



# MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

AUDITORÍA  
INTERNA

06 de mayo de 2022  
MZ-AI-071-2022

Señores (as) (ita)  
**Concejo Municipal**  
MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

**Asunto:** Asesoría sobre la gestión administrativa de la reasignación de plazas.

Estimados (as) Señores (as) (ita):

Me refiero al oficio MZ-SCM-087-2022, con fecha 31 de marzo de 2022, referente al acuerdo tomado por el Concejo Municipal, según consta en el artículo V, Inciso 1, de la sesión Ordinaria número 100-2022, celebrada el 29 de marzo del 2022, en los siguientes términos:

*“Para lo cual esta comisión decide que, al surgir ciertas dudas del tema mencionado de las reclasificaciones, se acuerda enviar varias consultas al departamento de Auditoría para que sea ésta quien, en la mayor brevedad posible por lo complejo y urgente del tema, nos pueda contestar las siguientes interrogantes:*

- 1. Que informe a esta comisión, si los participantes de la reclasificación, cumplen con los requisitos necesarios para poder haber sido propuestos para el acto administrativo mencionado.*
- 2. Revisar si nuestra municipalidad, (Sic) podrá soportar a nivel presupuestario los montos que van a aumentar de estos salarios, sin afectar el giro normal del presupuesto para este año, así como para los años venideros.*
- 3. Que verifique la condición legal de la doble reclasificación que ha sufrido el puesto de Asistente de Alcaldía en los últimos 3 años.”*

En primera instancia, es necesario aclarar la condición bajo la cual debo pronunciarme, según lo establecido en la Ley General de Control Interno, número 8292:

*“Artículo 34.-Prohibiciones. El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes prohibiciones:*

- a) Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia.”*



06 de mayo de 2022  
MZ-AI-071-2022  
Página 2 de 11

En atención de dicha norma y partiendo del acuerdo del Concejo Municipal, la Auditoría Interna procedió a solicitar la información y los documentos a la Administración Activa, mediante el oficio MZ-AI-046-2022, del 31 de marzo de 2022, petitoria que se ha venido realizando conforme con el avance de la lectura, revisión y análisis de los registros facilitados.

Originalmente la Dirección Administrativa Financiera comunicó a esta Auditoría Interna, mediante correo electrónico del 19 de abril de 2022, lo siguiente:

*“(...) los estudios de reasignaciones y transformaciones de plazas, presentadas recientemente al Concejo Municipal, fueron realizados directamente por parte de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, según he podido indagar ellos se encargaron de realizar todo el proceso y solamente entregaron los documentos finales a la alcaldía municipal, todo el insumo que utilizaron durante el trabajo de análisis y formulación lo deberían de tener ellos.*

*En el caso concreto del puesto de Asistente Administrativo del Alcalde, según el análisis realizado originalmente con la formulación del manual de clases de puestos 2020, esa plaza debió desde un principio establecerse en la categoría de TM3, principalmente por el tipo de funciones que se realizan.*

*Dentro del estudio de transformación presentado recientemente se encuentra un apartado denominado “6- Análisis de la Situación”, donde se definieron las responsabilidades por resultados que tiene en puesto con relación a lo establecido en el Manual y por lo que se requiere la transformación del mismo a TM3.*

*Dicho documento fue elaborado por la Licenciada Paola Marchena Baltodano y revisado por el Lic. Mario Corrales Director Programa CAM-UNGL.*

*El día de hoy se le solicitó a la señora Paola los insumos utilizados para generar dichos documentos y estamos a la espera de que nos den respuesta. En caso de que requiera ampliar algún dato el correo de la señora Paola es el: [pmarchena@unql.or.cr](mailto:pmarchena@unql.or.cr).*

*Por lo antes expuesto le informamos que en el área de recursos humanos no se tienen los documentos utilizados en el proceso de reasignación de puestos mencionados.” (El subrayado no es del original).*

El día siguiente, con el oficio MZ-AI-056-2022, la Auditoría Interna solicitó a la Alcaldía:

*“(...) interponer sus buenos oficios para que la documentación íntegra del proceso encargado por esta Municipalidad a la Unión Nacional de Gobiernos Locales sea incorporada al Archivo de Gestión del Proceso de Recursos Humanos y, por ende, sea facilitada a la mayor brevedad, para atender la auditoría especial encargada por el Concejo Municipal.*



06 de mayo de 2022  
MZ-AI-071-2022  
Página 3 de 11

(...)

*Es importante considerar que las reasignaciones de plazas son competencia exclusiva del Proceso de Recursos Humanos, por lo tanto, esa documentación debe ser administrada por dicha área. Entendido, de que al no contar con la persona titular del Proceso de Recursos Humanos se acudió a los servicios técnicos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), se mantiene el hecho de que la documentación de soporte es propiedad de la Municipalidad de Zarcero, independientemente del legajo que conserve la persona a quien la municipalidad delegue el movimiento de personal aludido. Como complemento de lo anterior, le transcribo lo expresado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-199-2020, del 29 de mayo de 2020:*

*“Los estudios técnicos relacionados con movimientos de personal deben ser realizados por el Departamento de Recursos Humanos de las municipalidades, pues esos son los órganos que poseen el conocimiento técnico en materia de clasificación de puestos.”*

*Agrega la Procuraduría, en el caso de que el gobierno local no cuente con el profesional apto para el tratamiento de las reasignaciones, lo siguiente:*

*“Corresponderá a cada municipalidad, en uso de la autonomía que le ha conferido la Constitución Política y la ley, decidir cuál es la mejor opción para solucionar los problemas que genere no tener personal de planta con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos, opciones dentro de las cuales podría estar la de solicitar colaboración técnica a la Dirección General de Servicio Civil.”*

*Lo anterior es una reiteración de lo externado en un dictamen dirigido a la Auditoría Interna de esta Municipalidad en el período 2017<sup>1</sup>, como sigue:*

*“En cuanto a la institución, reiteramos que es a la Municipalidad, y en lo que a la rama profesional concierne, sería la de Recursos Humanos, con conocimiento en materia de clasificación de puestos.”*

El 20 de abril de 2022, con el oficio MZ-DAF-049-2022, la Dirección Administrativa Financiera, remitió un informe con documentación anexa, sobre el trámite de la reasignación de plazas, momento en el cual la Auditoría Interna inició la revisión pretendida, es decir, la que aportara un conocimiento general de la reasignación de plazas puestas a conocimiento del Concejo Municipal. Producto de lo anterior, surgió la necesidad de recabar información y documentos adicionales.

---

<sup>1</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-304-2017, 15 de diciembre de 2017.



06 de mayo de 2022  
MZ-AI-071-2022  
Página 4 de 11

De la forma explicada, lo que ha pretendido esta Auditoría Interna es brindar una colaboración al Concejo Municipal, en calidad de asesoría dentro de los servicios preventivos atribuidos a estas Oficinas, acerca de sus competencias en el trámite aludido, con el debido cuidado de velar por cumplimiento del sistema de control interno inherente y no incurrir en un roce con la prohibición prescrita para la Oficina a mi cargo, en el inciso a) del artículo 34 de la Ley General de Control Interno.

Bajo ese precepto y en el entendido del cumplimiento del ordenamiento jurídico implícito en la gestión pública, se presume que el informe y los documentos presentados por la Alcaldía cumplen con el bloque de legalidad en su sentido amplio, es decir, amparados a la normativa jurídica, reglamentaria y técnica de la reasignación de plazas en el régimen del sector municipal.

Es conveniente acotar que dicho supuesto está presente en todos los actos administrativos, hasta culminar con la decisión final, trátase de una competencia de la Alcaldía o bien del Concejo Municipal, según corresponda.

Desde este punto de vista, el servicio de auditoría debe ser ejecutado “a posteriori” y en forma selectiva, con el objetivo general de verificar el apego a la legalidad, a la técnica y al empleo de sanas prácticas. La pretensión final es optimizar el control de los recursos públicos y el servicio a las personas administradas, mediante la emisión de recomendaciones a la Administración, en la forma de valor agregado a los procesos operativos, como lo sería la reasignación de plazas tratada en el presente informe.

En cuanto a la transformación de las plazas en cuestión, considérese ésta como una actividad ordinaria de la Administración, la cual debe ser resuelta bajo la dinámica expuesta, obviándose la participación de la Auditoría Interna en el proceso decisorio, por imposición del ordenamiento jurídico.

Hecho el razonamiento anterior y con el ánimo de colaborar con el Concejo Municipal, en el tratamiento que deba darse para la resolución de las cinco reasignaciones aludidas, paso a continuación a referirme a los tres aspectos consultados mediante el acuerdo citado:



06 de mayo de 2022  
MZ-AI-071-2022  
Página 5 de 11

**Sobre el punto 1. “Que informe a esta comisión, si los participantes de la reclasificación, cumplen con los requisitos necesarios para poder haber sido propuestos para el acto administrativo mencionado.”**

**Sobre el punto 3. “Que verifique la condición legal de la doble reclasificación que ha sufrido el puesto de Asistente de Alcaldía en los últimos 3 años.”**

- a) La reasignación de las plazas, propuesta al Concejo Municipal, fue gestionada por la Municipalidad de Zarcero con la colaboración técnica de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), lo cual es un acto motivado en dos situaciones, en primera instancia, por carecer de la persona titular de la plaza Coordinador de Recursos Humanos, área sobre la que recae esta obligación. En segundo lugar, por la competencia municipal de acudir a la UNGL, organización a la cual está adscrita, o bien a la Dirección General de Servicio Civil. La UNGL es una Entidad que, por su naturaleza constitutiva, brinda apoyo al sector municipal, incluidos los servicios técnicos en materia de administración del recurso humano, “adicionales” al definido por el Código Municipal en el artículo 129, cuyo texto expresa:

*“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.”*

En síntesis, las unidades de recursos humanos son las responsables de conducir los procesos de reasignación de plazas. En su defecto, las municipalidades pueden acudir a la Unión Nacional de Gobiernos Locales o a la Dirección General de Servicio Civil. Sobre este tema, la Procuraduría General de la República<sup>2</sup> se ha pronunciado de la siguiente forma:

<sup>2</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-199-2020, del 29 de mayo de 2020.



06 de mayo de 2022

MZ-AI-071-2022

Página 6 de 11

*“Corresponderá a cada municipalidad, en uso de la autonomía que le ha conferido la Constitución Política y la ley, decidir cuál es la mejor opción para solucionar los problemas que genere no tener personal de planta con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos, opciones dentro de las cuales podría estar la de solicitar colaboración técnica a la Dirección General de Servicio Civil.*

*(...)*

*Para concretar la reasignación de un puesto es necesario realizar un estudio técnico que acredite la procedencia del uso de esa figura.”*

Es importante aclarar que la facultad conferida por el artículo 129 tiene un límite, tal como lo expresa la Procuraduría General de la República<sup>3</sup>:

*“Es así, como la anterior exigencia interpretativa obliga a entender que el artículo 120 del Código Municipal faculta, por un lado, a la Unión Nacional de Gobiernos Locales para elaborar y mantener actualizado el "Manual descriptivo Integral para el régimen municipal", también denominado "Manual General"; para lo cual, podrá solicitar la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil. Mientras que a las Municipalidades se les reconoce esa misma atribución, pero con respecto a sus propios Manuales descriptivos de puestos, dictados en virtud de la autonomía normativa (potestad reglamentaria) que les confiere la ley y la propia Constitución Política.”* (El subrayado no es del original).

*La anterior interpretación, a nuestro entender, asegura a las Municipalidades su derecho a intervenir en aquellos asuntos que le atañen y afectan directamente en sus intereses, como lo es el ejercicio de sus competencias organizativas institucionales, y especialmente, de su potestad reglamentaria en materia del personal bajo su cargo, aspectos que, junto con otros, configuran su autonomía...”*

- b) El acto de reasignación de una plaza constituye un derecho laboral, en el tanto concurren las causales normadas. En el caso de la Municipalidad de Zarcero, las regulaciones están contenidas en el **Reglamento Interior de Trabajo**, en su Capítulo denominado *De las relaciones de servicio, la selección de personal, el manual descriptivo de puestos y reasignaciones de puesto*, el cual establece:

*“Artículo 28: Para el presente Reglamento, téngase las siguientes definiciones:*

- 1. Cargo: Nomenclatura interna con la que se conoce a cada uno de los puestos de la organización.*

---

<sup>3</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-201-2013, del 05 de setiembre de 2013.



06 de mayo de 2022

MZ-AI-071-2022

Página 7 de 11

2. *Clase: Grupo de puestos suficientemente similares con respecto a deberes, responsabilidades y autoridad, de manera que pueda utilizarse el mismo título descriptivo para designar cada puesto comprendido en esta.*

3. *Factores de clasificación: Elementos que definen una clase dentro de un manual, como: naturaleza del trabajo, actividades, condiciones organizadas y ambientales, características personales y requisitos académicos y legales entre otros.*

4. *Reasignación de puestos: Cambio en la clasificación de un puesto de cargos fijos que conlleva a un nivel salarial mayor, actividades, condiciones organizacionales y ambientales, características personales y requisitos académicos y legales entre otros.*

*Artículo 29: Para la realización de las reasignaciones de puestos, se considerará los siguientes aspectos:*

*a) Puestos ocupados:*

1. *El trámite para el estudio de reasignación cuenta con la autorización del Alcalde(sa) Municipal.*

2. *El funcionario debe estar en propiedad y en el ejercicio del puesto que se va a reasignar.*

3. *La reasignación procede para cargos y clases existentes en los manuales vigentes.*

4. *La reasignación solo procederá cuando el funcionario reúna los requisitos académicos, legales y otros que la clase a reasignar señale en el manual institucional de clases vigente.*

5. *Deben transcurrir seis meses entre el momento que se inicia el cambio de las actividades y responsabilidades del puesto y la presentación de la solicitud de reasignación. El coordinador o encargado de Recursos Humanos deberá cuantificar y evaluar, antes de que se consolide este cambio, el impacto que las nuevas funciones produzcan en los servicios que se presentan.*

*b) Puestos vacantes: Podrán reasignarse vacantes por reestructuración administrativa, siempre y cuando su condición se haya originado por cambios en el perfil de puestos, producto de un estudio integral, de las homologaciones o cambios en el manual institucional de clases vigente.*

*c) El Departamento de Recursos Humanos, una vez recibidas las solicitudes de reasignación, realizará un estudio técnico que contenga como mínimo: análisis de procesos o funciones, productos o servicios, factores de clasificación, justificación de las necesidades institucional de contar con el desempeño de las actividades en forma permanente, consistencia de la estructura ocupacional y salarial debidamente actualizada.*

*d) Para que el puesto pueda ser reasignado a una categoría superior, deberá haber transcurrido al menos un año desde la última reasignación del mismo.*



06 de mayo de 2022

MZ-AI-071-2022

Página 8 de 11

e) *Estimación del costo anual producto de la reasignación y fuente de financiamiento.*

f) *Las reasignaciones serán aprobadas por el Alcalde(sa) Municipal. La fecha de vigencia será el primer día del mes siguiente, en que se emita dicha aprobación.”*

La observancia de estas regulaciones es obligatoria, en el tanto es un reglamento creado bajo el precepto de la autonomía municipal y basada en la atribución conferida al Concejo Municipal por el inciso c) del artículo 13 del **Código Municipal**.

Resumiendo, la Municipalidad de Zarcero, para la reasignación de plazas, tiene como cuerpo normativo primario el Reglamento Interior de Trabajo, secundado por el Código Municipal, bajo el cual el primero encuentra validez, a la luz de la disposición establecida en el artículo 13, inciso c. Al respecto, la Procuraduría General de la República<sup>4</sup> ha indicado:

*“Las municipalidades, como instituciones autónomas que son, están facultadas para definir, por vía reglamentaria, con sujeción a las disposiciones legales que le resulten aplicables, los requisitos que debe cumplir un trámite de reasignación de puesto. En ese sentido, los incisos c), y d), del artículo 3 (Sic), del Código Municipal, autorizan al Concejo Municipal para dictar los reglamentos que considere necesarios para la organización interna de la municipalidad y para una adecuada prestación de los servicios públicos.”*

- c) Por disposición del Reglamento Interior de Trabajo, artículo 29, la reasignación de plazas no es competencia del Concejo Municipal sino de la Alcaldía.
- d) La reasignación de la plaza Asistente de la Alcaldía, fue tratada en el estudio técnico efectuado en el período 2020, por la persona que fungió como titular del proceso de Recursos Humanos de la Municipalidad de Zarcero. Para las cinco reasignaciones planteadas hoy por la Alcaldía, dicho estudio técnico fue elaborado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, como ya ha sido aclarado, por delegación que esta Municipalidad aprobó, ante la ausencia de la persona titular de la unidad de Recursos Humanos. Ambos procedimientos están acordes con la normativa legal.

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-199-2020, 29 de mayo de 2020.



06 de mayo de 2022  
MZ-AI-071-2022  
Página 9 de 11

**Sobre el punto 2. “Revisar si nuestra municipalidad, podrá soportar a nivel presupuestario los montos que van a aumentar de estos salarios, sin afectar el giro normal del presupuesto para este año, así como para los años.**

- e) Dentro del concepto de la probidad tutelada por la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, número 8422, y con apego a la normativa dispuesta por la Contraloría General de la República, la Alcaldía presentó a este Órgano Colegiado un informe de la Dirección Administrativa Financiera con la provisión presupuestaria para el año en curso y períodos siguientes. Este acto es un elemento constitutivo del bloque de legalidad y como tal comprende el cumplimiento de la norma contenida en el artículo 109 del Código Municipal, el cual establece:

*“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.”*

- f) La expresión “*El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos (...)*” debe entenderse a la luz del concepto de la reasignación de una plaza, definida por el Reglamento interior de trabajo como un “*Cambio en la clasificación de un puesto de cargos fijos (Sic) que conlleva a un nivel salarial mayor, actividades, condiciones organizacionales y ambientales, características personales y requisitos académicos y legales entre otros.*”



06 de mayo de 2022

MZ-AI-071-2022

Página 10 de 11

Esta definición induce a un ajuste salarial por cambios en las competencias del puesto, es decir, un reconocimiento por las “nuevas funciones”, distinto a un incremento por costo de vida. Al respecto, la Procuraduría General de la República<sup>5</sup> ha manifestado:

*“No obstante, si las nuevas labores que realiza el servidor corresponden por su naturaleza a un puesto de superior categoría, la reasignación puede implicar un incremento salarial. En estos casos, el pago efectivo de esa modificación estaría sujeto a que la municipalidad cuente con una real disponibilidad presupuestaria para pagarle al funcionario.*

*Sobre este punto la jurisprudencia judicial, ha señalado lo siguiente:*

*“En el caso de que un servidor se encuentre nombrado en un puesto determinado; pero, en la práctica, desempeñe las labores correspondientes a otro de superior categoría; y, por ende, mejor remunerado, está legalmente facultado para gestionar una reasignación y el cobro de las respectivas diferencias salariales; para lo cual es necesario que compruebe no sólo que realiza las funciones correspondientes a ese otro puesto, sino, también, -y esto es un presupuesto jurídico fundamental-, que cumple con los requisitos del cargo al cual aspira” (Resolución NC 2001-00471 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de las diez horas del diecisiete de agosto de dos mil uno).” (El subrayado no es del original).*

Luego de las consideraciones expuestas y con la salvedad de haber programado la auditoría dentro del Plan Anual de la Auditoría Interna del 2022, me permito con todo respeto hacer las siguientes SUGERENCIAS, para la continuación del trámite de las cinco reasignaciones propuestas por la Alcaldía:

## Al Concejo Municipal

- 1. Trasladar el informe de las cinco reasignaciones a la Alcaldía, para la resolución conforme con las competencias dictadas por el Código Municipal y en los términos establecidos en el Reglamento Interior de Trabajo de la Municipalidad de Zarcero.**

<sup>5</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-397-2007, 08 de noviembre de 2007.



06 de mayo de 2022

MZ-AI-071-2022

Página 11 de 11

A la Alcaldía

2. **Proceder a la resolución de las reasignaciones de las plazas solicitadas por las personas servidoras, conforme con el derecho aplicable en materia laboral.**
3. **Resolver las cinco reasignaciones mediante un análisis individual y conforme con las competencias dictadas por el Código Municipal, además del acatamiento de los requisitos establecidos en el Reglamento Interior de Trabajo de la Municipalidad de Zarcero.**

Atentamente,

**Auditor Interno**

C: *Alcaldía.*  
*Vice Alcaldía.*  
*Dirección Administrativa Financiera.*  
*Proceso de Recursos Humanos.*  
*Archivo.*