

Al contestar refiérase

al oficio N.º 03367

22 de marzo, 2017
DFOE-DL-0230

Licenciado
Omar Villalobos Hernández
Auditor Interno
auditoria@municipalidad.go.cr
MUNICIPALIDAD DE OROTINA

Estimado señor:

Asunto: *Emisión de criterio solicitado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Orotina en punto a temas vinculados con el denominado manual descriptivo de puestos a que refiere el Código Municipal.*

En el oficio N.º AI-054-2017 de 17 febrero de 2017 de esa auditoría interna, se solicita el criterio de esta Contraloría General en punto a:

1. *De quien es la potestad en una corporación municipal de aprobar los manuales de puestos, del Concejo Municipal o de la Alcaldía Municipal?/*
2. *Siendo que el párrafo último del artículo 120 del Código Municipal establece que: / “Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes”, Es factible crear plazas nuevas (permanentes o por servicios especiales) en un presupuesto ordinario sin que previamente se hayan aprobado e incorporado (acuerdo específico) en el manual de puestos los perfiles de dichas plazas, o por el contrario basta como medio de aprobación, que en el proyecto de presupuesto ordinario, las mismas se incluyan en la relación de puestos y se les de contenido económico, aún y cuando en el acuerdo de aprobación del presupuesto no se haga mención a la aprobación de los perfiles y su incorporación en el manual de puestos? /*
3. *En caso de que el perfil de un puesto aprobado e incorporado en el manual de puestos de una corporación municipal requiera ser modificado, de quien es la competencia de aprobar tales modificaciones, del Alcalde o del Concejo Municipal?/*
4. *En caso de que el perfil de un puesto sea modificado en lo referente a sus requisitos académicos, como puede ser, solo como ejemplo, que se le modifique el mismo, pasando de una licenciatura a un bachiller universitario, debe necesariamente disminuirse su categoría salarial (base) a la asignada a los demás puestos de la institución cuyo requisito es un bachiller universitario, o por el contrario puede mantenerse la asignada en función de las condiciones académicas que deja?*

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el oficio de marras no se indica el motivo de la gestión; sin embargo, se brinda la posición que asume el Auditor Interno con respecto a las consultas, en los términos que se transcribe seguidamente:

Posición de la Auditoría Interna: / Esta Auditoría es de la siguiente posición: / 1. El órgano competente para aprobar los manuales de puestos y sus correspondientes modificaciones, lo es el Concejo Municipal, esto por ser el órgano que ocupa la máxima jerarquía en la corporación municipal. / 2. Lo perfiles de un puesto nuevo, ya sea su creación con carácter permanente o por servicios especiales, junto con su incorporación al Manual de puestos de una institución, deberían crearse en sesiones previas a la destinada a la aprobación de un presupuesto ordinario, o cuando mínimo, si dicha aprobación se desarrolla en forma conjunta con la aprobación del presupuesto ordinario, el acuerdo municipal, debería hacer referencia a la aprobación de los perfiles de los puestos nuevos y su incorporación en el manual de puestos. / 3. Si el requisito académico de un puesto se disminuye a un gado (sic) académico inferior, consecuentemente su salario base también debería disminuirse al asignado en la escala de salarios de la institución, para los puestos a los que se les requiere ese mismo nivel académico?

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica (Ley N.º 7428 de 4 de setiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N.º R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 244 de 20 de diciembre de 2011.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley N.º 7428, la Contraloría General emite criterios vinculantes en ejercicio de su potestad consultiva únicamente a los sujetos pasivos sometidos a su fiscalización, enlistados en el artículo 4 de dicha ley y cuando versen sobre temas relacionados con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

La presente consulta versa, como se indicó líneas atrás, sobre aspectos de aprobación de manuales a lo interno de la institución y del procedimiento para su modificación, así como de resultados de disminuir requisitos exigidos en puestos de la institución. En principio los primeros dos temas no son competencia del Órgano Contralor, sino de la Procuraduría General de la República, como órgano asesor técnico jurídico de la Administración Pública. El segundo asunto relativo a si es necesario que a las plazas nuevas que se les da contenido presupuestario deben de previo estar aprobadas e incorporadas en el MDP, sí resulta de la competencia de la Contraloría General de la República.

Por lo anterior, se emitirá criterio vinculante con respecto al último tema mencionado y sobre los otros en vista de su relevancia e incidencia en el ámbito de actuación del Órgano Contralor, se abordarán en lo que se estima pertinente, pero dictaminando sin carácter vinculante.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. Manual descriptivo de puestos y sus modificaciones.

El MDP al que refiere el numeral 120 del Código Municipal, constituye un instrumento que por su naturaleza es de la aprobación del Concejo Municipal y que de conformidad con el principio de paralelismo de las formas, también sus reformas deben ser aprobadas por ese órgano colegiado.

Sobre el particular, se puede profundizar revisando los dictámenes C-249-2003 y C-209-2010 de la Procuraduría General de la República, en los que se emitió criterio con respecto a las instancias a las que les corresponde aprobar el Manual integrado de recursos humanos en una municipalidad (instrumento que es similar al MDP) y, lo relacionado con el denominado Manual de evaluación y calificación de los servicios prestados, en ese orden.

En las conclusiones del dictamen C-249-2003 citado, se indicó que: *1. Es atribución del Concejo Municipal de Montes de Oca la aprobación del Manual Integrado de Recursos Humanos, según lo dispuesto por el artículo 13 del Código Municipal. / 2. La ejecución de ese Manual y la vigilancia estricta de su fiel cumplimiento competen al Alcalde de esa Municipalidad, por disposición expresa de Ley.*

Del dictamen C-209-2010 interesa mencionar para lo de interés, la indicado en la conclusión tres, en el sentido de que: *De acuerdo con los artículos 4, inciso a) y 13, incisos c) y d), del Código Municipal, es al Concejo Municipal a quien le corresponde aprobar un reglamento o manual de Evaluación y Calificación del servicio prestado por un servidor municipal, según propuesta del Alcalde Municipal quien funge en carácter de administración general de la Municipalidad, tal y como se desprende claramente de los artículos 17, inciso a) y ñ), y 135 de ese cuerpo normativo Municipal.*

2. Disminución de requisitos de una plaza y su efecto en la categoría salarial.

Para ingresar al servicio en el régimen municipal se requiere cumplir con los requisitos establecidos, entre otros, en el MDP, en el que de conformidad con el numeral 120 del Código Municipal se establecerán, entre otros, los requisitos, responsabilidades, descripción y funciones de los puestos de la institución.

Por su parte, en el artículo 122 ibídem, se regula sobre los salarios de las municipalidades, en donde se menciona el concepto de categoría de puesto en relación con la escala de sueldos que se establezca en las municipalidades. En el inciso c) del artículo 122 de cita, se indica que para determinar los salarios se tomarán en cuenta las condiciones presupuestarias, el costo de vida de las regiones, los salarios de mercado para puestos iguales y cualesquiera otras disposiciones legales en materia salarial.

En la valoración de un puesto y su fijación salarial se consideran los elementos mencionados y además, corresponde aplicar la técnica propia que sobre la materia existe como parte del proceso y que involucrará tener en cuenta el equilibrio vertical y horizontal internos que debe prevalecer entre los salarios y los puestos de una municipalidad, para situarlos en un orden de jerarquización que sirva de base al sistema de remuneración que finalmente se adopte y que permita en la institución armonizar el tema salarial retribuyendo con equidad cada puesto frente a los demás.

Lo anterior implica necesariamente que en función de los requisitos, funciones y responsabilidades establecidas para determinado puesto, corresponderá un ejercicio técnico y profesional para determinar el valor de ese puesto¹ y su correspondiente asignación salarial, lo que se reflejará en una particular categoría de la escala de sueldos de la municipalidad, minimizando de esa manera, y en lo posible, eventuales arbitrariedades sobre la materia.

En consideración de la lógica que resulta aplicable y los principios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y equidad es de esperar que entre mayor requisito académico se solicite y exija para un puesto corresponderá un mayor salario con respecto al de otra plaza en la que los requisitos académicos sean menores.

En ese sentido, una vez creado el puesto, incorporado en el MDP, hecha la valoración del puesto y asignada la retribución salarial de conformidad con los elementos mínimos que sobre la materia de valoración y remuneraciones se deben atender, corregir los requisitos establecidos para un determinado puesto al punto que se llegue a solicitar un grado académico inferior al que se le estableció en un inicio, implicará en primer lugar que se cometieron errores en la definición del puesto, funciones y responsabilidades y su valoración salarial y, en segundo lugar, por el hecho de rebajar los requisitos académicos dadas las nuevas condiciones requeridas de ese puesto por la institución, corresponde ajustar las funciones y responsabilidades pertinentes procediendo el recálculo del caso para determinar el correcto valor de ese puesto, establecer la retribución salarial y su ubicación en la escala de sueldos con una categoría menor.

¹ Valor del puesto. Se refiere al resultado o posición relativa y objetiva que se brinda al puesto en relación con los demás puestos de trabajo como producto de analizar y comparar sus contenidos, por ejemplo, como el resultado de aplicar un sistema de valoración de puestos por factores y puntos.

En aplicación práctica de lo comentado, por ejemplo, es improcedente asignar la misma remuneración de un puesto que tiene como requisito el grado académico de licenciatura a otro para el que se solicita el grado académico de bachiller universitario.

En resumen, cuando se determine que para un puesto creado se estableció un requisito académico mayor del que a final de cuentas se necesita para el cabal desempeño y mientras la plaza no se encuentre ocupada, es de esperar que se corrija la situación y que la remuneración se determine y establezca en un monto inferior al que se fijó en un inicio. En el caso de estar ocupada la plaza, amerita tomar algunas previsiones particulares, en especial de orden legal, antes de hacer los ajustes pertinentes y rebajar la remuneración; situación esta última sobre la que en esta oportunidad no se emiten comentarios.

3. Plazas nuevas y su necesaria inclusión en el Manual descriptivo de puestos para darles contenido en el presupuesto de la municipalidad.

Se estima necesario recordar que en la Administración Pública, de la que las municipalidades forman parte, rige el principio de legalidad consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política y en su homónimo de la Ley General de la Administración Pública, que en pocas palabras implica que en las administraciones públicas el funcionario realiza lo que se le autoriza expresamente en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, se determina que en el párrafo tercero del artículo 120 del Código Municipal el legislador dispuso, sin ninguna consideración en particular, que *Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales [se refiere al Manual descriptivo de puestos], los perfiles ocupacionales.*

Por otra parte, es del conocimiento general que el presupuesto de una municipalidad tiene como uno de los referentes para su aprobación el que se cumpla con el citado principio de legalidad. De determinarse lo contrario por parte de la Contraloría General de la República, ésta no externará la aprobación que le compete.

De las normas citadas, se identifica por un lado que se establece en el citado artículo 120, que la plaza que se crea necesariamente debe incorporarse en el MDP y por otra parte, como se manifestó supra que el presupuesto implica, entre otros, un análisis de legalidad, entonces el contenido presupuestario para plazas incluidas en un presupuesto, se sobreentiende que está previsto para plazas que ya han sido incluidas en el MDP, de lo contrario, se violaría lo dispuesto en el tantas veces mencionado artículo 120 y el principio de legalidad indicado.

IV. CONCLUSIONES

1. En las municipalidades, la aprobación del Manual descriptivo de puestos que menciona el numeral 120 del Código Municipal y sus modificaciones, corresponde al Concejo Municipal.

2. Rebajar los requisitos académicos exigidos para una plaza implica el recálculo del caso y corresponde establecer la correcta valoración del puesto para determinar la remuneración pertinente, manteniéndose la armonía salarial en la institución.

3. 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 120 del Código Municipal en relación con el principio de legalidad.

Atentamente,



Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área

Dídier Mora Retana
Fiscalizador

FARM/msb

ce Sra. Margot Montero Jiménez, Alcaldesa alcaldia@muniorotina.go.cr
Sra. Kattia Salas Castro, Secretaria Municipal secretaria.concejo@muniorotina.go.cr
Expediente

NI: 4416 (2017)

G: 2017001196-1