



Auditoría Interna

INFORME AI-04-2025

**ESTUDIO DE CONTROL INTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE TALENTO HUMANO
EN LA SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE PERSONAL
EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA**

Realizado por:

Licda. Jamary Zúñiga Cerrillo

Revisado y aprobado por:

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza

Octubre 2025

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1. INTRODUCCION.....	6
1.1 Origen.....	6
1.2. Objetivo general del estudio.....	6
1.3. Alcance del estudio	6
1.4. Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna.....	6
1.5. Regulaciones Ley General de Control Interno N°8292 (Art.10, 12, 37, 38, 39)6	
1.6. Criterios de evaluación	7
1.7. Comunicación de resultados.....	7
2. ANTECEDENTES.....	8
3. RESULTADOS	10
4. CONCLUSIÓN.....	18
5. RECOMENDACIÓN	19

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene como objetivo el evaluar durante el periodo comprendido entre enero 2022 y enero 2025, la gestión realizada por la Sección de Talento Humano en los procesos de selección y nombramiento de personal en la Municipalidad de Heredia, con el fin de verificar su apego al marco normativo aplicable y la efectividad de los controles internos implementados, así como determinar si dichos procesos garantizan condiciones de transparencia, mérito, idoneidad y equidad en la selección y nombramiento del talento humano.

De conformidad con la evaluación realizada, se obtuvieron los siguientes resultados:

- A) Se identificaron debilidades en la gestión y documentación del procedimiento para la identificación de funcionarios elegibles para ascenso directo, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 del Código Municipal¹. De una muestra de dieciséis (16) plazas vacantes seleccionadas para verificar la aplicación de dicho procedimiento - vigente durante el periodo analizado - en ocho (8) casos no se encontró evidencia documental que acreditara la verificación y análisis previos de funcionarios elegibles desde la clase inferior inmediata, ni justificación formal de la no aplicación de esta figura. Únicamente un (1) caso presentó respaldo documental del análisis respectivo; el resto correspondía a plazas ocupadas interinamente o sin gestión administrativa.

Actualmente, la Sección de Talento Humano carece de una base de datos institucional consolidada y actualizada que le facilite realizar este tipo de análisis técnico, integral y oportuno sobre la elegibilidad o perfil laboral de los funcionarios. Esta limitación aumenta el riesgo de discrecionalidad en los procesos de selección y dificulta garantizar condiciones equitativas para todos los funcionarios, lo que puede afectar directamente la observancia de los principios de mérito, igualdad y carrera administrativa del personal municipal.

- B) En cinco (5) casos de cuarenta y uno (41) revisados, la experiencia acreditada en los nombramientos interinos y en propiedad, no se ajustó estrictamente a los perfiles establecidos. Entre las inconsistencias se identificaron reconocimientos de experiencia en sectores no relacionados con las funciones del cargo, discrepancias entre el perfil institucional y el ordenamiento jurídico aplicable, así como la aceptación de profesiones y experiencias no afines a las funciones del puesto.

¹ En octubre de 2025, la Sala Constitucional de Costa Rica declaró inconstitucional el inciso a) del artículo 137 del Código Municipal y, por conexidad, anuló la frase “Ante inopia en el procedimiento anterior” contenida en el inciso b) de dicho artículo; sin embargo, el análisis efectuado por la Auditoría corresponde a un periodo anterior a la declaratoria de inconstitucionalidad. Corresponderá a las Administraciones Municipales definir los mecanismos y lineamientos que correspondan respecto de esta inconstitucionalidad de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Estas debilidades limitan la objetividad y trazabilidad de los procesos de selección y nombramiento, comprometen la observancia de los principios de mérito, igualdad y transparencia y exponen a la institución a riesgos de discrecionalidad en la gestión de talento humano.

- C) Se identificaron debilidades significativas en el proceso de reasignación de puestos en la Municipalidad de Heredia, al constatarse la inexistencia de un procedimiento institucional formalizado que regule esta figura y brinde seguridad jurídica y trazabilidad a su aplicación. En ausencia de normativa interna, la Administración debe aplicar supletoriamente lo dispuesto en el Reglamento del Estatuto del Servicio Civil. Sin embargo, en el análisis de cincuenta y cuatro (54) reasignaciones realizadas entre enero de 2022 y enero de 2025, no se evidenció el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en dicho Reglamento, tales como: solicitud formal para la reasignación del puesto con mención motivada de los cambios sustanciales y permanentes en las tareas y responsabilidades inherentes al cargo, autorización jerárquica previa, verificación del plazo mínimo de doce meses para consolidar el proceso y el análisis de factibilidad. Además, se detectaron reasignaciones de puestos fundamentadas en motivos no contemplados en la normativa, tales como incrementos de funciones en otras dependencias, razones de compañerismo o situaciones de salud.

La ausencia de un marco procedimental propio y de documentación suficiente genera un alto riesgo de discrecionalidad administrativa y vulnera principios fundamentales de la función pública, como equidad, transparencia, objetividad y planificación organizacional, debilitando el sistema de control interno en materia de gestión del recurso humano.

- D) En el Manual Descriptivo de Clases de Puestos se establecen los grados académicos y experiencias requeridos para los diferentes puestos municipales y se indica que estos pueden ser en carreras afines o atinentes. No obstante, en veintitrés (23) casos analizados, se constató que a nivel institucional no se cuenta con un Manual de Atinencias y que en el Manual respectivo de la Dirección General del Servicio Civil, como norma supletoria, no se encuentran definidas una cantidad relevante de atinencias para puestos propios del Régimen Municipal, principalmente aquellos vinculados con la prestación de servicios públicos, seguridad ciudadana, desarrollo y programas comunitarios, planificación territorial y gestión comercial, entre otros, cuya especificidad funcional requiere criterios académicos o técnicos diferenciados.

Como resultado de esta ausencia de lineamientos claros, la determinación de las carreras atinentes queda sujeta a la discrecionalidad de la Administración Municipal, sin un marco objetivo, técnico y verificable que respalde las decisiones adoptadas. Esta situación compromete directamente los principios de transparencia, mérito, idoneidad y eficiencia institucional, pilares que deben regir los procesos de selección y nombramiento de personal en el sector público.

- E) El Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad de Heredia, establece por cada puesto las “competencias deseadas”; no obstante, no existe una metodología institucional formalizada que permita su evaluación objetiva, estandarizada y verificable. Asimismo, la Municipalidad no ha adoptado la metodología utilizada por la Dirección General del Servicio Civil. En este contexto, la valoración de dichas competencias queda sujeta al criterio discrecional de cada evaluador, sin parámetros homogéneos que garanticen la trazabilidad, imparcialidad y sustentación técnica de las evaluaciones realizadas.
- F) Se constató que en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos y el Manual Básico de Organización y Funciones se presentan algunas desactualizaciones y discrepancias con la estructura organizativa vigente. Esta situación contraviene lo dispuesto en el Código Municipal respecto a mantener estos instrumentos al día y compromete la efectividad de los sistemas de control interno al generar posibles riesgos operativos, de organización y de control, tales como: falta de alineación entre funciones reales y las formales, posible afectación en la rendición de cuentas, discrecionalidad en la asignación de tareas y limitaciones en la trazabilidad de responsabilidades.
- G) Se identificaron debilidades en la gestión documental de los expedientes revisados, entre las que destacan: fallas en la foliatura, ausencia de índices, uso de lápiz en evaluaciones y falta de mecanismos adecuados para la protección de datos sensibles, al no separar la información pública de la información de carácter confidencial. Estas deficiencias vulneran la trazabilidad documental y contravienen lo dispuesto en la Norma Técnica Nacional de Lineamientos para la Conformación de Expedientes Administrativos del Sistema Nacional de Archivos, así como los derechos de confidencialidad establecidos en la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, N° 8968.
- H) Se identificaron algunas otras debilidades de control interno, que de igual forma deben ser valoradas y atendidas por la Administración; a saber:
 - Ausencia de procedimientos de suplencias para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos y la ejecución de funciones institucionales cuando el titular de un puesto se ausenta temporalmente.

- Falta de provisión de recurso humano a una plaza estratégica (plaza de jefatura) creada desde el periodo 2024 y que a la fecha (octubre 2025) no ha sido concursada, situación que impacta la ejecución presupuestaria y la eficiencia institucional.

Finalmente, ante los hallazgos expuestos, esta Auditoría concluye que el sistema de control interno asociado a los procesos de selección y nombramiento de personal en la Municipalidad de Heredia presenta debilidades tanto de carácter estructural como operativo.

Estas deficiencias exponen a la Institución a riesgos sustantivos, entre ellos la vulneración de los principios de mérito y equidad, la afectación de la trazabilidad de las decisiones administrativas y la ampliación de márgenes de discrecionalidad en la selección y nombramiento de personal, lo que podría debilitar la confianza en la gestión institucional del talento humano.

En virtud de lo anterior, se emitió una recomendación general a la Administración para que establezca un Plan de Acción articulado con las recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna en la Asesoría AIM-AS-03-2023, relativas al “Seguimiento de la Gestión Pública sobre la Prevención de Riesgos en los Procesos de Reclutamiento y Selección de Personal en el Sector Público” y a las recomendaciones emitidas en el Informe de auditoría AI-02-2025, denominado “Estudio de carácter especial sobre el Seguimiento de la Gestión Pública de los Riesgos de Integridad en los Procesos de Reclutamiento y Selección de los Policías Municipales”, a fin de fortalecer la transparencia, la objetividad y el sustento técnico de los procesos de selección y nombramiento de personal, en concordancia con los principios de legalidad, mérito, equidad y eficiencia institucional.

**ESTUDIO DE CONTROL INTERNO SOBRE LA GESTIÓN DE TALENTO HUMANO
EN LA SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE PERSONAL
EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA**

1. INTRODUCCION

1.1 Origen

El presente estudio de control interno se origina a partir de los insumos obtenidos en el proceso de atención a varias denuncias recibidas en la Auditoría Interna sobre posibles inconsistencias en la selección y nombramiento del personal de la Municipalidad de Heredia. La ejecución de esta auditoría estuvo a cargo de la Licda. Jamarly Zúñiga Cerrillo, con la dirección, supervisión y aprobación de la Licda. Grettel Fernández Meza, Auditora Interna.

1.2. Objetivo general del estudio

Evaluar la gestión realizada en los procesos de selección y nombramiento de personal en la Municipalidad de Heredia, con el fin de verificar su apego al marco normativo aplicable, la efectividad de los controles internos implementados y determinar si dichos procesos garantizan condiciones de transparencia, mérito, idoneidad y equidad en la selección y nombramiento del talento humano.

1.3. Alcance del estudio

El alcance de la auditoría comprendió la evaluación de una muestra de nombramientos realizados mediante ascensos directos, interinatos, concursos internos, reasignaciones y reclasificaciones durante el periodo comprendido entre enero 2022 y enero 2025.

La auditoría se ejecutó de conformidad con las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009)” dictadas por la Contraloría General de la República y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)”.

1.4. Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría Interna para realizar el estudio sobre la gestión de los procesos de selección y nombramiento de personal es de total responsabilidad de la Administración de la Municipalidad de Heredia.

1.5. Regulaciones Ley General de Control Interno N°8292 (Art.10, 12, 37, 38 y 39)

1.6. Criterios de evaluación

1.6.1 Normativa Legal

- Constitución Política
- Ley del Estatuto del Servicio Civil, N°1584 y su Reglamento
- Ley General de Control Interno, N° 8292
- Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, N°7509
- Ley Marco de Empleo Público, N° 10159 y su Reglamento
- Código Municipal, N° 7794
- Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, N° 8968

1.6.2 Normativa Técnica

- Reglamento Autónomo de Organización y Servicio Municipal
- Manual de Reclutamiento y Selección de la Municipalidad de Heredia, actualizado en mayo 2021
- Manual Descriptivo de Clases de Puestos, periodos 2021, 2023 y 2024
- Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)
- Proceso de Gestión de Talento Humano
- Norma Técnica Nacional NTN-001 “Lineamientos para la conformación de expedientes Administrativos del Sistema Nacional de Archivos”

1.7. Comunicación de resultados

La Auditoría Interna presentó los resultados del estudio mediante una reunión denominada “conferencia final”, la cual se llevó a cabo el día 15 de octubre de 2025, a las 10:00 a.m. En dicha reunión participó el Ing. Luis López Gómez en sustitución de la Alcaldesa de Heredia, Máster Ángela Aguilar Vargas; la funcionaria Marcela Córdoba Pacheco en sustitución del Director Financiero Administrativo, Lic. Adrián Arguedas Vindas; el Gestor de Talento Humano, Lic. Jerson Sánchez Barquero, la Licda. Jamarly Zúñiga Cerrillo, Profesional 2 de Auditoría y la Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza, Auditora Interna.

Durante la conferencia final, las funcionarias de la Auditoría Interna expusieron los principales resultados obtenidos en el desarrollo del estudio, así como la conclusión y la recomendación emitida, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno, N° 8292. Adicionalmente, se confeccionó el documento denominado “Acta de Validación”, en el cual se detallan los aspectos más relevantes del estudio, las áreas involucradas, las observaciones de la Administración y los plazos establecidos para el acatamiento de las recomendaciones emitidas.

2. ANTECEDENTES

El artículo 192 de la Constitución Política establece que para ingresar a un régimen de empleo público es necesario que la persona interesada demuestre **idoneidad comprobada**, lo cual significa que los oferentes deben cumplir las condiciones y los requisitos que demande el puesto que pretendan ocupar. Esa demostración de idoneidad busca que las tareas del puesto sean desempeñadas de manera eficiente, todo en aras de que la Administración brinde servicios de calidad. De esta forma, es indispensable que la persona que sea nombrada en un determinado puesto reúna los requisitos mínimos para el adecuado desempeño de sus funciones según las especificaciones atinentes al cargo.

Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado que la idoneidad “... es condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos”, por lo que las personas interesadas en adquirir esa condición deben “... *tener o reunir las características y condiciones que los faculten para desempeñarse óptimamente en el trabajo, puesto o cargo público, es decir, reunir los méritos que la función demande*”².

Por su parte, los artículos 125,128,134 y 137 del Código Municipal (Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998) establecen los lineamientos generales a seguir para seleccionar a las personas que pretendan ocupar un puesto dentro del régimen municipal. El cumplimiento de los requisitos señalados en el ordenamiento jurídico permite demostrar la idoneidad del candidato y, eventualmente, que este obtenga el puesto vacante y la estabilidad laboral.

Adicionalmente, el Código Municipal en sus artículos 129 y 130, regula lo concerniente a la obligación que tienen las municipalidades de adecuar y mantener actualizados sus propios Manuales Descriptivos de Puestos, así como de organización y funcionamiento. Una de las razones por las cuales esa práctica es indispensable es porque existe mutabilidad en la prestación de los servicios públicos, lo que implica que, a ese instrumento, en el cual se definen las labores, funciones y requerimientos de los diferentes puestos y cargos que conforman la estructura organizativa municipal, se le deben realizar los ajustes, modificaciones o inclusiones que exijan los nuevos requerimientos del Gobierno Local.

² Sala Constitucional, sentencia No 5835-95 del 25 de octubre de 1995, citada en la sentencia N° 1999-6796 del 1° de setiembre de 1999.

Por otra parte, es importante mencionar que, en la Municipalidad de Heredia, ha sido relevante la cantidad de nombramientos en propiedad e interinos, derivados del crecimiento en la creación de plazas³ en los últimos años, así como en la generación de otros movimientos de personal tales como reasignaciones⁴, reclasificaciones⁵, ascensos directos⁶, según se muestra a continuación:

Tabla N° 01
Auditoría Interna
Creación de plazas, reasignación, reclasificación y ascensos directos
Periodo 01 de enero del 2022 al 01 de enero de 2025

DETALLE	AÑO 2022	AÑO 2023	AÑO 2024	AÑO 2025	TOTAL
Plazas nuevas	6	32	66	11	115
Puestos reasignados	2	40	3	9	54
Ascensos directos	4	4	5	5	18
Reclasificación	0	0	0	2	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Área de Talento Humano y del Presupuesto Ordinario disponible en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

En relación con el crecimiento de estas plazas en los últimos años, el “**Estudio de Viabilidad Financiera presentado para el presupuesto ordinario del periodo 2025**”, elaborado por la Dirección Financiera Administrativa, advierte sobre la necesidad de aplicar un control más estricto en el crecimiento del gasto corriente y la necesidad de mejorar, en lo sucesivo, la planificación en la creación de dichas plazas, de manera que no se vean comprometidos los ingresos futuros. Asimismo, subraya la importancia de fortalecer las estrategias orientadas a incrementar la recaudación, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera institucional de las mismas y de las que se generen en el futuro.

³ Procuraduría General República, dictamen C-134-98 establece sobre la **creación de plazas nuevas** lo siguiente: *En el caso de las nuevas plazas, podrían aprobarse siempre que se hayan abierto nuevos servicios o que se amplíen los ya existentes. Así, la norma pretende que el acto por el que el Concejo Municipal crea nuevas plazas deba necesariamente estar fundamentado en estudios que demuestren que es deficiente la prestación de un determinado servicio, porque lo prestan menos empleados de los necesarios. También deberá demostrar el Concejo que las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un servicio no prestado hasta ese momento.* este criterio se reiteró en el dictamen C-209-2012)

⁴ Artículo 105, inciso b) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, establece: **Reasignación:** Cambio que se opera en la clasificación de un puesto con motivo de variación sustancial y permanente en sus tareas y responsabilidades.

⁵ Artículo 105, inciso d) del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, señala: **Reclasificación:** Acto mediante el cual se rectifica la clasificación de un puesto por haber sido asignado o reasignado erróneamente

⁶ Artículo 137 del Código Municipal: Al quedar una plaza vacante, la municipalidad deberá llenarla de acuerdo con las siguientes opciones: a) Mediante **ascenso directo** del funcionario calificado para el efecto y si es del grado inmediato. b) Ante inopia en el procedimiento anterior, convocará a concurso interno entre todos los empleados de la Institución. c) De mantenerse inopia en la instancia anterior, convocará a concurso externo, publicado por lo menos en un diario de circulación nacional y con las mismas condiciones del concurso interno.

3. RESULTADOS

De acuerdo con el análisis de los procesos de selección y de nombramiento de personal municipal, mediante ascensos directos, reasignaciones, reclasificaciones, interinatos, concursos internos y concursos externos, se determinaron los siguientes hallazgos:

3.1 Ausencia de documentación en la que se evidencie el análisis de la identificación de funcionarios elegibles para ascenso directo

En el análisis de una muestra de dieciséis (16) plazas vacantes seleccionadas de un total de ciento quince (115) plazas creadas entre enero de 2022 y enero de 2025, se verificó que previo a los concursos internos, se diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 137 del Código Municipal (vigente durante el periodo objeto de estudio), el cual establece:

“Artículo 137. - Al quedar una plaza vacante, la municipalidad deberá llenarla de acuerdo con las siguientes opciones:

a) Mediante ascenso directo del funcionario calificado para el efecto y si es del grado inmediato.

b) Ante inopia en el procedimiento anterior, convocará a concurso interno entre todos los empleados de la Institución. (...):”

La revisión permitió constatar que en los expedientes físicos y digitales de ocho (8) plazas vacantes no constaba evidencia documental que demostrara la identificación y análisis previo de funcionarios potencialmente elegibles para ascenso directo desde la clase inferior inmediata, ni documentos que justificaran formalmente la no aplicación de esta figura. En el resto de los casos revisados, únicamente uno (1) contaba con evidencia del análisis respectivo; en los demás, la plaza se encontraba ocupada de forma interina o aún no había sido gestionada, por lo que no aplicaba la verificación de elegibles.

La Sección de Talento Humano no dispone de una base de datos institucional consolidada y actualizada que permita contar con información pertinente para realizar este tipo de análisis de forma integral y oportuna. La ausencia de un instrumento que consolide información sobre requisitos académicos, capacitaciones, evaluaciones de desempeño y experiencia laboral limita la trazabilidad y transparencia en la toma de decisiones sobre movimientos de personal, comprometiendo la observancia de los principios de mérito, igualdad y carrera administrativa establecidos en la normativa vigente durante el periodo analizado.

Por último, es importante precisar que en octubre de 2025, la Sala Constitucional de Costa Rica declaró inconstitucional el inciso a) del artículo 137 del Código Municipal y, por conexidad, anuló la frase “Ante inopia en el procedimiento anterior” contenida en el inciso b) de dicho artículo; sin embargo, el análisis efectuado por la Auditoría corresponde a un periodo anterior a la declaratoria de inconstitucionalidad, cuando la norma se encontraba plenamente vigente y exigía a la Administración Municipal documentar y aplicar estos procedimientos de forma debida.

3.2 De los nombramientos de personal sin contar con la experiencia exigida en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos

En el análisis de una muestra de cuarenta y una (41) plazas vacantes seleccionadas de un total de ciento quince (115) plazas creadas entre los periodos comprendidos entre enero de 2022 y enero de 2025, se identificaron cinco (5) expedientes en los que se constató que la acreditación de experiencias laborales para ocupar un puesto en propiedad o interino no se ajustaba estrictamente a los perfiles de puestos vigentes. Específicamente se dieron los siguientes casos:

Tabla N° 02
Auditoría Interna
De la experiencia exigida en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos
Periodo 01 de enero del 2022 al 01 de enero de 2025

Número de caso	Modalidad de nombramiento	Clase anterior/Clase actual	Observaciones de Auditoría
Primer expediente	Concurso	TM-1B a PM-2A	Sustitución de experiencia profesional exigida en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos por constancia de la jefatura, acreditando la adquisición de experiencia en el ejercicio de funciones en un puesto no relacionado
Segundo expediente	Interino	TM-2A	Reconocimiento de experiencia en sector no relacionado con el puesto
Tercer expediente	Concurso	TM-1A a OM-2B	Reconocimiento de experiencia en sector no relacionado con el puesto, el cual requería experiencia específica
Cuarto expediente	Concurso	TM-1A a PM-1A	El perfil del puesto indica no requerir experiencia para el puesto, sin embargo, el ordenamiento jurídico vinculado (artículo 10 Bis de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles) indica que para ocupar este puesto se debe tener amplia experiencia
Quinto expediente	Interino	PM-2A	Reconocimiento de una profesión y experiencia no afín con las funciones del cargo

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Área de Talento Humano

La ausencia de respaldo documental que evidencie no solo la verificación de los comprobantes, sino también un análisis técnico, efectivo y debidamente sustentado de la experiencia acreditada por los postulantes, limita la capacidad institucional para garantizar que los nombramientos realizados se ajusten estrictamente al marco normativo vigente.

Esta debilidad constituye un riesgo relevante para la observancia de los principios de mérito comprobado, igualdad de trato y transparencia, que deben regir los procesos de selección y nombramiento en el sector público. Asimismo, puede afectar la eficiencia institucional, debilitar la confianza en la gestión de talento humano y generar cuestionamientos sobre la objetividad y trazabilidad de las decisiones adoptadas.

3.3 Inconsistencias en el proceso de reasignación de puestos municipales

Se constató que la Municipalidad de Heredia no cuenta con un procedimiento institucional formalizado para la reasignación de puestos. Según el artículo 110 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, las reasignaciones de puestos “... constituyen una modificación en su clasificación, motivada por cambios sustanciales y permanentes en las tareas y responsabilidades inherentes a los cargos, lo cual debe derivarse de transformaciones en los objetivos, procesos de trabajo o responsabilidades que generen una mejora en la eficiencia de los productos o servicios institucionales.” (el subrayado no es del original)

El inciso a) del artículo 111 de dicho Reglamento, indica que debe mediar un período no menor a doce meses entre el inicio de los cambios y la presentación de la solicitud de reasignación, o el estudio respectivo por parte de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, debiendo la jefatura del puesto afectado elaborar, en coordinación con dicha Oficina, un expediente que contenga las pruebas que evidencien la plena manifestación de los cambios.

Adicionalmente, el artículo 118 del mismo Reglamento establece que, antes de iniciar la consolidación de nuevas tareas y responsabilidades, se requiere autorización expresa del jerarca o jefatura autorizada, la cual debe estar basada en un análisis de factibilidad realizado por el área de Recursos Humanos; con dicho análisis, el jerarca o autoridad competente decide si autoriza el inicio de dicha consolidación y fija la fecha correspondiente.

La revisión efectuada evidenció que, entre enero de 2022 y enero de 2025, se realizaron cincuenta y cuatro (54) reasignaciones de puestos en la Municipalidad de Heredia, respecto de las cuales no se tienen expedientes con respaldo documental que acredite el cumplimiento de los requisitos obligatorios establecidos en el Reglamento del Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica, aplicado como norma supletoria. Específicamente, no se evidencia:

- El documento oficial solicitando la reasignación del puesto por parte del funcionario competente
- La autorización previa del jerarca o de la jefatura para iniciar el proceso de reasignación del puesto
- La verificación del cumplimiento del período mínimo de doce meses para la consolidación de los cambios en el puesto

- El análisis de factibilidad requerido para sustentar técnicamente la modificación de los objetivos, funciones y responsabilidades del puesto

Entre las justificaciones de reasignaciones se determinaron motivos que no se apegan al concepto de reasignaciones establecido por la Dirección General del Servicio Civil, tales como incrementos de funciones en otras dependencias, motivos de compañerismo o bien por motivos de salud.

La inexistencia de un procedimiento institucional formalizado para la reasignación de puestos, aunada a la falta de respaldo documental que demuestre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa supletoria y la reasignación de algunos funcionarios por motivos diferentes a los que obedece una reasignación, debilita significativamente el sistema de control interno institucional en materia de gestión de recurso humano ya que se propician reasignaciones al margen del marco normativo y técnico aplicable; se incrementa el riesgo de discrecionalidad administrativa y afecta principios esenciales como la equidad, la transparencia, la objetividad y la planificación organizacional en los procesos de reasignación de funciones.

3.4 Ausencia de un Manual de Atinencias Académicas Municipal por clase de puestos

Durante el análisis de los nombramientos asociados a una muestra de cuarenta y una (41) plazas vacantes, se identificó que, en veintitrés (23) casos, los perfiles contenidos en el “Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad de Heredia”, establecen como requisito académico el contar con un título universitario o técnico en una carrera “atinente al cargo”.

Sin embargo, se constató que la Municipalidad no cuenta con un instrumento normativo o técnico que defina de forma oficial, clara y estandarizada las carreras y experiencias profesionales o técnicas que se consideran “atinentes” para cada clase de puesto.

Aunque la Sección de Talento Humano indicó que, en la práctica, se utilizan como referencia los manuales de especialidades y clases emitidos por la Dirección General del Servicio Civil, se verificó que dichos manuales no cubren la totalidad de los puestos existentes en el Régimen Municipal. En particular, se evidencian vacíos relevantes en puestos vinculados a la prestación de servicios públicos, seguridad ciudadana, desarrollo y programas comunitarios, planificación territorial y gestión comercial, entre otros y cuya especificidad funcional requiere criterios académicos o técnicos diferenciados.

La ausencia de un “Manual de Atinencias Académicas”, a nivel interno no solo representa una limitación para el cumplimiento del marco jurídico aplicable, sino que también genera ambigüedad en la aplicación de los criterios de selección de personal y dificulta la verificación objetiva de los requisitos mínimos exigidos para cada puesto. Esta falta de claridad normativa abre espacio a la aplicación de diversos criterios y a posibles inconsistencias en

los procesos de selección de personal, lo que en última instancia podría afectar la eficiencia institucional, debilitar los principios de mérito y transparencia y comprometer la legitimidad de las decisiones en materia de nombramientos.

3.5 Ausencia de regulaciones para valorar las “Características Deseadas” en la selección de personal municipal

El análisis efectuado sobre una muestra de cuarenta y un (41) expedientes correspondientes a concursos internos y externos de personal, evidenció que los perfiles de puestos contemplan un apartado denominado “Características Deseadas”, en el cual se detallan las competencias conductuales o “habilidades blandas” requeridas para el cargo.

No obstante, se determinó que la Institución carece de normativa formalmente emitida que establezca un marco técnico, objetivo y estandarizado para valorar estos factores, lo que implica que la evaluación de competencias se realiza sin parámetros definidos, quedando sujeta exclusivamente al juicio discrecional de cada evaluador. Asimismo, ante la inexistencia de regulación interna, tampoco se aplica supletoriamente la metodología técnica emitida por la Dirección General del Servicio Civil, contenida en el “Diccionario de Competencias para la Función Pública en el Régimen del Servicio Civil”, instrumento que define criterios técnicos, escalas de valoración y comportamientos observables para evaluar de forma objetiva las competencias conductuales.

Esta situación contraviene lo dispuesto en el inciso e) del artículo 13 de la Ley General de Control Interno N° 8292, que exige el establecimiento de políticas y procedimientos principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias, todo de conformidad con el ordenamiento jurídico, además de generar una debilidad estructural en el sistema de selección de personal, al privar a la Administración de herramientas formales que garanticen equidad, trazabilidad y transparencia en las decisiones de evaluación para la selección y nombramiento de personal.

3.6 Desactualización de algunos puestos en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos y en el Manual Básico de Organización y Funciones

El análisis efectuado a una muestra de cuarenta y una (41) plazas vacantes, seleccionadas de un total de ciento quince (115) plazas creadas entre enero de 2022 y enero de 2025, permitió identificar tres (3) casos que evidencian omisiones en la actualización del Manual Descriptivo de Clases de Puestos y del Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia, ambos vigentes.

En primer lugar, se constató que el puesto de “Encargado de Aseo de Vías y Sitios Públicos” fue dividido en el periodo 2023, en dos cargos distintos: “Encargado de Parque y Ornato” y “Encargado de Aseo de Vías”; sin embargo, este último no fue actualizado en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos, conservando tanto su denominación anterior como sus funciones originales, sin reflejar los cambios derivados del movimiento organizacional.

Además, se verificó que el puesto de “Sociólogo” adscrito a la Sección de Gestión Social Inclusiva fue renombrado como “Encargado de la oficina de atención al adulto mayor” y trasladado a la Dirección de Desarrollo Socioeconómico Cultural, conforme al oficio TH-388-2024 y al acuerdo del Concejo Municipal adoptado en la Sesión Ordinaria 054-2024; no obstante, dicho cambio no ha sido incorporado en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos vigente.

Finalmente, se estableció que, en el Manual Básico de Organización y Funciones, el puesto de “Encargado de Partidas Comunitarias” se ubica en la Dirección de Inversión Pública, cuando actualmente está destacado en la Sección de Desarrollo Territorial, lo cual representa una incongruencia respecto a la estructura organizativa municipal.

Las condiciones identificadas reflejan debilidades en los controles internos asociados a la actualización oportuna de los manuales institucionales, situación que contraviene lo dispuesto en los artículos 129 y 130 del Código Municipal que establece la obligación de adecuar y mantener actualizados el Manual Descriptivo de Clases de Puestos y el Manual de Organización y Funciones de la Institución⁷.

3.7 Debilidades en la conformación de los expedientes físicos relacionados con la selección y nombramiento de personal

- 3.7.1 Foliaturo de los expedientes:** En varios casos, se constató la ausencia de numeración y/o errores en la secuencia de los folios. En particular, se encontró un expediente en el que la foliatura pasa del folio N° 022 al N°123, situación que incumple lo dispuesto en el artículo 5.2.6.1 de la “Norma Técnica Nacional de Lineamientos para la Conformación de Expedientes Administrativos del Sistema Nacional de Archivos”, la cual establece lo siguiente: *“Los Documentos del Expediente deberán estar ordenados cronológicamente según la fecha de recibido, de manera ascendente antes de iniciar con la foliación. (...) La foliación se realizará al momento de la incorporación del documento al expediente y de previo*

⁷ Artículo 129. – “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...”

Artículo 130. – “Las municipalidades mantendrán actualizado un Manual de organización y funcionamiento, cuya aplicación será responsabilidad del alcalde municipal.”

a cualquier proceso de descripción, encuadernación, reprografía y/o digitalización de documentos, además de comprometer la integridad del expediente, afectar la trazabilidad y transparencia de la información y aumentar el riesgo de manipulación o pérdida de documentos.”

- 3.7.2 Índice en los expedientes de personal:** Se constató que los expedientes físicos del personal no cuentan con un índice que permita ubicar los documentos de manera eficiente y oportuna, situación que no se ajusta a lo establecido en el apartado 5.2.7 “*Elementos de control del expediente*” de la Norma Técnica Nacional de Lineamientos para conformación de expedientes administrativos del Sistema Nacional de Archivos, que cita: “(...) *Índice: listado de los documentos en el expediente administrativo*”.

Es importante señalar que, a diferencia de los expedientes físicos, los expedientes electrónicos gestionados a través del Gestor Documental sí incluyen dicho índice.

- 3.7.3 Utilización de lápiz en las pruebas de conocimiento:** En el Concurso Interno N° 01-2024, se constató que se utilizó lápiz para la calificación de una prueba de conocimiento. Este hecho constituye una debilidad en el proceso de evaluación, al no garantizar la inalterabilidad de las calificaciones, lo que podría dar lugar a apelaciones o cuestionamientos sobre la autenticidad e integridad de los resultados.

- 3.7.4 Ausencia de mecanismos para la protección de datos personales sensibles en los expedientes de personal:** Se constató que los expedientes físicos de personal no cuentan con una división o sección específica destinada a la custodia de información sensible o de carácter confidencial, como: incapacidades, dictámenes y exámenes médicos, resoluciones de procesos administrativos y disciplinarios, sentencias de pensiones alimentarias, resoluciones de cobros judiciales, entre otros.

Esta situación evidencia la inexistencia de mecanismos de control internos que garanticen la adecuada protección de los datos sensibles, en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales N° 8968, el cual establece que el tratamiento de este tipo de información debe contar con garantías reforzadas de seguridad y confidencialidad.

Adicionalmente, se incumple lo establecido en la norma 5.3 “Acceso” de la Norma Técnica Nacional de Lineamientos para la Conformación de Expedientes Administrativos del Sistema Nacional de Archivos, que dispone:

“Los expedientes administrativos son de acceso público, excepto que algunas piezas que lo conformen contengan información privada cuyo acceso pueda violentar el derecho constitucional de intimidad o una ley establezca que la información es confidencial o de acceso restringido.”

La ausencia de medidas diferenciadas para clasificar y proteger esta información incrementa el riesgo de accesos no autorizados, divulgación indebida de información confidencial y posibles violaciones a derechos fundamentales de las personas funcionarias, así como responsabilidad administrativa e incluso legal para la institución.

3.8 Otras debilidades de control interno

3.8.1 Ausencia de mecanismos de suplencia ante la ausencia temporal del titular de una plaza

En el análisis realizado a una muestra de cuarenta y una (41) plazas vacantes, seleccionadas de un total de ciento quince (115) plazas creadas entre enero de 2022 y enero de 2025, se identificó un (1) caso en el que, ante el traslado interino de una funcionaria para suplir temporalmente otra plaza de la institución, no se establecieron mecanismos para garantizar la suplencia de las funciones asociadas a la plaza original.

Esta falta de suplencia podría afectar la continuidad del servicio, generar sobrecarga laboral en el equipo de trabajo y debilitar los controles internos, contraviniendo los principios de eficiencia y de legalidad⁸ establecidos en el marco normativo vigente.

⁸ Ley General de Control Interno: Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: (...) e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

3.8.2 Ausencia de acciones efectivas para la provisión de recurso humano a una plaza de jefatura presupuestada desde 2024

A pesar de que la Administración descartó formalmente la aplicación del ascenso directo a una plaza de jefatura creada en el presupuesto del ejercicio 2024, a la fecha (octubre de 2025), no se ha promovido ningún otro movimiento de personal para su respectiva provisión de recurso humano.

Esta situación genera una vacante prolongada en un cargo de dirección, lo que puede afectar la operatividad del área respectiva y debilitar la ejecución presupuestaria. Asimismo, representa un riesgo para la eficiencia institucional y la continuidad de las funciones municipales, en contravención con los principios de buena administración, eficiencia y planificación.

4. CONCLUSIÓN

El análisis efectuado permite concluir que el sistema de control interno asociado a los procesos de selección y nombramiento de personal en la Municipalidad de Heredia presenta debilidades tanto de carácter estructural como operativo. Estas deficiencias exponen a la institución a riesgos sustantivos, entre ellos: la vulneración de los principios de mérito y equidad, la afectación de la trazabilidad y transparencia de las decisiones administrativas y la ampliación de márgenes de discrecionalidad en la selección y nombramiento de personal, lo que podría estar debilitando la confianza institucional en la gestión del talento humano.

En virtud de lo anterior, se emite una recomendación general a la Administración para que establezca un Plan de Acción orientado a subsanar de manera efectiva las debilidades identificadas en el presente informe. Este Plan deberá ser articulado con las recomendaciones formuladas en la Asesoría AIM-AS-03-2023, relativas al “Seguimiento de la Gestión Pública sobre la Prevención de Riesgos en los Procesos de Reclutamiento y Selección de Personal en el Sector Público”, así como con las recomendaciones emitidas en el Informe AI-02-2025, denominado “Estudio de carácter especial sobre el seguimiento de la Gestión Pública de los Riesgos de Integridad en los Procesos de Reclutamiento y Selección de los Policías Municipales”. Con esta articulación, sin perjuicio de las medidas que pueda tomar la Administración, se pretende coadyuvar en el fortalecimiento de la transparencia, la objetividad y el sustento técnico de los procesos de selección y nombramiento de personal, en plena observancia de los principios de legalidad, mérito, equidad y eficiencia institucional.

5. RECOMENDACIÓN

Con fundamento en los resultados obtenidos, así como en las potestades conferidas en la Ley General de Control Interno No 8292, artículos 12 inciso c) y 39, se emite la recomendación que a continuación se detalla. El seguimiento de esta recomendación lo realizará la Auditoría Interna en fecha posterior a la indicada pero el auditado deberá acreditar toda aquella documentación que, en el tiempo, evidencie el cumplimiento de esta. El incumplimiento injustificado de la recomendación en el plazo establecido podría generar responsabilidades al funcionario encargado de implementarlas.

5.1 A la Alcaldesa de Heredia, Máster Angela Aguilar Vargas

Ordenar a la Sección de Talento Humano elaborar y remitir, a más tardar el 30 de enero de 2026, un Plan de Acción Correctivo que atienda de manera efectiva los hallazgos señalados en el presente informe. Dicho Plan deberá presentarse a la Alcaldía de Heredia con copia a la Auditoría Interna, e incluir, al menos, la identificación del hallazgo que se pretende subsanar, la descripción precisa de las acciones correctivas a implementar, la designación de responsables para su ejecución y los plazos establecidos para su cumplimiento. Los plazos para ejecutar las acciones no deben superar los 40 días hábiles.

Dentro de la identificación del hallazgo deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos, sin perjuicio de otros que se consideren necesarios:

- Aspectos relacionados con ascensos directos (Ver comentario 3.1)
- Verificación y análisis documentados de requisitos de experiencia profesional conforme al Manual Descriptivo de Clases de Puestos. (Ver comentario 3.2)
- Cumplimiento del ordenamiento jurídico respecto a las Reasignaciones de Puestos institucionales. (Ver comentario 3.3)
- Formalización de criterios sobre atinencias académicas (Ver comentario 3.4)
- Metodología para la valoración de competencias deseadas. (Ver comentario 3.5)
- Revisión del Manual Descriptivo de Clases de Puestos y el Manual Básico de Organización y Funciones para los casos identificados como desactualizados en dichos manuales. (Ver comentario 3.6)
- Cumplimiento de la normativa archivística en la conformación y protección de expedientes de personal, incluyendo el resguardo de datos sensibles. (Ver comentario 3.7)

- Establecimiento de mecanismos para la atención de suplencias y la provisión de recurso humano a una plaza jerárquica abierta desde el periodo 2024. (Ver comentario 3.8)

Nota: La evidencia de este estudio de auditoría se mantiene en el expediente físico y digital AI-04-2025.