



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 1 de 11

Señores (as) (ita)

Concejo Municipal

MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

Atención: Sr. Rónald Araya Solís, Alcalde.

Asunto: Plazas por Servicios Especiales.

Estimados (as) Señores (as) (ita):

Un saludo cordial. Se atiende el acuerdo tomado por el Concejo Municipal, según consta en el Artículo II, inciso 1, tomado en la Sesión Ordinaria número 157-2023, celebrada el 02 de mayo de 2023.

Por disposición de la Ley General de Control Interno, número 8292, se acoge por parte de esta Auditoría Interna el servicio de asesoría como instrumento para responder la consulta del Órgano Colegiado, según lo dispuesto en el artículo 22 inciso d), el cual establece lo siguiente:

“Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento. (...).”

Además de la norma anterior, el presente informe está sustentado en la Ley General de Administración Pública, en la Ley y Reglamento de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en las regulaciones técnicas de presupuesto de la Contraloría General de la República y de la Municipalidad de Zarcero, así como en los mandatos contenidos en la Constitución Política de Costa Rica, todos en relación con la gestión pública en el manejo de los recursos, el apego al control, la probidad, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección del interés público en el servicio que se brinda a los Contribuyentes y al público en general.





03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 2 de 11

De la legislación citada, se resalta el estricto apego al marco jurídico que deben observar los funcionarios públicos, dispuesto en los numerales 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública, así como el cumplimiento de Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, documento número N-1-2012-DC-DFOE, emitido por la Contraloría General de la República.

Plazas por Servicios Especiales

Son plazas para funciones específicas profesionales, técnicas y administrativas, cuya ejecución no debe sobrepasar el año, cuya regulación presupuestaria la brinda el Clasificador por Objeto del Gasto, emitido por el Ministerio de Hacienda, en los siguientes términos:

“Remuneración básica o salario base que se otorga al personal profesional, técnico o administrativo contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal, que mantienen una relación laboral por un período determinado./ Incluye las remuneraciones de los proyectos (operativos o de inversión) de carácter plurianual, de diversa naturaleza, que abarcan varios períodos presupuestarios hasta su finalización, así como lo dispuesto por otra normativa de rango legal./ El personal contratado por esta subpartida, debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de un determinado horario de trabajo, por tanto, la retribución económica respectiva, se establece de acuerdo con la clasificación y valoración del régimen que corresponda.”

Los titulares de estas plazas no están cubiertos por el precepto de carrera administrativa municipal, regulado por el Título V, Capítulos I y II del Código Municipal, mas si deben someterse a las regulaciones laborales detalladas en ese marco normativo. Por ende, las personas nombradas en estas plazas adquieren una relación de subordinación frente al máximo jerarca ejecutivo del Gobierno Local, adscritos a un horario laboral y a las regulaciones inherentes.

Manual Descriptivo de Clases de Puestos.

No obstante que la naturaleza de estas plazas es distinta a los cargos fijos, el sistema de control interno debe establecer la inclusión en el manual de puestos, con sus particularidades, como una delimitación del uso racional de las mismas en un ambiente de escasez de recursos, en procura de la sana administración del presupuesto institucional.





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 3 de 11

Por ende, les aplica la regulación contemplada en el artículo 129 del Código Municipal, el cual indica:

“Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. El diseño y la actualización del Manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Para elaborar y actualizar tanto el Manual general como las adecuaciones respectivas en cada municipalidad, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales como las municipalidades podrán solicitar colaboración a la Dirección General de Servicio Civil.

Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes.

(El subrayado no es del original)

Así lo expresó la Contraloría General de la República en el dictamen DFOE-DL-1985 (16268), del 19 de octubre de 2020:

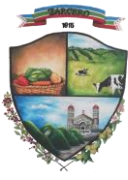
“En cuanto a su inclusión en el Manual de Puestos de la Municipalidad, es necesario indicar que el Código Municipal establece en cuanto a estos trabajadores:

Artículo 127. - Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.

Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.

(...)





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 4 de 11

Por otra parte, en cuanto a la creación de plazas, establece el referido cuerpo normativo que corresponde al Alcalde proponer al Concejo Municipal la creación de plazas y de servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal⁷; por su parte el Concejo previo análisis y discusión procederá a acordar por medio de los presupuestos y la respectiva actualización del Manual Descriptivo de Puestos General, la consolidación de las plazas propuestas ya que (...)Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes.⁸(...)

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

“Atendiendo lo expuesto, considera esta Procuraduría que cuando se pretenda reasignar un puesto, tal movimiento debe tener como base la clasificación que se encuentre definida en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad. Si la clasificación respectiva no existe, debe realizarse una modificación al Manual para que en él se establezca la naturaleza, responsabilidades, especificaciones, descripciones y requisitos de esa clase de puesto. Así lo señalamos en el dictamen C-144-2016 citado, en el cual indicamos que la reasignación “... debe efectuarse luego de que formalmente haya sido modificado el Manual Descriptivo de Puestos, no antes.”

Respetando ésta línea ha dicho el Órgano Contralor que (...) la plaza que se crea necesariamente debe incorporarse en el MDP y por otra parte, como se manifestó supra que el presupuesto implica, entre otros, un análisis de legalidad, entonces el contenido presupuestario para plazas incluidas en un presupuesto, se sobreentiende que está previsto para plazas que ya han sido incluidas en el MDP, de lo contrario, se violaría lo dispuesto en el tantas veces mencionado artículo 12010 y el principio de legalidad indicado (...).”

En el apartado de Conclusiones de ese mismo dictamen, el Ente Fiscalizador indicó:

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

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





03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 5 de 11

Delimitación en el presupuesto ordinario.

La creación de las plazas por servicios especiales se debe dar por la vía de la planificación correspondiente al Presupuesto Ordinario. Como tal, está ligada a los requisitos que ordena la Contraloría General de la República (CGR), mediante las *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*, N-1-2012-DC-DFOE, así como lo anotado en los *Lineamientos para la formulación y remisión a la Contraloría General de la República del presupuesto institucional que debe atender las municipalidades*.

Al respecto, el Código Municipal establece:

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

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

Los reajustes producidos por la concertación de convenciones o convenios colectivos de trabajo o cualesquiera otros que impliquen modificar los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones pertinentes, que el costo de la vida ha aumentado sustancialmente según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica y la Dirección General de Estadística y Censos.”

(El texto en negrita no corresponde al original)

Para efectos del cumplimiento del bloque de legalidad, las municipalidades deben asegurar las condiciones de la norma descrita, mediante la emisión de una certificación institucional de la oficina de Recursos Humanos, adicional a los criterios financiero y jurídico.

Esta disposición es comunicada por la Contraloría General de la República al sector municipal, mediante instrucciones como se muestra a continuación:





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 6 de 11

	<p>la planificación institucional anual, considerando además los gastos no frecuentes.</p> <ul style="list-style-type: none">• En caso de ser necesario, deben hacer mención de la base legal o criterio jurídico que respalde el gasto.• Remuneraciones:<ul style="list-style-type: none">- Sueldos para cargos Fijos y Servicios especiales: <p>En caso de incluir contenido presupuestario para la creación, revaloración, reasignación, transformación de plazas por Sueldos para cargos fijos y plazas bajo la modalidad de Servicios especiales para proyectos (operativos o de inversión) que abarcan varios períodos presupuestarios²⁵, se deberá remitir:</p> <ul style="list-style-type: none">→ Una justificación razonable del movimiento propuesto que respalde la necesidad de contar con el contenido presupuestario solicitado. Esta justificación deberá hacer referencia al análisis de la viabilidad financiera realizado por la municipalidad para adquirir este tipo de compromisos en forma permanente, así como variables del entorno²⁶, comportamiento de los ingresos y gastos de periodos anteriores, entre otros factores particulares de la municipalidad. Asimismo debe considerar los estudios realizados, acuerdos tomados, oficios de solicitud de las plazas de las unidades internas y las proyecciones de las fuentes de financiamiento de dichas plazas que respalden su sostenibilidad financiera, lo cual debe ser acorde con la información plurianual²⁷.→ El fundamento jurídico²⁸→ Certificación del encargado de la Unidad de Recursos Humanos que garantice el cumplimiento del artículo 129 del Código Municipal. <p>En el caso de la incorporación de contenido presupuestario para plazas por Servicios especiales menores a un año, se deberá remitir el fundamento jurídico, la justificación del movimiento</p>
	<p>propuesto y la certificación del encargado de la Unidad de Recursos Humanos, según lo dispuesto en el artículo 129 del Código Municipal.</p> <p>Adicional a lo indicado en los puntos anteriores, deberá suministrarse el detalle denominado en el Cuadro N.° 2 "Estructura organizacional: Recursos Humanos".</p> <p>También deberá anexarse el Cuadro N.° 3 "Salario del Alcalde/sa y Vicealcalde/sa".</p>
<p>Fuente: Contraloría General de la República (https://www.cgr.go.cr/05-tramites/aprob-presup/ap-gobiernos-locales.html)</p>	



50 metros oeste de la esquina noroeste del
parque Zarcero Alajuela, Costa Rica



(506) 2463-3160
ext. 1050



rperez@zarcero.go.cr



www.zarcero.go.cr



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 7 de 11

Más allá de la instrucción, el Ente Contralor brinda soporte al sector municipal mediante una guía que funciona como un documento interno de las unidades administrativas financieras, subordinadas al control presupuestario originado en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, número 8131. En dicho documento, las instituciones deben dejar constancia de la observación de cada uno de los requisitos, de la forma que lo ilustra la siguiente imagen:

C.1. Remuneraciones

Requisito	Sí	No	N/A	Observaciones
1. El contenido presupuestario para eventuales aumentos generales de salarios se ajusta a lo dispuesto en la Ley de Salarios de la Administración Pública vigente, N.º 2166 y el Decreto Ejecutivo N.º 41564-MIDEPLAN-H y sus reformas.				
2. Cuando corresponda, se incluyen las justificaciones que respaldan los eventuales aumentos generales de salarios, según lo establece la norma 4.2.14, inciso b), aparte iii) de las NTPP.				
3. En caso de incluir contenido presupuestario para la creación, revaloración, reasignación, transformación de plazas por Sueldos para cargos fijos y plazas bajo la modalidad de Servicios especiales para proyectos, se adjunta lo siguiente: <ul style="list-style-type: none">• Una justificación razonable del movimiento propuesto que respalde la necesidad de contar con el contenido presupuestario solicitado.• El fundamento jurídico• Certificación del encargado de la Unidad de Recursos Humanos que garantice el cumplimiento del artículo 129 del Código Municipal. <p>Y en actividades menores a un año, se adjunta la información referente a el fundamento jurídico, justificación del movimiento propuesto, certificación del encargado de la Unidad de Recursos Humanos que garantice el cumplimiento del artículo 129 del Código Municipal.</p>				

Fuente: Contraloría General de la República

https://docs.google.com/document/d/1inby0ENWQOmBZVd_fM1MFqnmEmWFFF9u/edit

Aparte de la sumisión al artículo 109 aludido, la apertura de las plazas por servicios especiales debe circunscribirse al límite establecido en el artículo 102 del Código Municipal, cuya norma expresa:





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 8 de 11

“Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración.

Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.”

La aseveración institucional, respecto de la observación de esta norma igualmente debe constar en el criterio financiero el cual debe ser anexado al expediente de la gestión de las plazas por servicios especiales.

En este apartado, es relevante agregar que por la vía de la modificación presupuestaria y referido a la creación de plazas por servicios especiales, la Contraloría General de la República ha dispuesto lo siguiente (Criterio DFOE-LOC-0233 (08085), del 02 de junio de 2021):

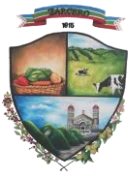
“ (...) en cuanto a la posibilidad de variar el presupuesto ordinario o inicial para crear nuevas plazas, y como una forma excepcional, para que éstas se incorporen por medio de un presupuesto extraordinario, se debe observar los artículos 109 y 110 del CM, que lo condiciona a la comprobación de ciertas condiciones.

Así, se pueden aprobar nuevas plazas siempre que se hayan abierto nuevos servicios o que se amplíen los ya existentes. Consecuentemente, el acto con el cual el Concejo Municipal crea nuevas plazas, debe estar fundamentado en estudios que demuestran, que la prestación del determinado servicio es deficiente -lo prestan menos empleados de lo necesario-, o que las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un servicio -algo que no se había llegado a prestar hasta ese momento-. Esas condiciones constituyen requisitos de validez de los acuerdos municipales en esta materia, y son un mecanismo de fiscalización para concentrar los recursos municipales, y direccionarlos hacia obras y servicios públicos.”
(El Subrayado no corresponde al original).

En cuanto a la responsabilidad administrativa, el criterio expone:

“Por lo tanto, la decisión sobre la modalidad de contratación, queda bajo exclusiva responsabilidad de la Municipalidad (...), que debe valorar a la luz de las particularidades del caso concreto, cuál es la manera idónea de contratación que corresponde aplicar, determinación que, en todo caso, debe quedar debidamente motivada y documentada.”





03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 9 de 11

Estudio Técnico de Recursos Humanos.

Este documento tiene la relevancia de ser el fundamento ocupacional para la caracterización de las labores asignadas a las plazas por servicios especiales. Es importante que el área administrativa responsable considere lo dispuesto por la Procuraduría General de la República, en el Dictamen C-099-2008, mediante el cual acoge en su análisis lo expresado por la Contraloría General de la República:

*Incluso, de varios oficios cursados a esa municipalidad por la División de fiscalización Operativa y evaluativo, Área de Servicios Municipales, de la Contraloría General de la República, se pueden inferir requisitos esenciales que esa y otras corporaciones territoriales deben cumplir al momento de someter a aprobación presupuestaria del órgano contralor, tanto la creación como la determinación de las retribuciones o incrementos de puestos por servicio especiales; entre ellos podemos enunciar los siguientes: 1) aprobación del Concejo municipal (acuerdo municipal); 2) **acreditación de estudios técnicos que lo justifiquen – interesa destacar en este punto que no pueden hacerse este tipo de contrataciones para cumplir funciones propias de un puesto de carácter permanente u ordinario-**; 3) la viabilidad financiera de la municipalidad para hacerle frente al compromiso presente y futuro; 3) cálculo del impacto que el incremento salarial o el establecimiento de un salario específico tendrá en las finanzas municipales y en la prestación de los servicios; información que deberá estar disponible para las funciones de fiscalización que pueda realizar la Contraloría General (Oficios 08667, 08562, 17360 y 14911).*

(La negrita y el subrayado no corresponde al original).

Obsérvese que las funciones atribuidas a una plaza por servicios especiales no deben ser confundidas con las labores rutinarias de un cargo fijo. Por esta razón, la unidad de Recursos Humanos debe realizar una descripción de funciones específicas para un puesto temporal, lo cual irá acorde con las especificaciones que brinde el área administrativa solicitante de la plaza.

Acuerdo del Concejo Municipal.

La aprobación que compete al Concejo Municipal, a la luz de lo establecido en el artículo 13, incisos d) y e), relacionados con la organización de los servicios municipales y la autorización de los egresos, debe fundamentarse en un expediente que contenga los requisitos de validez del acto, conformados por cada uno de los parámetros legales y técnicos descritos.





03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 10 de 11

Valga reiterar en este punto lo manifestado por el Ente Contralor en el criterio DFOE-LOC-0233 (08085):

“(...) Esas condiciones constituyen requisitos de validez de los acuerdos municipales en esta materia (...)”.

Conclusión

Con base en las consideraciones descritas y resultando que la Contraloría General de la República se ha pronunciado justo en los términos en que la Municipalidad de Zarcero lo requiere, para la gestión interna, se procede a transcribir, en lo que interesa, las CONCLUSIONES del criterio DFOE-LOC-0233 (08085), emitido precisamente sobre el tema tratado en el presente servicio de asesoría de la Auditoría Interna:

- 1. La creación de plazas en las municipalidades debe cumplir y aplicar el proceso de planificación, las técnicas vinculadas al presupuesto, la normativa particular sobre la materia y los principios presupuestarios.*
- 2. Se puede modificar el presupuesto ordinario para crear nuevas plazas, mediante un presupuesto extraordinario, solo si se aprueban nuevos servicios o éstos se amplían.*
- 3. Se tiene que tener en cuenta el tope del 40% de los ingresos ordinarios municipales, para atender los gastos generales de administración. (...).*
- 4. La creación de las plazas deben considerar que los puestos ocupacionales respectivos estén integrados en el manual descriptivo de puestos municipales, Así como determinar el fundamento jurídico que justifique el movimiento propuesto, la viabilidad financiera para adquirir ese compromiso de gasto, y los documentos probatorios que confirmen que se cuenta con la aprobación de las instancias competentes, en particular del Concejo Municipal.*
- 5. La creación de plazas por servicios especiales se ampara en las características del servicio especial que se pretende contratar, por lo que refiere a una remuneración para personal profesional, técnico o administrativo, contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal.*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

03 de mayo de 2023

MZ-AI-INF-AS-0004-2023

Página 11 de 11

Para reafirmar y ampliar, se transcribe también el apartado de CONCLUSIONES del dictamen DFOE-DL-1985 (16268), del 19 de octubre de 2020, en lo que interesa a este Municipio:

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

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

En lo que respecta a los documentos aportados para el presente informe, estos no reúnen la totalidad de los requisitos de validez para que el Concejo Municipal de Zarcero pueda tomar el acuerdo de creación de plazas por servicios especiales, por lo que corresponde a la Administración revisar la conformación del expediente, a la luz de lo dictaminado por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

Atentamente,

Auditor Interno

jrps

C: Alcaldía. Dirección Administrativa Financiera. Dirección de Desarrollo Territorial. Dirección de Servicios Públicos. Dirección de Desarrollo Cantonal. Dirección Tributaria.	C: Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal. Proceso de Presupuesto. Proceso de Planificación. Proceso de Recursos Humanos. Comité Cantonal de Deportes y Recreación. Archivo.
--	---

