la toma de decisiones, igualmente le corresponde las actividades relacionados a la elaboración de documentos presupuestarios (Ordinarios, Extraordinarios, Modificaciones presupuestarias), la ejecución de los informes financieros-contables y de ejecución presupuestaria, además de velar por el control presupuestario en coordinación con los otros subprocesos financieros tributarios y según los niveles de responsabilidad dictados por el Coordinador del Proceso, le corresponde aplicar a normativa establecida para la gestión contable dictadas por la Contraloría General de la República y la Contabilidad Nacional en aplicación a las normas internacionales de contabilidad y los principios generalmente aceptados cualquier otra tarea que le asigne el superior, en relación a la materia relacionada al cargo.”

No se desprende de las funciones incluidas en el manual citado, que estas estén estrechamente relacionadas con la materia tributaria propiamente dicha. Al respecto, es necesario traer a colación el Dictamen C-057-2014 del 26 de febrero del 2014, de la Procuraduría General de la Republica en el que se refirió a un caso similar de pago de prohibición al Contador Municipal:

“Así pues, al no existir norma expresa que establezca el pago de la prohibición al Contador Municipal, y siendo que de acuerdo con las labores encomendadas a este funcionario municipal por parte de los manuales de puestos de la Municipalidad de San Mateo, (sic) no depende (sic) claramente que éste realice funciones estrechamente relacionadas con la materia



tributaria propiamente dicha, el pago de la prohibición contenida en el artículo primero de la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975 al Contador Municipal no sería procedente. Es importante recalcar que la compensación económica dispuesta en la ley N° 5867 tiene como objeto compensar al personal de la Administración Tributaria por no poder ejercer su profesión liberalmente, motivo por el cual, si un funcionario no se encuentra comprendido dentro del concepto de “Administración Tributaria”, no tendría derecho a esta compensación.”

En el presente estudio de auditoria se confirma lo indicado por el órgano contralor.

Por otro lado, en relación con los puestos de Encargado de Patentes, Ingeniero de Topógrafo (exfuncionario), Encargado de Bienes Inmuebles, Topógrafo y Coordinadora de Planificación Urbana y Control constructivo, la Municipalidad de La Cruz realizó para cada uno de ellos una justificación o informe para el reconocimiento del incentivo de prohibición, haciendo referencia al artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y al artículo 1 de la Ley No. 5867 sobre la compensación de pago por prohibición como base legal para el pago. No obstante, para ninguno de los casos se realizó un análisis detallado de las funciones que ejecutan los puestos indicados de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, para determinar si esas se encuentran ligadas con el proceso tributario municipal sea con la determinación, fijación, control, fiscalización, entre otras, de las obligaciones tributarias y que además sean habituales, permanentes, regulares y ordinarias.

Por lo tanto, el reconocer incentivos sin la justificación técnica y legal correspondiente genera el riesgo de que se realicen pagos irregulares o ilegales, según el bloque de legalidad correspondiente.

2.4. Sobre el reconocimiento del pago Dedicación Exclusiva.

De los expedientes revisados se pudo observar que en el 60%, no se localizó la solicitud por escrito del funcionario, dirigido a la Alcaldía Municipal, solicitando el incentivo de dedicación exclusiva. Asimismo, no se observó la existencia de un estudio formal con las justificaciones por parte del Departamento de Recursos Humanos y las recomendaciones técnicas pertinentes y justificación que demuestren la necesidad y conveniencia del pago de dicho incentivo, así como el beneficio para el interés público, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento para la aplicación de la Dedicación Exclusiva emitido por la Municipalidad de La Cruz y la Ley No.9635.

El Reglamento de Dedicación Exclusiva señala en el artículo N.º 5 que el servidor que desee acogerse al régimen de dedicación exclusiva deberá solicitarlo al Alcalde Municipal por escrito y aportar la documentación requerida.



En esa misma línea la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 establece:

“Artículo 28- Contrato de dedicación exclusiva. El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará, exclusivamente, mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley.”

El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.

Una vez suscrito el contrato, el pago por dedicación exclusiva no constituirá un beneficio permanente ni un derecho adquirido; por lo que, al finalizar la vigencia de este, la Administración no tendrá la obligación de renovarlo.

El no suscribir contrato por dedicación exclusiva no exime al funcionario del deber de abstenerse de participar en actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de interés o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público.

Artículo 29- Justificación. Previo a la suscripción de los contratos, el jerarca de la Administración deberá acreditar, mediante resolución administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público.

Artículo 30- Prórroga del contrato. Sesenta días naturales antes de su vencimiento, el funcionario deberá solicitar la prórroga a la jefatura inmediata para que la Administración revise la solicitud, a fin de determinar la necesidad institucional de la extensión, mediante resolución debidamente razonada establecida en el artículo 29 anterior, prórroga que no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.

Artículo 31- Requisitos de los funcionarios. Los funcionarios que suscriban un contrato de dedicación exclusiva y aquellos señalados en la ley como posibles beneficiarios del pago adicional por prohibición deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar nombrado o designado mediante acto formal de nombramiento en propiedad, de forma interina, suplencia o puesto de confianza.
2. Poseer un título académico universitario, que le acredite como profesional en determinada área del conocimiento, para ejercer de forma liberal la profesión respectiva.
3. Estar incorporado en el colegio profesional respectivo; lo anterior en caso de que dicha incorporación gremial exista y que la incorporación sea exigida como una condición necesaria para el ejercicio liberal.



4. En los supuestos de dedicación exclusiva, se deberá estar nombrado en un puesto que tenga como requisito mínimo el grado académico profesional de bachiller.

Artículo 35- Porcentajes de compensación por dedicación exclusiva. Se establecen las siguientes compensaciones económicas sobre el salario base del puesto que desempeñan los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración:

1. Un veinticinco por ciento (25%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
2. Un diez por ciento (10%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.”

La ausencia de documentos en los expedientes de funcionarios que se les reconoce el incentivo de dedicación exclusiva, ocasiona que no sea posible tener certeza sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales o técnicos requeridos para el reconocimiento de dichos incentivos. También dificulta ejercer las labores de control interno, al no contar con el respaldo documental de forma ágil y oportuna para la toma de decisiones, seguimiento y supervisión. Pero, sobre todo, genera el riesgo de que se reconozca el incentivo a funcionarios que no cumplan con lo establecido en el bloque de legalidad atinente.

2.5. Sobre el reconocimiento de anualidades.

Del análisis efectuado se logró determinar que no se efectúan evaluaciones de desempeño para el reconocimiento de anualidades a los funcionarios municipales de acuerdo con lo que establece la normativa aplicable. Más bien, el incentivo se otorga de manera directa a todos los funcionarios una vez pasado el periodo de un año, también se reconocen cuando el funcionario interino después de un año de laborar de manera continua para la Municipalidad solicita al departamento de recursos humanos su reconocimiento, previa presentación de certificación de tiempo laborado en otras Instituciones públicas y solicita el pago retroactivo cuando procede, sin conocer si estos califican o no para su pago.

La no aplicación de la evaluación de desempeño a los funcionarios municipales en forma regular o en períodos establecidos afecta la toma de decisiones de la administración, pues ésta no cuenta con un mecanismo técnico y preciso para identificar y medir el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en la actividad laboral, así como para determinar y comunicar a los colaboradores, la forma en que están desempeñando sus labores y que se puedan tomar acciones para mejorar su rendimiento.

Los factores que inciden para que se mantenga la debilidad identificada, corresponde básicamente a que el Departamento de Recursos Humanos las aplica por costumbre, en forma automática y sin realizar acciones para enlazar la aplicación y evaluación del desempeño de



los funcionarios municipales con el pago de la anualidad, que permita la mejora continua de la gestión pública, del desempeño y desarrollo integral de los funcionarios municipales y con esto determinar si aplica o no el reconocimiento del incentivo de anualidad según lo indica la normativa.

Al respecto el Código Municipal establece lo siguiente:

“Artículo 143. - Los incentivos y beneficios que propicien el cumplimiento de los objetivos de cada municipalidad y que por sus características internas fomenten el desarrollo y la promoción del personal municipal, estarán regulados por la evaluación de su desempeño -proceso o técnica que estimará el rendimiento global del empleado- o por una apreciación sistemática del desempeño del individuo, que permita estimular el valor, la excelencia y otras cualidades del trabajador.”

En ese mismo orden, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635 establece:

“Artículo 48- Criterios para la evaluación del desempeño. Cada jefatura de la Administración Pública, al inicio del año, deberá asignar y distribuir a todos los funcionarios entre los procesos, proyectos, productos y servicios de la dependencia, estableciendo plazos de entrega y tiempo estimado para su elaboración. Será responsabilidad de cada superior jerárquico dar seguimiento a este plan de trabajo anual; su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable.

Para el seguimiento regular y frecuente de las actividades del plan de trabajo, cada administración deberá establecer un sistema informático al efecto, alimentado por cada funcionario con las actividades diarias vinculadas a dichos procesos, proyectos y productos, y el cumplimiento de plazos y tiempos. Será responsabilidad de cada funcionario, incluido todo el nivel gerencial, la actualización y el mantenimiento al día de la información necesaria para la evaluación de su desempeño, de conformidad con los procesos, proyectos, productos y servicios asignados particularmente, sus plazos de entrega y tiempos estimados para su elaboración, en dicho sistema informático que la Administración pondrá a su disposición. Su incumplimiento será considerado falta grave de conformidad con la normativa aplicable.

El incentivo por anualidad se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente numérico, según la escala definida. El ochenta por ciento (80%) de la calificación anual, se realizará sobre el cumplimiento de las metas anuales definidas para cada funcionario, de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo, y un veinte por ciento (20%) será responsabilidad de la jefatura o superior.



Artículo 49- Efectos de la evaluación anual. El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.

Las calificaciones anuales constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y el desarrollo de los recursos humanos. Será considerado para los ascensos, las promociones, los reconocimientos, las capacitaciones y los adiestramientos, y estará determinado por el historial de evaluaciones del desempeño del funcionario. Igualmente, el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano.

Artículo 50- Sobre el monto del incentivo. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el incentivo por anualidad de los funcionarios públicos cubiertos por este título será un monto nominal fijo para cada escala salarial, monto que permanecerá invariable.

Artículo 54- Conversión de incentivos a montos nominales fijos. Cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de esta ley esté expresado en términos porcentuales, su cálculo a futuro será un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a enero de 2018.”

El monto nominal fijo, del que versa el artículo 54 anterior, que muestra la base para el cálculo del pago de los incentivos fue modificado por el artículo 1º. De la reforma al reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No.9635 referente al Empleo Público No. 41729-MIDEPLAN-H, publicada en La Gaceta No.94, Alcance 113 del 22 de mayo del 2019, Decreto Ejecutivo 41729 del 20-05-2019.

"Artículo 17.- Conversión de incentivos a montos nominales fijos.

(...) cualquier otro incentivo o compensación existente que a la entrada en vigencia de la Ley N°9635 se encuentre expresado en términos porcentuales, deberá calcularse mediante un monto nominal fijo, resultante de la aplicación del porcentaje al salario base a julio de 2018."

Finalmente, las Normas de Control Interno en sus numerales 4.4 y 4.4.1 señala que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente.

Por tanto, se considera que existe una deficiencia en el control interno y se presentan riesgos en cuanto a la posibilidad de otorgar el incentivo de anualidad a funcionarios, que, sin tener



los méritos suficientes para su pago, se le reconozca, y que esta situación afecte directamente las finanzas municipales y el cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

2.6. Sobre los beneficios de la Convención Colectiva Municipal

La Municipalidad cuenta con una Convención Colectiva vigente que se aprobó mediante acuerdo Municipal N° 2-1 en la sesión Ordinaria N° 60-93 del 17 de noviembre del 1993, para entrar en vigencia a partir del primero de enero del año 1994.

Dentro de los beneficios que contempla la convención colectiva se encuentra la cláusula número 24 que indica lo siguiente:

“El salario de los empleados municipales se regirá por la Escala de Salarios Vigentes. Además, la Municipalidad reconocerá todos aquellos aumentos de salarios que haga el poder ejecutivo para el sector público. Esta cláusula regirá en el momento y a partir de que quede aprobada la escala salarial vigente, y se pagará en forma bisemanal a partir del primero de enero de 1994.”

La aplicación de esa cláusula tiene sus excepciones, no aplica para el Alcalde, Vice Alcalde, Auditor y personal contratado por el régimen de confianza. Sin embargo, la nueva Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No.9635 menciona lo siguiente:

Artículo 51- Exclusión de beneficios. Las prohibiciones y las exclusiones establecidas en los artículos 691 y 694 de la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943, serán aplicables a los jerarcas y los funcionarios que negocien reglamentos, contratos, estatutos o actos que otorguen ventajas de cualquier naturaleza.

Artículo 52- Modalidad de pago para los servidores públicos. Las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal.

Al respecto, indica la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-29-2004, que se encuentran también excluidos los funcionarios de confianza contratados con base al anterior artículo 118 del Código Municipal, actual artículo 127 del cuerpo normativo citado. Asimismo, los directores ya que son personas que se encuentran en la posibilidad de influir de manera significativa en la toma de decisiones administrativas, influencia que puede incidir incluso en la adopción o no de determinadas cláusulas convencionales.

En ese mismo orden el Dictamen C-164-2008, indica lo siguiente:

En virtud del carácter bilateral que tiene una convención colectiva de trabajo en nuestro ordenamiento jurídico, los funcionarios que dirigen, fiscalizan o asesoran directamente a la institución pública para la cual sirven, se encuentran impedidos en



beneficiarse de las disposiciones que conforman un instrumento colectivo, sin que con ello pueda entenderse que se les esté lesionando el principio de igualdad que tutela el artículo 33 constitucional.

De conformidad con la naturaleza de las funciones que ostentan los puestos de Director Administrativo-Financiero y el de Ingeniería Operativa, no es procedente incluirlos dentro de los beneficios que se establecen en la Convención Colectiva de Trabajo de esa Municipalidad.

El Director Jurídico no puede ser beneficiario de una Convención Colectiva de Trabajo, en virtud del carácter de la función que tiene en la institución corporativa, en tanto asesora y orienta a los altos jerarcas de la Institución en el campo del Derecho de la función pública, incluyendo en la aprobación, interpretación y hasta en el otorgamiento de beneficios y derechos que podrían derivarse en una Convención Colectiva, por lo que en el recae toda la confianza y seguridad jurídica para tomar las decisiones administrativas pertinentes. Ergo, existiría una evidente incompatibilidad de intereses entre la función de ese funcionario y los de la Municipalidad, en el eventual caso de incluirse como beneficiario en un cuerpo colectivo como el de análisis.

De los dictámenes mencionados anteriormente, se puede deducir que los beneficios de la Convención Colectiva no son aplicables a los siguientes puestos, Alcalde, Vice alcalde, Asesores Legales del Concejo Municipal, Directores Municipales (Administrativo, Financiero, Auditor, Gestión Urbana y Coordinador Jurídico); así como, al personal contratado bajo el actual artículo 127 del Código Municipal.

Sin embargo, la Municipalidad en este momento no está reconociendo dentro de las excepciones a todos los puestos anteriormente descritos, lo que genera la probabilidad que se estén materializando beneficios implícitos en la Convención Colectiva a puestos que no les son aplicables y aunado a ello, se esté incumpliendo con el bloque de legalidad.

c) Evaluar los nombramientos por suplencias formalizados en la Municipalidad de La Cruz de acuerdo con la normativa aplicable (interna y externa).

2.7. Sobre los nombramientos por suplencias en la Municipalidad de La Cruz.

Durante el año 2016 se dieron un total de 13 contrataciones por suplencias, durante el año 2017 fueron 9, durante el año 2018 resultaron 12, durante el año 2019 se dieron 15 y durante los primeros seis meses del año 2020 fueron 11 contrataciones por suplencias.



En los expedientes analizados no consta si los nombramientos por suplencias cumplen con el perfil y requisitos exigidos en el Manual de Clases de Puestos para ser nombrados, únicamente se encontró que las solicitudes de nombramientos vienen directamente de la Alcaldía por lo general por medio de un correo electrónico, según consta en algunas acciones de personal emitidas para tal efecto.

No existe un procedimiento formal que defina los pasos y acciones que se deben de seguir para realizar los nombramientos por suplencias de manera consistente y ordenada. En su lugar, el procedimiento usado es empírico y basado en la costumbre.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 1.5 indica:

“De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.”

Por tanto, la carencia de un procedimiento formal que establezca los pasos y las acciones que se deben de seguir para realizar los nombramientos por suplencias de manera consistente y ordenada, es una debilidad del Sistema de Control Interno, que genera el riesgo de realizar nombramientos por suplencias irregulares o ilegales.

d) Evaluar la eficacia y eficiencia de los controles establecidos para el otorgamiento y disfrute de vacaciones, así como el reconocimiento de tiempo extraordinario.

2.8. Sobre controles establecidos para el otorgamiento y disfrute de vacaciones.

Se verificó que el control de vacaciones, en el proceso de recursos humanos se lleva de forma manual en una hoja de Excel sencilla, esta contiene los siguientes datos del personal: nombre del funcionario, condición, puesto que desempeña y el saldo pendiente de días por disfrutar de cada uno, dicho reporte está actualizado hasta el 31 de julio de 2020.

El departamento no acostumbra emitir una acción de personal correspondiente al periodo de vacaciones cumplidas, donde se incorpore el saldo de días pendientes de disfrutar. Esto no permite que se lleve un mejor control sobre la cantidad de vacaciones acumuladas del personal. Cuando el funcionario solicita vacaciones, únicamente queda como constancia en el expediente del funcionario la “boleta para la solicitud de vacaciones”.

A nivel institucional no existe una política o lineamientos para la programación del disfrute de las vacaciones del personal municipal. Asimismo, el departamento de Recursos Humanos



no dispone de un procedimiento de control interno formalizado, para llevar a cabo el proceso de control, disfrute y pago de vacaciones.

También, hay carencia de la programación del rol de vacaciones de parte de las jefaturas, pues en los expedientes de personal examinados, no se observó ningún documento donde se indique el rol de vacaciones de su personal a cargo.

Del total de expedientes examinados, el 35% tiene vacaciones acumuladas entre 15 y 30 días, lo que significa que tienen más de un período de vacaciones acumuladas incluyendo el personal en propiedad, interinos y servicios especiales. De este dato lo más destacable es que existen 9 plazas interinas y de estas 6 tienen vacaciones acumuladas entre 4 y 19 días, lo que significa que tienen más de 2 meses de estar en interinato, cuando existe claramente una limitación jurídica en el artículo 139 del Código Municipal que indica que "...el Alcalde puede autorizar un nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por el "plazo máximo de dos meses". Nótese que la norma es imperativa y no da margen de interpretación, sino que por el contrario establece que ese nombramiento temporal por parte del Alcalde no podría exceder el plazo estipulado en la norma, por lo que no puede prorrogarse.

Sin embargo, se debe considerar la existencia de circunstancias en las cuales el plazo podría ser prorrogado, como podrían ser cuando el concurso efectuado resulte infructuoso o bien por otras razones justificadas tales como: recursos contra concurso, investigaciones preliminares asociadas a la plaza, procesos judiciales vinculados a puestos, actos preparatorios pendientes, entre otros, de lo planteado anteriormente surge el riesgo de que se realicen nombramiento irregulares o ilegales.

El Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz establece sobre el tema tratado en este apartado lo siguiente:

“Artículo 68°: Cada jefatura en los primeros ocho días del mes de diciembre de cada año, confeccionará y remitirá al Departamento de Recursos Humanos el rol de vacaciones del periodo siguiente, del personal a su cargo. Dicho rol se hará previo del conocimiento de los trabajadores y atenderá primordialmente las fechas, en las cuales los trabajadores adquieran el derecho para el disfrute de las vacaciones. Este rol podrá ser variado por la jefatura en coordinación con el Departamento Recursos Humanos atendiendo justificaciones debidamente sustentadas. Para que rija debe de contar necesariamente con el visto bueno del Alcalde o Concejo Municipal, según el caso.

Artículo 69°: Al terminar el contrato de trabajo o relación de servicio, el pago de las vacaciones no disfrutadas se hará con base en el promedio de los salarios ordinarios y extraordinarios devengados por el trabajador durante las últimas cincuenta semanas de trabajo, o durante el tiempo que le otorga derecho proporcional a las mismas.



Artículo 70º: Los servidores gozarán sin interrupción del período de sus vacaciones. Excepcionalmente podrán dividirse en dos períodos como máximo, cuando exista convenio de las partes al respecto y se trate de labores de índole tan especial que no permita una ausencia prolongada del servidor. No podrán acumularse salvo por una sola vez, cuando el trabajador desempeñe labores técnicas, de confianza u otras análogas que hagan difícil su reemplazo. No obstante, podrá de manera excepcional, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal, en caso de urgencia, ordenar una interrupción del período de vacaciones, que será completado inmediatamente de pasada la emergencia.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 5.1 indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.”

Como se expone en este apartado, la forma como se controlan los registros de vacaciones, de forma manual en una hoja de Excel sencilla, genera el riesgo de pérdida de la información del historial de las vacaciones acumuladas del personal municipal, además es muy susceptible a errores. Todo esto, puede ocasionar que se otorguen períodos de vacaciones que no correspondan a los funcionarios municipales.

2.9. Sobre reconocimiento de tiempo extraordinario.

En la Municipalidad se carece de un procedimiento formalizado para el control y pago de tiempo extraordinario a funcionarios.

Únicamente se cuenta con documento llamado “reporte de tiempo extraordinario”, que contiene el detalle del día, las horas y la justificación del lugar y detalle de las actividades realizadas. Una vez se completa con la información del funcionario y tareas a realizar, es revisado y autorizado por la jefatura y remitido a Recursos Humanos para su pago respectivo.

El reconocimiento de las horas extras está normado en el reglamento autónomo de organización y servicios de la Municipalidad de La Cruz, el cual en su articulado indica lo siguiente:

“**Artículo 32**—Cuando necesidades imperiosas de la Municipalidad lo requieran, los servidores quedan en la ineludible obligación de laborar en horas extraordinarias, salvo impedimento grave, hasta por un tiempo máximo de las horas permitidas por Ley, sea que la jornada ordinaria sumada con la extraordinaria no podrá exceder las



doce horas diarias. En cada caso concreto el patrono deberá comunicar a los servidores, la jornada extraordinaria que deben laborar, teniéndose la negativa injustificada a hacerlo, para efectos de sanción, como falta grave.

Artículo 33—El tiempo laborado que exceda las jornadas ordinarias antes señaladas constituye tiempo extraordinario, y será remunerado atendiendo a los siguientes hechos:

- a) Que se encuentre debidamente y previamente autorizado por la jefatura inmediata, siguiendo el procedimiento establecido al efecto.
- b) Que el tiempo extraordinario no sea utilizado para subsanar errores en la labor del trabajador, que no sea inferior a una hora por día.”

Es por ello, que el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario debe darse por necesidades imperiosas que se presenten en la Municipalidad y requieran de forma inmediata su atención; no para subsanar errores en la labor del trabajador o por costumbre de laborar tiempo extra, ya que, de no cumplir con lo indicado se presenta el riesgo de violentar el bloque de legalidad atinente.

e) Evaluar la gestión documental, la confección y custodia de los expedientes de personal.

2.10. Sobre el proceso de gestión documental.

En relación con el proceso de gestión documental se observaron las siguientes debilidades:

- a) Se encontró una “Boleta de Solicitud de Copia de Expediente Personal para Consulta”, que se lleva en forma incompleta, pues quedan espacios vacíos como, por ejemplo: motivo de la consulta, cantidad de folios, firma del solicitante, fecha y hora de entrega, lo que significa que el control es deficiente.
- b) Las fotocopias de los títulos académicos no se les agrega el sello de confrontado con el original y firma de quién los revisó durante el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento formal.
- c) Se observó el formulario “Evaluación del Desempeño – Estrato: Profesional”, el mismo se llena incompleto, lo que significa que tiene espacios o casillas pendientes de completar.
- d) Los formularios utilizados carecen de un código y número de consecutivo, afín de uniformar los distintos procesos y procedimientos de la gestión del Departamento de Recursos Humanos.



- e) No hay evidencia de los finiquitos por Liquidación Laboral de exfuncionarios, en los expedientes, donde se detalle o desglose los importes pagados.
- f) Existen Estudios Técnicos para creación de plazas, que adolecen de fecha de emisión, como el oficio MLC-RH-034-2018.
- g) No se emiten Acciones de Personal, resultado del nombramiento como Alcalde y Vicealcalde, así como la resolución de la acreditación como tales, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como justificación o soporte para el nombramiento respectivo.
- h) Se suscriben Contratos de Servicios Especiales y no son acompañados con la Acción de Personal respectiva.
- i) Se observaron Acciones de Personal que no fueron recibidas y firmadas por los funcionarios (as) contratados, lo cual implica una deficiencia durante el proceso, por ejemplo, la Acción de Personal No. 00008-2018 nombramiento interino, a partir del 02 de enero hasta el 28 de febrero de 2018, como Coordinadora de Gestión Jurídica Municipal a.i.
- j) No existe consistencia en el número consecutivo de algunas Acciones de Personal que en lugar de ascender más bien su numeración disminuye.
- k) No se observaron que se hayan emitido Acciones de Personal por la contratación y/o por el reconocimiento del incentivo de la Dedicación Exclusiva.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público referente a lo tratado en este apartado indican lo siguiente:

“1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno (SCI) - El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

(...)

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniquen con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.



d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI. La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

(...)

a. La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas.

5.1 Sistemas de información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional (...).

5.4 Gestión documental

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

5.6 Calidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.



(...)"

Así las cosas, las deficiencias en la gestión documental como las citadas, pueden provocar retrasos en la entrega de información a los usuarios, pérdida de credibilidad, malas decisiones, duplicidad de información y pérdida de información sensible.

2.11. Sobre la confección y custodia de los expedientes de personal.

En relación con la confección y custodia de los expedientes de personal se observaron las siguientes debilidades:

- a) El Departamento de Recursos Humanos no dispone de políticas y procedimientos formales para el control de expedientes cuando éstos son solicitados por otras unidades y/o departamentos.
- b) La custodia de los expedientes se encuentra en archivos metálicos con gavetas en mal estado y sin seguridad (falta de llave), tanto en la oficina de la Coordinadora de Recursos Humanos como de la Asistente, algunos de los expedientes permanecen sobre los archivos metálicos expuestos al público.
- c) El 65% de los expedientes examinados contenían hojas sin foliar, la mayoría tiene las tapas en mal estado o desgastado y factible de abrirse por el sistema de prensas que utilizan.
- d) Algunos expedientes no cumplen con las instrucciones de foliación señaladas en la circular 14-2017 de la Dirección General del Archivo Nacional, pues se encuentran documentos sin foliar, archivados sin orden cronológico y otros documentos duplicados.

El Reglamento Autónomo de Organización y Servicio Municipalidad de La Cruz, Guanacaste, establece en el **Capítulo IX** sobre "Del expediente de personal", lo siguiente:

“Artículo 34°: El Departamento de Recursos Humanos será el responsable de la formación, actualización y custodia del expediente personal de cada uno de los funcionarios al servicio de la Municipalidad, preservando su confidencialidad, salvo en los casos que aquellos funcionarios que lo requieren para labores propios o el servidor y su representante lo solicitan. El expediente debe de estar compilado en fólдер, ampo o carpeta, rotulado, los documentos deben de constar en orden cronológico de manera descendiente, deben de ser los originales y estar debidamente foliados.

Artículo 35°: El expediente del personal deberá contener todos aquellos documentos y datos que sirvan para determinar el historial de la relación de servicio.



Artículo 36°: Es deber de las jefaturas, enviar, al Departamento de Recursos Humanos, copia de aquellos documentos, que dentro de su ámbito de competencia, pueden generar efectos jurídico – administrativos, para que este departamento los incorpora al expediente personal de los funcionarios.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público específicamente al Capítulo V que es referente a las normas sobre los sistemas de información institucionales indican:

“5.1 Sistemas de información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas.

(...)

5.4 Gestión documental

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

(...)

5.6 Calidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.”

Las debilidades citadas en este apartado, son evidencia del incumplimiento a la normativa de marras, generando un debilitamiento al Sistema de Control Interno.



f) Evaluar los procesos de: evaluación del desempeño aplicada en la municipalidad y eventos de capacitación de acuerdo con la normativa aplicable (interna y externa).

2.12. Sobre la evaluación del desempeño aplicada en la Municipalidad.

No se dispone de un manual que contenga los lineamientos, políticas y/o procedimientos para la aplicación de la evaluación de desempeño al personal de la Municipalidad y de acuerdo con el resultado proceder o no a pagar la anualidad, la mayoría de las veces el proceso se lleva a cabo por costumbre y sin considerar el resultado obtenido en cada una de las evaluaciones efectivas que se realizaron.

En la revisión no se localizó un expediente que contenga lo relacionado con la aplicación, análisis y aprobación del proceso de evaluación de desempeño utilizado en la Municipalidad.

En lo concerniente el Código Municipal al respecto establece lo siguiente:

“Artículo 145. - La evaluación o calificación anuales de servicios servirán como reconocimiento a los servidores, estímulo para impulsar mayor eficiencia y factor que debe considerarse para el reclutamiento y la elección, la capacitación, los ascensos, el aumento de sueldo, la concesión de permisos y las reducciones forzosas de personal.

Artículo 146 - La evaluación y calificación de servicios será una apreciación del rendimiento del servidor en cada uno de los factores que influyen en su desempeño general. Las categorías que se utilizarán para la evaluación anual serán: Regular, Bueno, Muy bueno y Excelente.

La evaluación y calificación de servicios se hará efectiva en la primera quincena del mes de junio de cada año. La Oficina de Recursos Humanos velará por que cada jefe cumpla esta disposición.

Artículo 147. - La evaluación y calificación de servicios deberá darse a los servidores nombrados en propiedad que durante el año hayan trabajado continuamente en las municipalidades.”

También cabe señalar que el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio Municipalidad de La Cruz, Guanacaste, regula en el Capítulo XII sobre los procesos “De la evaluación y calificación del desempeño”

En ese mismo orden, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635 establece:



“**Artículo 49-** Efectos de la evaluación anual. El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.

Las calificaciones anuales constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y el desarrollo de los recursos humanos. Será considerado para los ascensos, las promociones, los reconocimientos, las capacitaciones y los adiestramientos, y estará determinado por el historial de evaluaciones del desempeño del funcionario. Igualmente, el proceso de evaluación deberá ser considerado para implementar las acciones de mejora y fortalecimiento del potencial humano.”

Un aspecto de gran utilidad para el Gobierno Local, es conocer la eficiencia de su personal, ya que, de esta manera, es posible medir la contribución del mismo a los objetivos organizacionales a través de su desempeño laboral, identificar al personal que requiere de capacitación, seleccionar al que cumpla con las condiciones exigidas para una promoción o transferencia y, además, definir sus políticas de compensación.

Asimismo, la Evaluación del Desempeño es una herramienta de gran utilidad, tanto para las jefaturas como para el personal. Al Jefe le permite evaluar el desempeño del personal a su cargo y proponer medidas para lograr una mejora; y para el personal como un mecanismo de retroalimentación, de manera que, pueda conocer sus fortalezas o debilidades en el momento de realizar su labor y tomar las medidas que correspondan para mejorar su trabajo.

Al no contar con un manual que contenga los lineamientos, políticas y/o procedimientos para la aplicación de la evaluación de desempeño al personal, se debilita el Control Interno y se pierde la utilidad de una adecuada evaluación del desempeño.

2.13. Sobre aspectos relacionados con el proceso de capacitación.

La capacitación municipal es uno de los principales procesos que contribuyen al desarrollo organizacional de las municipalidades.

El 8 de junio de 2018, el Alcalde en ejercicio, mediante el oficio ALDE-JS-0194-2018, nombra una comisión para el diseño e implementación de un Plan de Capacitación Institucional.

La comisión nombrada para tal efecto, entregó la propuesta de documento denominado “Plan de Capacitación para la Municipalidad de La Cruz 2019-2021” que a la fecha no se le ha dado la importancia y relevancia del caso. Dicha propuesta está pendiente de aprobación y hasta la fecha el Departamento de Recursos Humanos no le ha dado el seguimiento que corresponde.



En virtud de lo anterior, en la Municipalidad de La Cruz, no se ha venido dando la importancia suficiente al proceso de capacitación municipal que es uno de los principales procesos que contribuyen al desarrollo organizacional de las municipalidades, esta situación va en detrimento del desarrollo organizacional y profesional de los funcionarios que permitan un mejor desempeño de sus funciones.

g) Evaluar el Manual de Puestos de la Municipalidad de La Cruz para determinar la existencia de duplicidad de funciones o puestos, así como la razonabilidad de cada uno de los perfiles contenidos en el manual.

2.14. Sobre el Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de La Cruz.

Sobre este apartado se emitirá un oficio especial que tratará el tema, el MLC-UAI-OF-143-2021.

2.15. Aspectos relacionados con las duplicaciones de funciones y la razonabilidad de cada uno de los perfiles contenidos en el manual.

Del análisis realizado, se determinó la existencia de duplicidad entre las funciones del Director Administrativo, Recursos Humanos y el Coordinador Jurídico Municipal. A continuación, se detalla:

Cuadro No. 1
Duplicación de funciones contenidas en los perfiles del Manual

DIRECCION DE GESTION ADMINISTRATIVA	COORDINADOR JURIDICO MUNICIPAL	COORDINADOR DE RECURSOS HUMANOS
<u>Ejecución de las actividades propias de la planificación y coordinación general del Proceso de gestión Administrativa, así como todas aquellas actividades relacionados al cumplimiento del control interno institucional, los procesos de planificación institucional, los soportes de apoyo a los demás procesos y el control de los mismos en apego a las metas y objetivos planteados, así mismo le corresponde planear, dirigir, organizar, coordinar, supervisar, controlar y ejecutar las actividades que se originan en el proceso llevado a cabo en el área de planificación institucional. Elaborar el Plan Estratégico</u>	<u>Formula, coordina, controla, y evalúa el Plan Anual Operativo en coordinación con los diversos órganos institucionales y en concordancia con los lineamientos legales.</u> <u>Analiza e instrumenta nuevos métodos y procedimientos de trabajo, implanta y perfecciona los más accesibles a la realidad de la Municipalidad.</u> <u>Estudia y propone nuevas alternativas de solución a los problemas que surgen con motivo de la aplicación de</u>	<u>Ejecutar y analizar la organización administrativa funcional, ocupacional y salarial de la Municipalidad de la mano con la implementación de la estructura funcional básica de la Organización actualizada.</u>



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



DIRECCION DE GESTION ADMINISTRATIVA	COORDINADOR JURIDICO MUNICIPAL	COORDINADOR DE RECURSOS HUMANOS
Institucional, a fin de lograr la participación de los integrantes en el proceso de planificación y lograr la operacionalización de las estrategias, metas y objetivos de la municipalidad.	<u>los actuales métodos, procedimientos y normas de trabajo.</u> <u>Mejora métodos y procedimientos de trabajo.</u> Analiza y resuelve problemas surgidos en el desarrollo de éste.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Clases de Puestos versión 2014.

Dentro de la estructura organizacional cada proceso de gestión tiene su lógica de negocio y su razón de ser, que está orientada a la misión de la Municipalidad, artículo 4 del Código Municipal. De esa propia naturaleza surgen los pilares estratégicos sobre los cuales descansa la gobernanza local, que les garantiza a los ciudadanos, la prestación de servicios de calidad y el buen uso de los recursos con transparencia y rendición de cuentas.

De ahí la importancia de que los procesos de gestión tengan sus competencias lo más limpias posibles.

Del análisis del cuadro anterior se puede deducir que las actividades de: Formulación, coordinación, control, y evaluación del Plan Anual Operativo Institucional, no es competencia del proceso jurídico, sino del proceso administrativo. Asimismo, las actividades de: Estudio y propuesta de nuevas alternativas de solución que surgen con motivo de la aplicación de los actuales métodos, procedimientos y normas de trabajo, y la Mejora de métodos y procedimientos de trabajo, tampoco es competencia del proceso jurídico corresponde al proceso de gestión del recurso humano o gestión administrativa.

El proceso de jurídicos puede estar descuidando su propio marco de acción por estar atendiendo competencias que no le corresponden, además, si no las está ejecutando, podríamos estar ante un incumplimiento de deberes.

La duplicidad de funciones crea confusión entre los funcionarios por no tener claro a quien le corresponde realizar la tarea, además del desorden que puede provocar, también evidencia una deficiencia administrativa que es realizar una tarea más de una vez o en dos procesos diferentes.

A nivel organizacional cada Proceso de Gestión tiene sus propias competencias, que se encuentran en la lógica de negocio o misión institucional, por ello, llama la atención que el proceso de Planificación Institucional se encuentre dentro de las competencias de la Coordinación Jurídica Municipal y no en la Dirección de Gestión Administrativa, lo que genera incertidumbre de los funcionarios.



h) Evaluación general sobre la madurez del Sistema de Control Interno del Departamento de Recursos Humanos.

2.16. Evaluación general sobre la madurez del sistema de control interno del Departamento de Recursos Humanos.

El Control Interno es la base donde deben descansar las actividades y operaciones de la municipalidad y como instrumento de eficiencia, la administración debe regirse por el conjunto de políticas y procedimientos establecidos formalmente en un sistema de control interno, que proporcione una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales de las diferentes áreas de gestión.

Por lo que, se aplicó un cuestionario a los funcionarios que conforman el proceso de Recursos Humanos, para evaluar el índice de madurez del sistema de control interno, que de acuerdo a los resultados descritos en la Tabla #1, alcanzó un puntaje del 25% situándose en la condición de un sistema “Incipiente”, (esto de acuerdo a los parámetros de evaluación establecidos por la Contraloría General de la República); lo cual implica que se requiere de una atención máxima.

A continuación, el detalle sobre el análisis de la evaluación efectuada:

Tabla #1
Resultados de la evaluación del índice de madurez del SCI

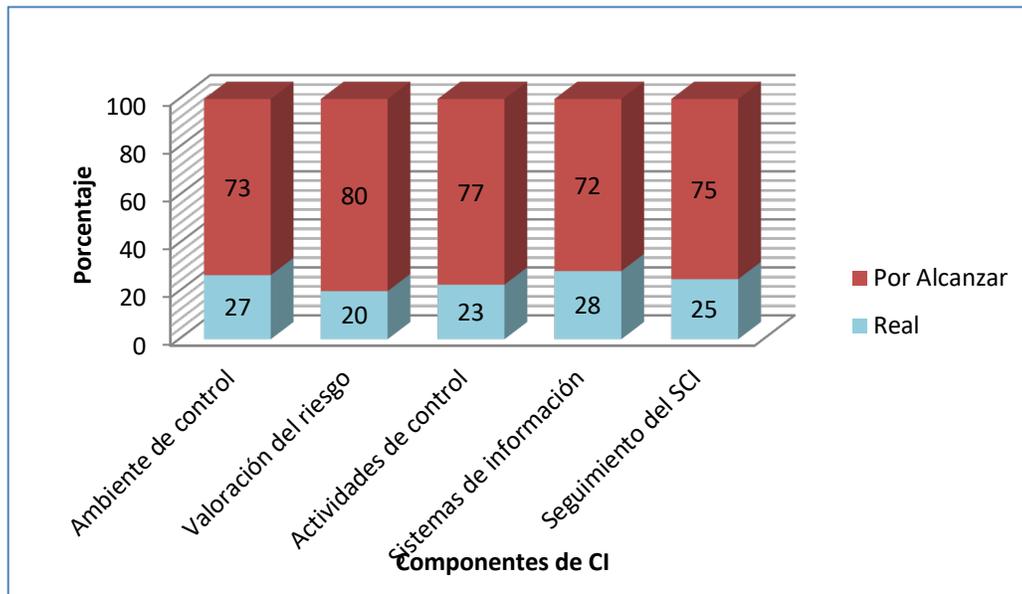
ÍNDICE DE MADUREZ DEL SCI	25
Ambiente de control	27
Valoración del riesgo	20
Actividades de control	23
Sistemas de información	28
Seguimiento del SCI	25

Fuente: Elaboración propia a partir de los papeles de trabajo.



A nivel de avance, se evidencia que el sistema de control interno del departamento, es un reflejo del sistema de control interno institucional y se ubica por debajo de los estándares aceptables (mayor al 70%). A continuación, se presenta el gráfico con los resultados de la evaluación realizada por los cinco componentes, a saber:

Gráfico Nro.1
Gráfico de la evaluación de los cinco componentes del CI



Fuente: Elaboración propia a partir de los papeles de trabajo.

En virtud de lo anterior, se requiere que el Departamento de Recursos Humanos valore el ambiente de control del departamento, con respecto al compromiso interno y externo, la ética, la motivación del personal y la estructura que impera para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, la implementación de un sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI), que permita su identificación y la mitigación de los mismos, actividades de control para determinar políticas, procedimientos, técnicas, prácticas y mecanismos que permiten mitigar los riesgos, incluyen aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones y generación de documentación, un sistema de información que ayude al conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar, y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida por el departamento y el seguimiento del sistema de control interno que comprende las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno a lo largo del tiempo.



El siguiente gráfico muestra que el Departamento de Recursos Humanos, ha alcanzado preliminarmente el 25% en el desarrollo de un sistema de control interno, lo anterior con base en la evaluación realizada al departamento.

Gráfico Nro.2
Gráfico del CI por parte del departamento de recursos humanos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los papeles de trabajo.

El propósito de un sistema de control interno en el sector público, es proporcionar seguridad para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como de exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y permitir el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Al respecto, establece la Ley General de Control Interno, N°8292 en su capítulo II “El sistema de control interno”, Artículo 7°, todo ente y órgano sujeto a esta Ley debe disponer de un sistema de control interno, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales.

En virtud de lo anterior, el Departamento de Recursos Humanos, estaría ante el incumplimiento de los artículos 10°, el inciso d) del artículo 12° de la presente Ley, los cuales indican lo siguiente:

“(…) Capítulo II - El sistema de control interno.

Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será



responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Capítulo III - La Administración Activa.

SECCIÓN I - Deberes del jerarca y los titulares subordinados.

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

... d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...”

2.17. Debilidades encontradas en el Sistema Especifico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) del Departamento de Recursos Humanos.

Durante la evaluación del sistema de Control Interno en el Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de La Cruz, Guanacaste, se revisó el componente del control interno relacionado a la valoración de riesgo y se determinó que no se cuenta con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI).

Con respecto al componente de la valoración del riesgo del Departamento de Recursos Humanos se obtuvo un puntaje del 20%, en consecuencia, la madurez del sistema de control interno es de Incipiente y el sistema específico de valoración del riesgo es del 25%.

Al respecto, establece la Ley General de Control Interno, N°8292 en su capítulo II “El sistema de control interno”, Artículo 7°, todo ente y órgano sujeto a esta Ley debe disponer de un sistema de control interno, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales.

En virtud de lo anterior, el Departamento de Recursos Humanos estaría ante el incumplimiento de los artículos 10°, el inciso d) del artículo 12° y los artículos 18° y 19° de la presente Ley, los cuales indican lo siguiente:

“(…) Capítulo II - El sistema de control interno.

Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.

Capítulo III - La Administración Activa.



SECCIÓN I - Deberes del jerarca y los titulares subordinados.

Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

... d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley...

Sección II - Sistema Específico de Valoración del Riesgo.

Artículo 18.-Sistema específico de valoración del riesgo institucional. Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo...

Artículo 19.-Responsabilidad por el funcionamiento del sistema. El jerarca y los respectivos titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a esta Ley, en los que la Contraloría General de la República disponga que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable...”

El Departamento de Recursos Humanos puede establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno con la suficiente evidencia comprobable, para que en lo sucesivo la Auditoría Interna de la Municipalidad pueda dar el seguimiento y recomendaciones pertinentes.

i) Evaluación sobre el seguimiento a las recomendaciones del último estudio realizado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz, Guanacaste.

2.18. sobre el seguimiento de recomendaciones del último estudio de la Unidad de Auditoría Interna -UAI y CGR.

De acuerdo con el análisis realizado sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Unidad de la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz en el último estudio realizado número UAI-118-2017, se determinó que se encuentran el 27% cumplidas, el 36% en proceso y el 37% se encuentran cuatro años después todavía INCUMPLIDAS.



Asimismo, en la revisión de seguimiento de las recomendaciones del informe DFOE-DL-IF-00017-2019, se comprobó que el 40% están cumplidas y un 60% en proceso. Del total de recomendaciones indicadas tanto de la Auditoría como de la Contraloría se precisó que un 44% se encuentra en proceso, un 31% están cumplidas y un 25% incumplidas.

Al respecto, la Ley General de Control Interno No. 8292, en cuanto al Seguimiento del Sistema de Control Interno, establece en lo que nos ocupa lo siguiente:

El artículo 12 inciso c), indica: En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir entre otros, los siguientes deberes:

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

Por otra parte, en el artículo 17 inciso c) indica que serán deberes del jerarca y los titulares subordinados los siguientes:

“...c) Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República (...)”

De la misma manera, las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen en su norma 6.1 sobre seguimiento que, como parte del Sistema de Control Interno, el jerarca y los titulares subordinados, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar actividades permanentes y periódicas para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría, se atiendan de manera efectiva y con prontitud.

La causa anterior del hallazgo se debe a la débil gestión y seguimiento que hace la Administración activa de la Municipalidad de La Cruz, para atender las recomendaciones en los tiempos establecidos razonablemente.

El efecto de la no implementación de las recomendaciones de la Auditoría Interna y de la Contraloría General de la República, resulta en un sistema de Control Interno débil, deficiente y desactualizado lo que puede llevar a obstaculizar el cumplimiento de objetivos estratégicos y metas operativas municipales, a su vez pueden repercutir en el funcionamiento administrativo y financiero de la Municipalidad.

La Ley General de Control Interno establece lo siguiente:

“Artículo 17.-Seguimiento del sistema de control interno. Entiéndase por seguimiento del sistema de control interno las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno, a lo largo del tiempo;



asimismo, para asegurar que los hallazgos de la auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud”.

Se han hecho esfuerzos para desarrollar planes de acción, políticas y procedimientos institucionales, plan de capacitación y otros procesos. Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes y por ende los resultados son ineficaces, pues ha faltado una adecuada comunicación, programación y liderazgo en el seguimiento de las recomendaciones y los procesos llevados a cabo para lograr la eficiencia, eficacia, economía y transparencia en la consecución de los objetivos institucionales.

Lo anterior de conformidad con lo que establece la Ley General de Control Interno en el artículo siguiente:

“Artículo 15.-Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
- b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:
 - i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.
 - ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.
 - iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.
 - iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.
 - v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación”.



Así las cosas, hay un incumplimiento de la normativa atinente a la aplicación y ejecución de recomendaciones de la Auditoría Interna.

3. CONCLUSIONES

- a) El manual de procedimientos de reclutamiento, selección y nombramientos, debe contener las características y componentes básicos que garanticen un proceso apegado a la normativa técnica y jurídica establecida en el Código Municipal y leyes conexas. La propuesta presentada a la Administración, además de no contemplar los componentes básicos, carece de algunos elementos que deben cumplirse como los plazos, detalle de los porcentajes de evaluación de las pruebas, declaratoria de desierto o inopia, plazo para iniciar el concurso externo. Elementos que garanticen la transparencia y equidad en el desarrollo de los concursos.
- b) Para el reconocimiento de los diferentes incentivos y beneficios se observó que no consta en el expediente la solicitud de parte del funcionario, que debe promover el inicio de un estudio integral para verificar si cumple con la base legal para el reconocimiento del pago y la conveniencia para la administración de otorgarlo o no.
- c) En el caso de la aplicación de los beneficios de la Convención Colectiva, que no son aplicables a los puestos, Alcalde, Vicealcalde, Asesores Legales del Concejo Municipal, Directores Municipales (Administrativo, Financiero, Auditor, Gestión Urbana y Coordinador Jurídico); así como, al personal contratado bajo el actual artículo 127 del Código Municipal, se observó que en la Municipalidad en este momento algunos de esos puestos, están recibiendo los beneficios de dicha Convención, generando la probabilidad de incumplir el bloque de legalidad.
- d) La forma usada para la contratación de las suplencias ha sido empírico y basado en la costumbre, por lo que al no existir un procedimiento formal que defina los pasos y acciones que se deben seguir para realizar los nombramientos por suplencias de manera consistente y ordenada, se genera un riesgo de realizar nombramientos por suplencias irregulares o ilegales.
- e) El artículo 68 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz, indica que las vacaciones deben programarse de forma anticipada por las jefaturas, sin embargo al no estar instaurado en la organización un manual de procedimientos respaldado por políticas y lineamientos, que guíen a lo interno, como deben programarse las vacaciones de todo el personal en función del cumplimiento de los objetivos de la institución y la prestación de servicios, para así evitar dejar al descubierto aquellos procesos sustantivos relevantes que no pueden quedarse sin el profesional con la expertis necesaria para llevar a cabo dichas funciones.



Por lo que la ausencia de esta directriz interna formalmente establecida y comunicada, puede poner en riesgo a la institución no sólo en la calidad del servicio que pueda estar brindándose, sino también en repercusiones económicas con el reconocimiento y pago de vacaciones no disfrutadas en las liquidaciones realizadas por la Municipalidad.

- f) Se observan debilidades importantes de control interno sobre todo en el manejo de la información de expedientes que contienen documentos con información incompleta, ausencias de códigos y números consecutivos, estudios para creación de plazas sin fecha de emisión, acciones de personal sin recibo y firma por parte del funcionario contratado. Esto evidencia el impacto que tiene la ausencia de políticas y procedimientos estandarizados en el manejo de la gestión documental, así como, de los establecido en las circulares que ha generado y comunicado la Dirección de Archivo Nacional, sobre el tema.
- g) La Municipalidad no cuenta con un sistema de evaluación del desempeño, que respalde el pago del incentivo por anualidad a cada funcionario y coadyuve a mejorar la productividad individual del personal en la gestión institucional, que garantice la prestación de servicios eficientes y de calidad. Al haberse convertido el pago en una costumbre anual, se está desvirtuando el motivo por el cual fue creado este incentivo, no aportando valor a la administración.
- h) El manual de clases de puestos actualmente se encuentra desactualizado ya que se crearon plazas fijas, por servicios especiales, reasignaciones y reclasificaciones en el año 2017, que todavía no se han incorporado en el documento. Se debe aprovechar para realizar un estudio integral y hacer los ajustes para que el documento se convierta en un verdadero instrumento de gestión del talento humano, eliminando las incongruencias detectadas en este informe de auditoría.
- i) Los resultados de la evaluación del Sistema de Control Interno del departamento de Recursos Humanos, alcanzó la condición de un sistema “Incipiente”. Aunque se han hecho esfuerzos para mejorar, dichos resultados, son un reflejo del sistema de control interno municipal existente, el cual se ubica por debajo de los estándares aceptables (mayor a 70%). Asimismo, al no contar la Municipalidad con un Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, diseñado, estructurado e implementado que garantice la eficiencia y eficacia en las operaciones diarias realizadas, puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
- j) Si bien es cierto se ha hecho un esfuerzo por cumplir las recomendaciones, producto de los estudios de Auditoría Interna y de la Contraloría General de la República, se evidencia una ausencia de compromiso para atender esas debilidades de control interno de forma integral y dar solución a cada una de las recomendaciones indicadas en los tiempos establecidos. Asimismo, se carece de una herramienta de seguimiento y monitoreo de estas que facilite el control y el cumplimiento de las observaciones



indicadas, para que pasen de un estado en proceso a un estado de cumplimiento y sean comunicadas de forma oportuna.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con los resultados expuestos, se indican las siguientes recomendaciones, de acuerdo con los artículos 12 y 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292

Además, es importante recordar que la misma ley mencionada establece:

“Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

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

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

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



que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”

4.1. RECOMENDACIONES AL CONCEJO MUNICIPAL

4.1.1 Apoyar a la Administración activa en las decisiones tomadas para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional y el diseño e implementación del Sistema de Valoración del Riesgo que contempla la construcción de manuales de procesos y procedimientos por áreas de gestión, elaborados a partir de la normativa técnica y jurídica, para proteger a la Municipalidad de posibles debilidades, errores y fraude que pudieran darse en la gestión institucional. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las evidencias que respalden la ejecución de esta recomendación; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.16 y 2.17.

4.1.2 Solicitar a la Alcaldía y al Departamento de Recursos Humanos la revisión integral del Manual de Clases de Puestos para considerar lo siguiente: realización de ajustes producto de la creación de plazas fijas, servicios especiales, reasignaciones y reclasificaciones que se han realizado en el 2017 y que no se encuentran incorporados al manual. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la



Unidad de Auditoria Interna del Manual de Clases de Puestos revisado y actualizado debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.15.

- 4.1.3. Solicitar a la Alcaldía un estudio técnico-legal que integre los puestos mencionados en este informe, sean beneficiados o no, con la cláusula 24 de la Convención Colectiva para su respectivo análisis. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia del acuerdo tomado sobre este tema; a más tardar el próximo 30 de agosto del 2021. Ver apartado 2.6.

4.2. RECOMENDACIONES A LA ALCALDÍA MUNICIPAL.

- 4.2.1 Es necesario, en razón de lo que establece la Ley 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público, de considerar el SEVRI y las autoevaluaciones del sistema de control interno, en conciliación con la Planificación Institucional, para implementar la normativa y las políticas para regular el funcionamiento en el Departamento de Recursos Humanos. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna las evidencias del cumplimiento; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.16 y 2.17.
- 4.2.2 Elaborar los lineamientos internos para el reconocimiento del pago de los incentivos y beneficios autorizados por la Municipalidad de La Cruz. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los lineamientos internos debidamente aprobados; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.4.
- 4.2.3 Es necesario que la Administración Municipal realice un estudio de forma integral, tanto técnico como jurídico, para analizar a lo interno todos los puestos de dirección, puestos de confianza para brindar servicios a la Alcaldía y asesores legales del Concejo Municipal, con el objetivo de determinar si se está aplicando beneficios de la Convención Colectiva que no corresponden a esos puestos y proceder a realizar los ajustes y recuperación de esos posibles beneficios otorgados, todo con base al bloque de legalidad correspondiente. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del estudio realizado y de las acciones de la Administración Activa a más tardar el próximo 30 de agosto del 2021. Ver apartado 2.6.
- 4.2.4 Definir formalmente las políticas y lineamientos para el disfrute de las vacaciones del personal, alineadas objetivamente al cumplimiento de la planeación operativa de la Municipalidad y comunicarlas a todas las áreas de gestión. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna las políticas



y lineamientos debidamente aprobados; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.8.

- 4.2.5 Elaborar el Manual de Procedimiento para la Conformación de los Expedientes Administrativos, que sirva de guía y descripción de la metodología para estandarizar la confección de los Expedientes Administrativos Municipales, considerando aspectos esenciales y fundamentales para el correcto orden e identificación según cada proceso. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del Manual de Procedimientos debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.10 y 2.11.
- 4.2.6 Designar formalmente a un funcionario municipal, para que atienda las oportunidades de mejora provenientes de las recomendaciones realizadas tanto de la Auditoría Interna como de la Contraloría General de la República, con el fin de darle seguimiento a las actividades que deben realizar los encargados de áreas involucrados para que se implementen en un 100% e informar por escrito los avances hasta llegar a su cumplimiento. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del programa de seguimiento de recomendaciones y el avance de cumplimiento de las mismas; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.18.

4.3. RECOMENDACIONES A RECURSOS HUMANOS.

- 4.3.1 Rediseñar el Manual de procedimientos de reclutamiento, selección y nombramientos para incorporar los componentes básicos en su estructura y considerar los otros elementos mencionados. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del manual de procedimientos citado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.1 y 2.2.
- 4.3.2 Implementar la herramienta de evaluación del desempeño anual como único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario de acuerdo al Artículo 49 de la Ley 9635. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de la herramienta debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.12.
- 4.3.3 Diseñar un procedimiento que guíe a las jefaturas en la elaboración del programa para el disfrute de las vacaciones del personal a cargo y con estos insumos elaborar y consolidar el programa de vacaciones institucional, observando que no queden al descubierto procesos sustantivos de gestión que pongan en riesgo la prestación de los servicios municipales. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del procedimiento citado debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.8.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



Estudio desarrollado por:

Licda. María Luisa Oporta Centeno.
Auditora de Apoyo.

Lic. Yehudin G. Sancho Elizondo.
Gestor Jurídico de Auditoria Interna.

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.