



**MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS  
DIRECCION DE AUDITORIA INTERNA**

16 de mayo de 2019  
MP-DAI-OF-048-05-19

**Señor:  
Randall Chavarría Matarrita  
Alcalde Municipal**



**Asunto:** Remisión de Asesoría MP-DAI-AS-01-05-19.

Estimado señor:

De conformidad con lo establecido en el artículo 22 y 32 de la Ley General de Control Interno, procedo a realizar formal remisión de la asesoría MP-DAI-AS-01-05-19.

Agradeciendo su atención, se despide.

Cordialmente,

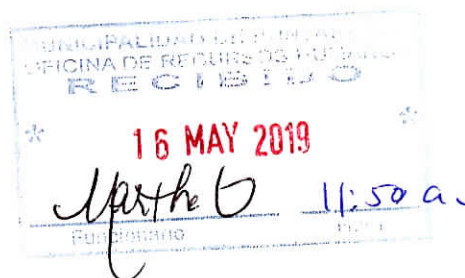
**AUDITORÍA INTERNA**

*Licda. Gioconda Oviedo Chavarría*

**Gioconda Oviedo Chavarría  
Auditora Municipal**



cc. Concejo Municipal  
Randall Aguirre Matarrita, Coordinador de Recursos Humanos  
Archivo





## MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

MP-DAI-AS-01-05-19

### I. INTRODUCCIÓN

El papel de asesoría que le ha sido encomendado a las Auditorías Internas, tiene su sustento técnico y doctrinario en el ordenamiento jurídico que regula la actividad y, consiste en proponer criterios, opiniones u observaciones que coadyuven a la toma de decisiones.

Las asesorías que brinda la Auditoría Interna debe estar fundamentada y atender sobre asuntos estrictamente de su competencia, sin que menoscabe o comprometa la independencia y objetividad en el desarrollo posterior de sus demás competencias, observando lo indicado en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y, en la norma 1.1.3.1 del Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el sector público.

Así lo indicado y, con fundamento en los deberes y potestades establecidos en los artículos 22 y 32 de la Ley General de Control Interno, Ley N.º 8292, esta Dirección se refiere a la circular MP-CRH-CIR-010-05-2019, del 9 de mayo de 2019, correspondiente al cartel del concurso interno 01-05-2019, mediante el cual se indica que, de conformidad con los criterios legales PSJ- 728-10-15 y PSJ-1 54-02-17, el personal que esté nombrado bajo las modalidades de suplencias, jornales ocasionales, servicios especiales e interinos sustitutos, no podrán participar en dicho concurso.

### II. RESULTADOS

#### 2.1 Sobre los concursos internos y la participación de los funcionarios municipales interinos

##### 2.1.1 *Idoneidad y estabilidad*

El artículo 192 de la Constitución Política establece un régimen de empleo público estatutario que se asienta en dos principios fundamentales: la necesaria comprobación de la idoneidad para el ingreso y, la estabilidad en el empleo.

Se entiende por idoneidad el cumplimiento de una serie de requisitos que permitan desarrollar eficientemente la función pública que les ha sido encomendada y, por estabilidad se tiene la garantía de inamovilidad para los funcionarios en propiedad, que establece la Constitución Política.

En ese sentido, el Código Municipal establece en su artículo 128, inciso b) que, para ingresar al servicio dentro del régimen municipal se requiere "*Demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos contemplados en esta ley y sus reglamentos*".



## MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

MP-DAI-AS-01-05-19

De igual forma, el artículo 134 del citado cuerpo normativo, señala que *"El personal se seleccionará por medio de pruebas de idoneidad, que se administrarán únicamente a quienes satisfagan los requisitos prescritos en el artículo 116 de esta Ley. Las características de estas pruebas y los demás requisitos corresponderán a los criterios actualizados de los sistemas modernos de reclutamiento y selección, así como al principio de igualdad y equidad entre los géneros, y corresponderán a reglamentaciones específicas e internas de las municipalidades. Para cumplir la disposición de este artículo, las municipalidades podrán solicitarle colaboración técnica a la Dirección General de Servicio Civil"*.

Sobre ese mismo tema la Sala Constitucional ha indicado:

*"La Sala entiende que en el sector Público los concursos para llenar plazas es el medio natural mediante el cual se abre la posibilidad a todos aquellos sujetos que, cumpliendo los requisitos académicos, y de experiencia laboral sean aptos para ocupar el puesto que se sacó a concurso, para con ello cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 192, de la "idoneidad comprobada" garantizándose la eficiencia de la función de la administración. (Sala Constitucional, resolución número 1997-5119 de las trece horas doce minutos del veintinueve de agosto de mil novecientos.*

Se entiende, de lo anteriormente expuesto que, para demostrar la idoneidad para un puesto, se debe acudir al concurso, el cual encuentra sustento en el Código Municipal, a través de la carrera administrativa, como uno de los medios para acceder a los diversos puestos municipales.

A mayor abundamiento, se cita el artículo 137 del Código Municipal que reza:

*"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". (El resaltado no es del original).*



## MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

MP-DAI-AS-01-05-19

### 2.1.2 Carrera administrativa municipal

En cuanto a la carrera administrativa municipal, la Sala Constitucional resolvió:

*“El Código Municipal elabora el derecho a la carrera administrativa como el medio óptimo de desarrollo y promoción humanos, que motiva todo el empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal. Bajo esa línea de pensamiento, establece que todos los trabajadores de las municipalidades del país quedan protegidos por los principios, beneficios y demás que se estipulan en el Código de referencia, una vez que sean nombrados con base en el sistema de selección por méritos. En el mismo sentido, es claro en prescribir que los servidores interinos y el personal de confianza no se encuentran protegidos por los derechos y beneficios de la Carrera Administrativa Municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella. Así, el derecho a la carrera administrativa dentro del régimen de empleo municipal tal y como está configurado actualmente, lo es únicamente para el personal que haya adquirido la estabilidad en el cargo a través de la idoneidad demostrada bajo el procedimiento de selección que ese Código establece al respecto. Procede entonces, analizar si el acceso a los concursos constituye o no uno de esos derechos propios de la carrera administrativa municipal”.*

En ese sentido el Código Municipal establece:

*“Artículo 124. Establécese la carrera administrativa municipal, como medio de desarrollo y promoción humanos. Se entenderá como un sistema integral, regulador del empleo y las relaciones laborales entre los servidores y la administración municipal. Este sistema propiciará la correspondencia entre la responsabilidad y las remuneraciones, de acuerdo con mecanismos para establecer escalafones y definir niveles de autoridad.*

*Artículo 127. Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.*

*Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales. (El resaltado no es del original)*

*Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal”.*



## MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

MP-DAI-AS-01-05-19

### 2.1.3 Servidor interino

La Sala Constitucional se ha referido a los funcionarios interinos en los siguientes términos:

*“La figura del servidor interino ha sido concebida con el fin de hacer posible la sustitución temporal de los servidores públicos regulares, garantizando de esta forma la continuidad de la labor del Estado, motivo por el cual, aunque se haya nombrado interinamente durante varios años a un servidor no adquiere un derecho que obligue a la Administración a nombrarlo en propiedad, o a seguirlo nombrando en otros cargos. En este punto es importante distinguir las categorías de interinos: los interinos para sustituir funcionarios en propiedad (es decir, interinos en plazas no vacantes) y los interinos en plazas vacantes. En el primer supuesto, del nombramiento en sustitución del propietario, la designación está subordinada a la eventualidad del regreso al puesto del funcionario titular, en cuyo caso debe cesar la designación del interino, ya que ese tipo de nombramiento no le es oponible al propietario. En caso de plazas vacantes, el servidor interino goza de una estabilidad relativa o impropia, en el sentido de que no puede ser cesado de su puesto a menos que se nombre en él a otro funcionario en propiedad...)*

*“En criterio de esta Sala, una de las garantías que se tienen sobre la calidad del servicio que brinda la Administración se sustenta en que el contrato de interinidad se encuentra igualmente sujeto a la verificación de requisitos y otras formalidades. Por ejemplo, debe realizarse siempre por escrito y consignar la causa de sustitución, identificando al trabajador sustituido e indicando si se realizarán las mismas funciones que el trabajador sustituido u otras de diversa naturaleza, además del plazo de duración del mismo. De lo anterior se desprende que quien ocupe un puesto en la función pública, aunque sea en la modalidad del interinazgo, lo hará bajo los supuestos de responsabilidad del puesto que desempeña, tal y como lo hace el propietario. De lo expuesto, se desprende con claridad que los derechos y beneficios de la carrera administrativa que no gozan los interinos se refieren, principalmente, a las causas y procedimientos de remoción. En síntesis, se ha determinado que el servidor interino no goza de la estabilidad laboral propia que el artículo 192 constitucional garantiza a los regulares, pero no por ello puede la Administración negarle derechos fundamentales sin justificación alguna”.*

### 2.1.4 Derecho de acceso al concurso

La Sala Constitucional ha resuelto *“...que los artículos 192 y 193 de la Constitución Política garantizan el libre acceso a los cargos **públicos en condiciones de igualdad** y a partir del sistema de méritos que el propio constituyente denominó de idoneidad comprobada. En consonancia con lo anterior, los concursos públicos destinados a conformar los registros de elegibles que han de servir como base para efectuar dichos nombramientos, les permiten a las personas interesadas en un puesto del servicio público concursar por un nombramiento y enfrentarse con los demás aspirantes, por un lado, en un plano de igualdad, y, por el otro, en el marco de una evaluación objetiva de sus antecedentes y condiciones personales. De este modo, objetivo y eficiente, se logra establecer si los oferentes cumplen los requisitos y características necesarios para desempeñarse óptimamente en determinada plaza, es decir, si reúnen los*



## MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

MP-DAI-AS-01-05-19

méritos que la función demanda. Tal procedimiento le confiere al trabajador la posibilidad de concursar y acceder en condiciones de igualdad a los puestos públicos, lo que salvaguarda la libertad de trabajo y la requerida eficiencia en la prestación de los servicios públicos”.

Continúa la Sala señalando que:

*“Resulta contrario con el Derecho de la Constitución, el que se establezca una diferencia entre funcionarios interinos y funcionarios en propiedad, a efectos de que se les permita acceder a los concursos internos efectuados dentro de las corporaciones municipales y que la interpretación correcta del artículo 118 del Código Municipal, no permite establecer una diferencia entre servidores interinos y en propiedad, en relación con la forma en que acceden a los concursos públicos para llenar las plazas vacantes”.*

En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen C-089-2019, del 03 de abril del 2019 indicó:

*“...se ha considerado que resulta contrario al Derecho de la Constitución, el impedir que los funcionarios interinos de las corporaciones municipales, participen en los concursos internos que se efectúen en las Municipalidades para llenar las plazas vacantes. Dicho criterio ha sido reiterado en diversas sentencias posteriores, manteniéndose actualmente como una línea jurisprudencial sostenida (Entre otras, las resoluciones Nos. 2015016433 de las 09:05 hrs. del 23 de octubre de 2015 y 2015016864 de las 09:05 hrs. del 30 de octubre de 2015, ambas de la Sala Constitucional)”.*

*El Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda han reconocido que, a nivel municipal “El trabajador interino tiene derecho de participar en el concurso de oposición en igualdad de condiciones, para integrar la lista de elegibles y con ello, si su calificación se lo permite, integrar la respectiva terna o nómina de nombramiento. Se pretende una evaluación objetiva de los atestados y condiciones personales de cada oferente, cabalmente para establecer si cumplen los requisitos y características necesarias para desempeñarse de manera óptima en el puesto. Al tenor de lo cual, no se puede cuestionar la participación de ninguna persona en estos concursos y menos si se trata de funcionarios interinos. Reconocer lo contrario sería atentar directamente contra los derechos de los funcionarios”. (Resolución No. 74-2018-V de las 11:55 hrs. del 14 de setiembre de 2018, del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Quinta). Y por su parte, la Sección Tercera del citado Tribunal Contencioso Administrativo, reafirma la posibilidad que los interinos participen en los concursos internos dentro de las corporaciones municipales (Resolución No. 123-2018 de las 14:20 hrs. del 16 de marzo de 2018)”.*

*“Siendo congruentes con la jurisprudencia constitucional vinculante, en nuestra doctrina administrativa hemos reconocido y reafirmado que los funcionarios interinos si pueden participar en los concursos internos, y, por tanto, las corporaciones municipales deben adecuar los procesos de selección de personal a fin de permitirles su participación en aquellos convocados para llenar plazas vacantes. No obstante, hemos advertido que esta participación no les exime de ningún modo del deber de demostrar su idoneidad para el puesto”.*





## MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

MP-DAI-AS-01-05-19

*“Así las cosas, en razón del carácter vinculante de las resoluciones emanadas por la Sala Constitucional, lo procedente es permitirles a los funcionarios interinos de las corporaciones municipales, participar en los concursos internos que se efectúen para llenar las plazas vacantes”.*

### 3. CONCLUSIÓN

Es importante mencionar que tanto la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y el Código Municipal, definen a los funcionarios **interinos** como los nombrados para cubrir ausencias temporales de los funcionarios permanentes (incapacidades, licencias entre otros) y los funcionarios interinos nombrados en plazas vacantes, no observándose distinción alguna entre unos y otros, ya que solamente se refieren a funcionarios **interinos**.

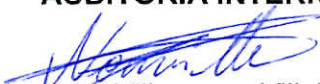
Así, esta Auditoría Interna emite el presente servicio de asesoría con el fin de que ese Despacho **valore y revise la legalidad** de lo indicado en el punto 5 de la circular MP-CRH-CIR-010-05-2019, correspondiente a la prohibición de que funcionarios interinos, en calidad de sustitutos o suplentes, puedan participar en concursos para optar por puestos en propiedad, ya que podría estarse limitando su derecho a la estabilidad en su trabajo.

No obstante, lo anterior, es importante destacar que, como parte de sus funciones, a la Auditoría Interna le corresponde asesorar dentro del marco de sus competencias y generar recomendaciones, entendidas éstas como las *“Acciones correctivas que se emiten y que son sugerencias dirigidas a la Administración para subsanar las debilidades determinadas durante la auditoría”*. (Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público M-2-2006-CO-DFOE); no obstante, la asesoría y sus recomendaciones se convierten en una guía para la Administración Activa, que debe analizarlas y definir si comparte lo expresado para, luego, **emitir los actos propios que se convierten en la manifestación de su voluntad**.

En este sentido, esa Alcaldía puede apartarse del presente servicio de asesoría, ya que la misma no es vinculante, sino que es el reflejo de la competencia de órgano asesor que le corresponde a la Auditoría Interna.

Cordialmente,

**AUDITORÍA INTERNA**

  
Nora Villanueva Villalobos  
Asistente de Auditoría



*Lcda. Gioconda Oviedo Chavarría*  
Gioconda Oviedo Chavarría  
Auditora Municipal



cc. Concejo Municipal  
Randall Aguirre Matarrita, Coordinador de Recursos Humanos  
Archivo