



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
Dirección de Auditoría Interna

-1-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

Puntarenas, 8 de diciembre de 2016.

Señor:
Randall Chavarría Matarrita.
Alcalde Municipal.
Presente,

Señora:
Lcda. Noelia Solórzano Cedeño.
Vicealcaldesa Municipal.
Presente,

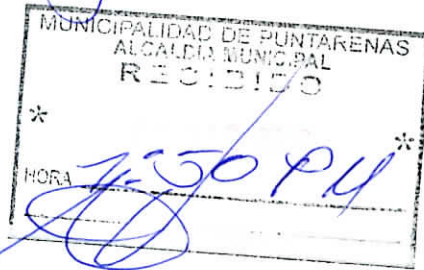
Señor:
Randall Aguirre Matarrita.
Coordinador de Recursos Humanos.
Presente,

Estimados señores:

En cumplimiento a lo establecido en el aparte 2.3 del plan anual de trabajo de esta Auditoría Interna, correspondiente al periodo 2016, se exponen los resultados de una auditoría de carácter especial al proceso de recursos humanos de la Municipalidad de Puntarenas. Comprende un periodo de estudio del 1 de enero del 2015 al 30 de octubre del 2016 y se orienta en evaluar el tipo de controles que efectúa ese departamento, en relación al cumplimiento de la normativa sobre la asistencia, procedimientos de evaluación del desempeño, pagos de horas extras e incapacidades del personal municipal. Asimismo, se abarcó la verificación de los procedimientos de control interno empleados en la ejecución de las funciones que corresponden a esa dependencia municipal, en relación específica a los temas mencionados.

Para llevar a cabo esta labor, se contó con la siguiente información: Toma de muestras en relación a los temas citados, controles, reportes y respaldos existentes, manuales de procedimientos, reglamentos, instructivos o directrices de cada uno de los procesos supervisados por esa Unidad y corroboración del uso y mantenimiento del instrumento que registra las marcas de asistencia del personal administrativo dentro del actual edificio municipal, así como la aplicación de entrevistas e indagaciones.

Los resultados de la presente auditoría, se discutieron previamente con la Lcda. Noelia Solórzano Cedeño, Vicealcaldesa Municipal y el Lic. Randall Aguirre Matarrita, Coordinador de Recursos Humanos, en fecha 7 de diciembre de 2016.



8/12/2016
1:50 pm



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-2-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

1. GENERALIDADES:

Las municipalidades enfrentan cada vez mayores retos, asumen mayores competencias, esto les demanda una gestión de recursos humanos más tecnificada, moderna, con instrumentos efectivos y actualizados que faciliten la gestión del talento humano, muchos de los aspectos que parecieran ser una mezcla de estrategia y operatividad, no se incluyen en algún Reglamento o Manual que sea de conocimiento de toda la organización, por lo que la responsabilidad por parte de las instancias de Recursos Humanos en asesorar a los Jerarcas en el establecimiento de Políticas, resulta sumamente importante como aporte a la gestión estratégica institucional.

El profesional en Administración de Recursos Humanos, debe conocer sobre la administración de salarios, legislación laboral, selección de personal, evaluación de desempeño y cambio organizacional. Lo anterior, a fin de lograr eficacia y eficiencia en la gestión municipal.

Esta oficina se encuentra integrada a nivel organizacional como dependencia Asesora de la Alcaldía Municipal, no obstante operacionalmente se encuentra subdividida en Recursos Humanos, integrada por un Coordinador profesional 2-A, un Asistente de la Jefatura profesional 1-A y un Administrativo 1-B; la otra parte es Planillas, conformada por tres Asistentes Técnicos 1-A y un Administrativo 1-A.

2. RESULTADOS:

2.1 Existencia de amplias jornadas laborales (pago de horas extras):

La normativa laboral se encuentra regulada en el Código de Trabajo de Costa Rica (CT), el cual fue aprobado en 1943, y sus disposiciones son vinculantes para todos los patronos. Conforme a esa Ley, la Jornada ordinaria laboral en Costa Rica sumada a la extraordinaria no puede ser mayor de doce (12) horas en un día calendario; es decir, que en las 24 horas que componen un día, la persona trabajadora debe tener libre al menos un período de doce horas.

En igual sentido la Convención Colectiva establece sobre ese tema lo siguiente: ARTICULO No. 23 *"La jornada máxima de trabajo en la Municipalidad es de cuarenta y cuatro horas semanales, manteniéndose las normas establecidas en todas las jornadas actuales de trabajo".(...)*

De las citas recién transcritas y conforme a una muestra tomada en el mes de julio del presente año, se observa el incumplimiento dado, en razón del excesivo pago de horas extras aplicados a algunos funcionarios municipales (guardas, choferes y secretaria municipal), a pesar que esta situación ha sido advertida por el departamento de Recursos Humanos, recientemente en el oficio MP-CRH-OF-372-



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-3-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

08-2016 que se transcribe literalmente *“El incremento en las horas extraordinarias es un efecto colateral de la falta de contenido presupuestario en los rubros de Suplencias, puesto que la Administración al asumir incapacidades, permisos (enfermedad o fallecimiento), situaciones fortuitas o vacaciones del personal recurre a recargar las horas de ausencias en el personal que esta laborando, generando excesos de horas extraordinarias de más de las horas permitidas por el ley (12 horas diarias)” “Este obvio recargo de trabajo en el personal genera estrés laboral, que a un mediano y largo plazo generan enfermedades laborales y disminución de la calidad y esperanza de vida de los trabajadores, aunado a una ausencia del colaborador(a) municipal en su núcleo familiar y en actividades que pueden disminuir los niveles de estrés (ejercicio, deportes, actividades recreativas)”*.

A pesar de ser oportunas las anteriores consideraciones, las mismas fueron desatendidas, en su lugar se presupuestó en ese concepto para el año 2017, la suma final de **¢83.241.123.24**, según consulta ante el departamento de Presupuesto, habiéndose proyectado al inicio, la suma de **¢147.621.001.69**, aún y cuando como bien lo apuntó dicho departamento, *“rebajar estos rubros incluidas las horas extras, es afectar el Recurso más importante con el que cuenta la Municipalidad de Puntarenas, el Recurso Humano”*.

Asimismo, y conforme a indagaciones durante esta auditoría, se reflejó el tema de los controles internos para la cancelación de este tipo de jornada (horario extraordinario), razón que nos llevo hasta las jefaturas inmediatas que deben vigilar y conformar que las planillas extraordinarias que presentan ante el Departamento de Recursos Humanos para su respectivo pago, hayan sido cumplidas por sus funcionarios. Se les consultó el procedimiento que siguen para ello, encontrando que de las tres jefaturas indagadas, todas coinciden en que son sus propios subalternos quienes se las reportan y ellos solo las trasladan al departamento de recursos humanos, sin comprobar si efectivamente la cantidad se cumplió como tal.

Esta situación podría estar afectando el erario municipal, toda vez que al no existir esos controles internos podrían darse posibles alteraciones en las horas efectivamente laboradas contra las horas simplemente consignadas por los funcionarios beneficiados con los pagos de ellas, sin la supervisión debida por parte de su jefatura inmediata. Cabe señalar que esta Municipalidad, ejecutó un monto de **¢130.726.597,24** en el periodo 2015, lo que representa un 7.82% del presupuesto total ejecutado en sueldos fijos por **¢1.672.520.000,00**. Al 31 de octubre de 2016, se habían ejecutado **¢122.604.417,75** por ese mismo concepto, a ese momento el 9.85% del presupuesto total ejecutado de sueldos fijos de este Gobierno Local por **¢1.245.230.000,00**.

Según el reporte aportado por el departamento de recursos humanos, las dependencias donde más se devengan horas extras, corresponden a: Cementerios, Plantel Municipal, Servicios Generales, Mercados, Taller Mecánico, Desarrollo



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-4-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

Urbano, Zona Marítimo Terrestre, Caminos y Calles, Secretaría Municipal, Unidad Técnica de Gestión Vial, Recolección de Basura, Dirección de Servicio y Mantenimiento.

2.2 Pago de Incapacidades:

Nuestro país, tiene un sistema de seguro social financiado mediante contribuciones del Gobierno, los patronos y los trabajadores. El Seguro Social costarricense provee asistencia médica, asistencia para maternidad y pensiones, y administra la mayoría de hospitales y centros de atención en salud del país. En cuanto a las Incapacidades, el patrono debe pagar al empleado que se encuentra en ese estado, por lo menos el cincuenta por ciento de su salario durante los primeros tres días. A partir del cuarto día, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), paga el 60% del salario, mediando la existencia de un certificado de incapacidad extendido por un médico de la institución. El patrono no está obligado a pagar el salario a partir del cuarto día, a excepción de la incapacidad por maternidad (en este caso, paga la mitad del salario durante tres meses, y la CCSS paga la otra mitad). Según muestra aplicada durante la presente auditoría, es evidente el cumplimiento de este presupuesto, sin embargo, conforme a consulta verbal efectuada, dichas incapacidades son validadas para su respectivo pago hasta en la bisemana posterior luego de su consignación, esto se debe a que algunas jefaturas sobre todo las de nivel operacional, no cumplen con lo establecido en el artículo 28 inciso b) de la Convención Colectiva que cita ***“El comunicado verbal de la incapacidad deberá realizarse hasta dos días hábiles siguientes, el comunicado escrito de la incapacidad deberá realizarse en un plazo no mayor a tres días hábiles o bien al terminar un internamiento en casos especiales, lo anterior a la Jefatura Inmediata y Recursos Humanos.***

Ante esta situación, es importante que las jefaturas a quienes le correspondan este tipo de responsabilidades, erradiquen estas practicas, puesto que las mismas son contrarias a lo que establece la normativa y ello genera desorden en el control de las planillas futuras. Cabe recalcar que existen datos erróneos (dedazos), en las listas de incapacidades que fueron aportados a esta Dirección por parte del departamento de Recursos Humanos para su verificación. Se comprobó que la coilla de incapacidades no cuenta con la fecha de recibido de Recursos Humanos, siendo que esta omisión no permite llevar un control que pueda confrontarse con la normativa aplicable al tema del plazo para la entrega de incapacidades.

Dentro de las incapacidades tenemos los llamados Riesgos de Trabajo, además de los requerimientos de seguridad en las condiciones del trabajo. Ellos son un sistema de seguros para proteger al trabajador de los accidentes sucedidos en horas laborales. El seguro es provisto por el Instituto Nacional de Seguros. Existe una tabla detallada que contiene los porcentajes de incapacidades que resultan de accidentes, estas incapacidades pueden ser permanentes y temporales. En fecha 17



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-5-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

de febrero del 2016 se cancelo dicha póliza por un monto de ¢98.776.793.00, según consta en el cheque N° 85527.

Sobre el tema de salud ocupacional, es importante mencionar que la administración municipal, no esta cumpliendo con lo que indica el Código de Trabajo en su artículo 300, la cual señala en lo que interesa: ***“Toda empresa que ocupe, permanentemente, más de cincuenta trabajadores está obligada a mantener una oficina o departamento de salud ocupacional”.*** (...)

2.3 Ausencia de evaluación del desempeño:

La preparación de un plan o programa de evaluación, constituye un elemento indispensable en el proceso de estimar el desempeño de los funcionarios. Los planes de evaluación pueden variar notablemente, desde programas sencillos, hasta aquellos complejos que utilizan grandes empresas, en las cuales pueden existir grupos de estudio, comisiones que revisan las evaluaciones, actas y recomendaciones formales. El proceso a seguir para tales efectos esta pautado a partir del capítulo VI del Código Municipal *“Evaluación y Calificación del Servicio”*, no obstante, según muestra tomada y consulta efectuada a la Coordinación del departamento de Recursos Humanos, se verifico que la última evaluación aplicada consta del mes de junio del año 2012 a junio del año 2013, es decir, estos últimos cuatro (4) años el personal municipal no ha sido objeto de evaluación alguna.

Sobre esta evaluación nos advirtió el Lic. Olman Castro Valle, Coordinador a.i del departamento de Recursos Humanos, que la misma había sido apelada por dos funcionarios. Ante esta situación, se consultó a la Coordinadora de Servicios Jurídicos y a uno de los propios involucrados sobre el tema, obteniendo como resultado coincidencias sobre lo sucedido, sin embargo, no se encontró documento fehaciente que determinará si la evaluación aplicada en el periodo arriba citado, fue tomado como cierto o nulo por la administración.

2.4 Insuficientes controles de asistencia sobre el personal municipal:

Sobre este particular, existe un solo marcador digital para el control de asistencia del personal administrativo que labora dentro del actual edificio municipal, sobre los restantes recintos municipales no se tiene tal control, a lo mucho se llevan bitácoras donde imponen la firma de entrada y salida, estos instrumentos se mantienen en las casetillas de guarda a efectos de consignar cada firma.

El registro de marca tiene sus excepciones para efectuarla, sin embargo, esta debe tener ciertos parámetros, los cuales encuentran su sustento legal en lo que citan los numerales 35 párrafo segundo¹ del Reglamento Interior de Trabajo y el 31²

¹ Artículo 35, R.I.T.(...) Quedan excluidos de tal obligación, aquellos servidores que expresamente exima el Ejecutivo Municipal. Esta decisión deberá comunicarla por escrito a la Oficina de Personal.



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-6-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

de la Convención Colectiva. En ambos supuestos, se tomaron muestras sobre al menos la constancia que debe existir en cada uno de los expedientes administrativos de los funcionarios que gozan de tales beneficios, sin embargo, de la lista facilitada por el departamento de Recursos Humanos, en ninguno de dichos expedientes se encontraba documento que demostrará la exoneración de marca otorgada. Además de las anteriores excepciones de marcas, las jefaturas también gozan de tal privilegio, aunque no se encontró normativa que así lo constituyera.

De los rebajos de salarios efectuados a algunos funcionarios municipales por concepto de ausencias y llegadas tardías en los meses de junio y julio de los corrientes, esta auditoría no entró a conocer el fondo del asunto, en virtud que este tema está siendo valorado por instancias judiciales. Cabe mencionar que el Reglamento Interior de Trabajo vigente a la fecha, se encuentra sumamente desactualizado (promulgado en 1980) y necesita intervención que adecue su terminología y esclarezca el debido proceso a seguir.

Por otra parte, existe una situación de horarios con funcionarios administrativos que ejercen labores de facturación en el Banco de Costa Rica, quienes tienen una entrada a las 9am y salida a las 4pm de lunes a viernes, aún cuando el Reglamento Interior de Trabajo en su artículo 13, inciso a) y la Convención Colectiva en su artículo 23, inciso i), establece un horario de lunes a jueves de 7am a 4pm y viernes de 7am a 3pm, lo que implica que dichos funcionarios están laborando 8 horas menos semanalmente. Esta condición debe ser resuelta por la administración con el propósito que los funcionarios cumplan a cabalidad con las horas semanales que disponen las normas referidas.

3 CONCLUSIÓN:

Con base en los resultados obtenidos, se comprobó que conforme a algunos puestos, existe el pago por concepto de jornadas extraordinarias que exceden lo establecido en la normativa de trabajo, exponiendo el recurso humano a contraer problemas de salud que a corto o mediano plazo afectarían la respectiva ejecución de sus labores. No existen controles a nivel de jefaturas en cuanto al reporte de incapacidades, cuya repercusión afecta el pago de planillas futuras. Se comprobó que en los últimos cuatro años, no se ha aplicado la evaluación del desempeño a los trabajadores municipales, siendo ello una herramienta indispensable que permite valorar el rendimiento obtenido en el presente y aprovechar ese insumo en el futuro.

Se verificó la existencia de un reloj marcador dentro del edificio administrativo, cuyo programa permite la veracidad del registro de las marcas, el cual puede ser

² Artículo 31, Convención Colectiva: Cuando los trabajadores tengan más de 20 años laborados para la Municipalidad de Puntarenas, gozarán del beneficio de exoneración de marca por los medios establecidos para el control de asistencia. Esto como medida de estímulo por los años laborados para la institución y la supervisión recaerá en el jefe inmediato.



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
Dirección de Auditoría Interna

-7-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

supervisado por un solo funcionario, sin embargo, este sistema no es contemplado en los demás recintos municipales, por ello, es inexistente la supervisión de personal. Esta última, se realiza mediante bitácoras de asistencia que no son viables a la hora de llevar un control interno adecuado sobre la entrada y salida del personal en su tiempo laboral.

Por lo anterior y con fundamento en los resultados obtenidos en la presente auditoría, es evidente que el departamento de Recursos Humanos de esta Municipalidad debe contar con las condiciones apropiadas como son la definición de regulaciones, políticas, actualización de reglamentos, mejoramiento de controles internos y las herramientas tecnológicas (marcadores digitales), mismos que se encontraron carentes en el desarrollo del presente estudio.

4 RECOMENDACIONES AL SR. ALCALDE MUNICIPAL:

Con fundamento en lo establecido en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno 8292, se giran las siguientes recomendaciones al Sr. Alcalde Municipal, para su acatamiento obligatorio:

- a. Se adecuen las jornadas laborales conforme a la normativa aplicable, mediante roles de trabajo con el personal existente, en caso de ser insuficiente valorar la creación de nuevas plazas en los futuros presupuestos ordinarios. (ver aparte 2.1)
- b. Empezar las acciones necesarias para que las jefaturas a quienes les corresponden reportar el tiempo extraordinario, mejoren los controles internos sobre la verificación efectiva del tiempo laborado por sus subalternos, a fin de no afectar el erario municipal. (Ver aparte 2.1)
- c. Implementar con carácter estricto lo que establece el artículo 300 del Código de Trabajo, en relación a la oficina de Salud Ocupacional. (ver aparte 2.2)
- d. Se ordene al Departamento de Recursos Humanos, consignar la fecha de recibido de las incapacidades que son reportadas por el personal administrativo y el operacional, a fin de velar que se cumpla con los plazos que establece el artículo 28 inciso b) de la Convención Colectiva sobre el comunicado de las incapacidades. Asimismo, es necesario mejorar el control sobre los listados de incapacidades, dado que se encontraron inconsistencias (dedazos) evidentes sobre los días que reportan las mismas. (Ver aparte 2.2)
- e. Se ordene al departamento de Recursos Humanos con carácter de urgencia, cumplir con lo ordenado en el capítulo VI del Código Municipal, a fin de que sea la evaluación del desempeño, una observación que demuestre la operación de todo lo actuado. (ver aparte 2.3)



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
Dirección de Auditoría Interna

-8-

Informe MP-DAI-IF-11-2016
8 de diciembre de 2016

- f. Girar las instrucciones necesarias para implementar en los demás recintos municipales, marcadores digitales que permitan mantener un control adecuado sobre la asistencia del personal operacional, garantizando así una adecuada vigilancia y control cruzado con la unidad de Recursos Humanos. (ver aparte 2.4)
- g. Se valore la conformación de una Comisión Institucional, con el fin de emprender las labores de formulación, diseño, aprobación, publicación e implementación del Reglamento Interior de Trabajo, dado que el actual se encuentra desfasado. (ver aparte 2.4)
- h. Empezar las acciones que correspondan, a fin se atienda la situación horaria de los funcionarios administrativos que laboran en facturación en la sucursal del Banco de Costa de Rica en Puntarenas, con el propósito de ajustarlo a las jornadas que establecen las regulaciones de esta Municipalidad. (ver aparte 2.4)
- i. Elaborar un manual de funciones y responsabilidades, que facilite la ejecución de la función técnica, administrativa y operacional del departamento de Recursos Humanos, a efectos de aplicar sistemas adecuados de vigilancia y control pertinentes a cada ocupación asignada, que implique la definición de actividades, procesos y transacciones dentro de su estructura organizacional.
- j. Informar a esta Auditoría Interna en un plazo no mayor a diez días hábiles, las acciones concretas a tomar para el cumplimiento de las recomendaciones que anteceden y en dos meses calendario su estado de implementación.

Atentamente,

LUIS ALBERTO
GAMBOA
CABEZAS (FIRMA)

Firmado digitalmente por
LUIS ALBERTO GAMBOA
CABEZAS (FIRMA)
Fecha: 2016.12.08
13:20:05 -06'00'

Lic. Luis Alberto Gamboa Cabezas.
AUDITOR INTERNO a.i.

cc. Concejo Municipal.
Archivo.

