

Guía Técnica

sobre la verificación de
elementos para la elaboración
de los planes de empleo
público institucionales

DFOE-FIP-GT-0002-2025

Versión 1.0



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Objetivo	3
Contexto	3
Partes involucradas	4
Alcance y aplicabilidad	5
Normas o prácticas relacionadas	5
CONTENIDO	5
Descripción general del tema	5
Conceptualización, herramientas y aplicación	7
Prácticas y aprendizajes	8
BIBLIOGRAFÍA O REFERENCIAS	10
CONTACTO	10
CONTROL DE VERSIONES	10

GUÍA TÉCNICA SOBRE LA VERIFICACIÓN DE ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE EMPLEO PÚBLICO INSTITUCIONALES

INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República (CGR), en el ejercicio de su función fiscalizadora, reconoce el papel fundamental que desempeña la Auditoría Interna (UAI) en el fortalecimiento de la gestión pública. En este marco, y con el objetivo de contribuir con la implementación plena de la Ley Marco de Empleo Público, la CGR presenta la "Guía Técnica sobre la Verificación de Elementos para la Elaboración de los Planes de Empleo Público Institucionales". Este instrumento se elaboró para orientar y facilitar la labor de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en la verificación sistemática y objetiva de los elementos clave requeridos para la elaboración de los Planes de Empleo Público institucionales.

Objetivo

La presente guía técnica tiene como objetivo orientar a las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en la verificación de los elementos necesarios para la elaboración de los planes de empleo público institucionales, tomando como referencia lo dispuesto en la Ley Marco de Empleo Público n.º 10159, su reglamento (Decreto n.º 43952-PLAN) y las directrices n.º 026-PLAN y n.º 001-2024-PLAN. Esta guía pretende facilitar la adopción de buenas prácticas, las cuales fueron identificadas por medio de sesiones colaborativas con auditores internos.

Contexto

En el marco de la verificación de la elaboración de los planes institucionales de empleo público, establecidos en el artículo 11 de la Ley Marco de Empleo Público (Ley n.º 10159), esta guía surge como resultado del análisis de los elementos indicados en dicha ley y es fruto de una colaboración entre la Contraloría General de la República y las UAI de las instituciones consultadas para su elaboración.

La relevancia de esta guía se fundamenta en la necesidad de precisar y armonizar la orientación respecto al abordaje integral de los planes de empleo público institucionales. Tras consultar a 26 UAI de diferentes entidades públicas, se determinó que existe una brecha significativa entre los elementos mínimos dispuestos en la ley y aquellos que las instituciones aplican efectivamente en la elaboración de sus planes.

Por ende, la relevancia de esta guía radica en precisar los elementos mínimos que deben contener dichos planes, según los requerimientos establecidos en la ley para que estas cumplan con su objetivo. De esta manera, se brinda un insumo para la verificación y la asesoría por parte de las UAI en el seguimiento de la elaboración de los planes de empleo público en la Administración Pública.

Partes involucradas

Esta guía fue construida a partir de un proceso participativo liderado por la Contraloría General de la República con la colaboración de 26 UAI correspondientes a: 12 municipalidades, 8 instituciones autónomas, 2 órganos desconcentrados, 2 ministerios, 1 institución semiautónoma y 1 Poder de la República. De las mismas, 11 instituciones se encuentran bajo la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) en materia de empleo público, mientras 13 instituciones declararon la totalidad de sus puestos como exclusivos y excluyentes y 2 cuentan con un esquema mixto¹.

Estas UAI implementaron proyectos piloto para la aplicación y validación de la guía, y aportaron su experiencia profesional en la verificación de elementos para la elaboración de los planes de empleo público institucionales. Asimismo, el proceso contó con la participación de especialistas técnicos del Mideplan y de la DGSC, lo que facilitó la comprensión y la aplicación de la guía.

¹ Lo anterior en razón que poseen tanto puestos administrativos bajo la rectoría de los entes rectores de empleo público, como también puestos especializados bajo la categoría de exclusivos y excluyentes.

Alcance y aplicabilidad

Esta guía está dirigida a todas las UAI que operan dentro del sector público para el seguimiento de la elaboración de los planes institucionales de empleo público. Este recurso puede ser adaptado, considerando la normativa aplicable y el contexto de cada institución.

Si bien guía fortalece la capacidad de las UAI para verificar los planes institucionales de empleo público, es importante recalcar que la presente guía:

- no sustituye la aprobación final de los planes institucionales como potestad exclusiva del máximo jerarca,
- no otorga a las UAI la autoridad para certificar el cumplimiento de la elaboración de los planes por parte de la Administración.

Por lo tanto, este instrumento no es vinculante ni exhaustivo, sino que constituye un marco de referencia adaptable a cada institución. La guía incluye también posibles valoraciones adicionales basadas en buenas prácticas que no corresponden a un requerimiento normativo.

Normas o prácticas relacionadas

Esta guía se elaboró con base en el artículo 11 de la Ley Marco de Empleo Público, Ley n.º 10159, así como normativa complementaria. El detalle específico de los artículos o secciones aplicables a cada normativa se encuentra disponible en la siguiente [herramienta](#).

CONTENIDO

Descripción general del tema

El artículo 11 de la Ley Marco de Empleo Público (Ley n.º 10159) establece los postulados que orientan la planificación del empleo público. Dicho artículo dispone que las entidades y los órganos cubiertos por el ámbito de aplicación de la misma ley deberán aprobar planes de empleo público de mediano y largo

plazo. A su vez, este artículo estipula las 6 medidas mínimas que deben contemplar dichos planes:

Figura 1

Medidas mínimas para la elaboración de planes de empleo institucionales.



Fuente: Elaboración CGR.

Al respecto, Mideplan emitió las directrices n.º 001-2024-PLAN y n.º 026-2023-PLAN en las que brindan mayor claridad sobre la forma en que las instituciones que se encuentran bajo su rectoría deben cumplir con lo estipulado en el artículo 11 de la Ley Marco de Empleo Público (Ver Figura 1).

En esta línea, el capítulo ¹ de la directriz n.º 001-2024-PLAN, “Metodología para la creación de planes de empleo público”, desarrolla y detalla las medidas que deben tomarse en consideración para la elaboración de un plan de empleo

² “Desarrollo de las medidas mínimas de los planes de empleo público”.

público y los insumos correspondientes a cada medida. El capítulo II³ de la misma directriz presenta una serie de pasos que pueden guiar a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos (OGEREH) de cada institución en el proceso de elaboración de sus planes de empleo público, tomando también en consideración las medidas descritas en el capítulo I. Estos pasos se dividen en los siguientes temas:

1. Aspectos Generales.
2. Desarrollo del Plan de Empleo Público.
3. Implementación y Seguimiento.
4. Evaluación y Mejora Continua.

Conceptualización, herramientas y aplicación

La presente guía constituye un marco para la revisión durante el proceso de elaboración de los planes de empleo público institucionales, en lo referente a las medidas mínimas que estos instrumentos deben contener. De este modo, se pretende ofrecer herramientas que faciliten la detección de oportunidades de mejora en la elaboración de los planes institucionales de empleo y, por lo tanto, en la gestión del talento humano. Para ello, la guía contiene los siguientes componentes:

- **Herramienta de medidas mínimas que deben contener los planes institucionales de empleo público**: detalla los insumos necesarios para cumplir con las medidas mínimas que debe contener un plan de empleo público institucional, según las seis medidas establecidas en el artículo n.º 11 de la Ley Marco de Empleo Público. Asimismo, incorpora preguntas orientadoras para cada insumo, con el objetivo de facilitar la verificación del estado de cumplimiento de cada medida.

³ "Metodología para la elaboración de un Plan de Empleo Público".

- **Herramienta de metodología para elaboración de los planes institucionales de empleo público:** orienta el proceso de elaboración de los planes de empleo público institucionales mediante una serie de consideraciones establecidas en el marco normativo, las cuales se organizan en cuatro etapas: aspectos generales, desarrollo, implementación y seguimiento, y evaluación y mejora continua. De igual forma, para cada consideración se detallan preguntas orientadoras para facilitar el proceso de análisis referente a la verificación de cada paso.

Mientras que la primera herramienta se enfoca en los aspectos mínimos que deben contener los planes, la segunda herramienta se enfoca en el proceso de elaboración e implementación de los planes. Cada UAI puede adaptar la herramienta según el contexto institucional. Se fundamenta en el juicio profesional del personal auditor, el conocimiento razonable del entorno institucional y el uso de herramientas específicas diseñadas para tal fin.

Prácticas y aprendizajes

La experiencia acumulada durante el desarrollo y aplicación de esta guía ha permitido identificar un conjunto de sanas prácticas y aprendizajes que fortalecen el rol de las UAI y en la generación de valor institucional:

Práctica 1: Comunicación asertiva con la administración activa.

La relación entre la auditoría interna y la administración activa debe caracterizarse por un intercambio claro, oportuno y técnicamente fundamentado. Para ello, es necesario una comunicación asertiva que facilite la comprensión de los hallazgos, evite interpretaciones ambiguas y permita que los procesos de mejora avancen de manera informada.

Práctica 2: Planificación estratégica.

La experiencia evidencia la necesidad de que las UAI diseñen estrategias y planifiquen la aplicación de esta guía de manera gradual o completa para impulsar una adecuada gestión del recurso humano dentro de las instituciones. Por lo tanto, resulta importante planificar de manera prospectiva el tipo de

servicio que las Unidades pueden ofrecer, así como sus productos esperados. La experiencia evidenció que la aplicación exitosa de esta guía requiere que las UAI definan su alcance de intervención desde la fase de planificación anual. Por ello, la práctica recomendada es determinar con antelación si se aplicará la guía de forma gradual o completa, integrando su uso como un servicio de auditoría o asesoría dentro del Plan Anual de la UAI. Esta planificación asegura la disponibilidad de recursos y permite a la UAI contribuir oportunamente al seguimiento de la elaboración e implementación del plan de empleo público en la institución.

Práctica 3: Clarificación Proactiva del Ámbito de Aplicación Normativo.

La implementación de los procesos de verificación reveló que la correcta interpretación del ámbito de aplicación de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP, n.º 10159) es crucial para el éxito de la aplicación de esta guía. Se identificó que diversas Administraciones, al tener un régimen de puestos exclusivo y excluyente, asumían de manera incorrecta que la obligación de elaborar los Planes de Empleo Público (Artículo 11) no les aplicaba. Por lo tanto, una práctica esencial para la Unidad de Auditoría Interna (UAI) es tener claridad sobre el alcance normativo de la ley.

Práctica 4: Fortalecimiento de controles internos.

Se identifica la necesidad de fortalecer los controles internos para la supervisión y verificación de la elaboración de los planes de empleo público, para que los mismos permitan orientar y ejecutar una gestión integral y prospectiva del talento humano.

Práctica 5: Actualización de conocimientos.

El entorno de control interno, los marcos normativos y el universo auditable evolucionan constantemente; por lo tanto, es recomendable que las Unidades de Auditoría Interna mantengan un proceso constante de actualización de sus conocimientos para que los servicios que presta a la administración generen valor público.

BIBLIOGRAFÍA O REFERENCIAS

Se utilizó la normativa referenciada en el apartado “Normativas o prácticas relacionadas”.

CONTACTO

El área responsable de brindar asistencia técnica y atender consultas relacionadas con la presente Guía es el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas (FIP). Además, dicha área realizará revisiones periódicas de esta guía para asegurar su vigencia técnica, normativa y metodológica. Asimismo, las UAI pueden realizar sus consultas, comentarios o sugerencias mediante el siguiente [formulario](#). Adicionalmente, se solicita comunicar sobre los productos generados a partir de la aplicación de esta guía mediante [este formulario](#).

CONTROL DE VERSIONES

<i>Versión</i>	<i>Fecha</i>	<i>Cambios realizados</i>	<i>Aprobado por</i>
v.1	23 de diciembre de 2025	Versión inicial	Julissa Sáenz Leiva Gerente de Área

<i>Guía Técnica</i>	<i>DFOE-IAF-GT-00002-2025</i>
Área que emite la Guía Técnica: Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Finanzas Públicas	Versión: v.1
	23 de diciembre de 2025