



INFORME Nro. MLC-UAI-INF-008-2022

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL COMPONENTE DE REMUNERACIONES, SEGÚN EL TÍTULO III DE LA LEY FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, N.º 9635 EN LA MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE

1. INTRODUCCION.

1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.

A más de tres años de emitida la Ley Fortalecimiento de las finanzas públicas, Nro. 9635, de 04 de diciembre de 2018, en la Municipalidad de La Cruz se necesita continuar con el cumplimiento de las normas que tienen como norte la mejora de la eficiencia en el manejo de los fondos públicos, así como, limitar todo acto que conlleve a una gestión poco sana de los recursos económicos. En ese sentido, se pretende brindar un seguimiento a la aplicación de la legislación vigente por parte del ayuntamiento, en cuanto a la gestión de los recursos vinculados con el pago de remuneraciones.

Por lo anterior, la Unidad de Auditoria Interna, en cumplimiento del Plan Anual Operativo del año 2022 y procura el fortalecimiento del sistema de control interno institucional, en las diversas fases del proceso, con el fin de mitigar los riesgos asociados del mismo, realizó el presente estudio especial sobre lo dispuesto en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Nro. 9635 y el Reglamento respectivo, en los cuales se contemplan aspectos relacionados a temas como: ordenamiento del sistema remunerativo y auxilio de cesantía, dedicación exclusiva, prohibición, anualidad, así como la evaluación del desempeño de los servidores públicos, entre otros.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para este análisis, en relación al cumplimiento del componente de remuneraciones, según el Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Nro. 9635, es de total responsabilidad de la administración municipal de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno.

1.3. CRITERIOS DEL ESTUDIO.

a) Ley General de Control Interno.



- b) Código Municipal, Ley No. 7794.
- c) Normas de Control Interno para el Sector Público
- d) Ley Nro. 9635, “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Pública”.
- e) Pronunciamientos de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República.
- f) Reglamento para la aplicación de la Dedicación Exclusiva de la Municipalidad de La Cruz.

1.4. OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO.

Análizar la aplicación de la Ley Nro. 9635 en la Municipalidad de La Cruz, desde su entrada en vigencia hasta el mes de octubre del 2022.

1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

La auditoría comprendió las actividades desarrolladas por la Municipalidad de La Cruz para el reconocimiento y pago de los incentivos de anualidad, dedicación exclusiva y prohibición en la gestión de las remuneraciones con base en el Título III de la Ley n.º 9635. El periodo será el comprendido entre el 01 de enero de 2019 al 31 de octubre de 2022, ampliándose cuando se consideró necesario.

La auditoría se efectuó de conformidad con el “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, No. R-CO-064-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 del 25 de setiembre de 2014.

1.6. LIMITACIONES PARA REALIZAR EL ESTUDIO.

Mediante el oficio MLC-UAI-OF-104-2022, con fecha del 21 de octubre del 2022, su inciso f), se le solicitó al departamento de Recursos Humanos, copia certificada de las planillas de cálculo de salarios bisemanal, quincenal y semanal de la forma como se detalla en la siguiente tabla:



Tabla Nro.1

Detalle de solicitud de planillas de cálculo de salarios

Año	Meses
2019	Enero, Marzo, Mayo, Julio, Setiembre, Noviembre
2020	Febrero, Abril, Junio, Agosto, Octubre
2021	Enero, Julio, Diciembre
2022	Enero, Febrero, Marzo, Abril, Mayo, Junio, Julio, Agosto, Setiembre, Octubre

Fuente: Oficio MLC-UAI-OF-104-2022.

La información solicitada fue requerida para el pasado 28 de octubre del 2022. Sin embargo, al cierre de este estudio, dicha solicitud no fue atendida por el departamento de Recursos Humanos, por lo que no fue posible analizar lo correspondiente a esa información.

1.7 COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del análisis, se efectuó mediante conferencia, a los funcionarios: Lic. Luis Alonso Alan Corea-Alcalde y la Licda. María Concepción Chacón Peña-Coordinadora de Recursos Humanos.

Asimismo, al comunicar el informe preliminar del estudio, no se realizaron observaciones y hubo conformidad con las conclusiones y recomendaciones del estudio.

1.8. GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA OBJETO DE ESTUDIO.

El sistema remunerativo en Costa Rica comprende principalmente el salario total de los trabajadores del Sector Público, conformado por un salario base y aquellos incentivos salariales de diversa naturaleza, que propicien una conducta determinada. Así también, cabe mencionar que, según el Clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda, la partida de Remuneraciones se integra de las subpartidas de remuneraciones



básicas, remuneraciones eventuales, incentivos salariales, contribuciones patronales y remuneraciones diversas.

Al respecto, la Ley Nro. 9635 en su Título III y el reglamento al Título III (Decreto Ejecutivo Nro. 415644), contempla la regulación de incentivos salariales como la retribución por años servidos (anualidad), la restricción al ejercicio liberal de la profesión (prohibición), dedicación exclusiva, así como otros incentivos salariales.

La Municipalidad de La Cruz, cuenta con los siguientes instrumentos jurídicos para regular su gestión como, por ejemplo: el Reglamento de Dedicación Exclusiva, la Convención Colectiva de Trabajo y el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz.

En lo que respecta al incentivo de anualidad, es pertinente mencionar que el único parámetro para su otorgamiento es la aplicación de la evaluación del desempeño, el cual consiste en un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y el desarrollo integral de los funcionarios públicos, cuyo proceso es definido como: conjunto 5 de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, las responsabilidades y los perfiles del puesto.

Otros aspectos relevantes a considerar para el cumplimiento en el reconocimiento de incentivos de acuerdo con la regulación vigente, es que bajo ningún supuesto se procederá el pago simultáneo de las remuneraciones adicionales por concepto de prohibición y dedicación exclusiva.

Además, en referencia con el pago de las remuneraciones adicionales por concepto de prohibición, dedicación exclusiva y anualidades, se señala que únicamente se calculará sobre el salario base correspondiente al puesto que ocupe el funcionario.

Por otra parte, cabe mencionar que la gestión de remuneraciones de esta Municipalidad durante los años 2019, 2020 y 2021 se analizó en relación a las normas antes citadas.

1.9. METODOLOGIA APLICADA.

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, y el Procedimiento de Auditoría correspondiente.

Para el desarrollo de esta auditoría se emplearon, entre otras técnicas de auditoría; la revisión de la normativa interna relacionada con los asuntos objeto de fiscalización; análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría; solicitudes de información mediante oficios dirigidos a la Alcaldía y a



otras unidades internas, con el fin de contar con datos suficientes y suministrados por la propia administración municipal; así como pruebas de campo en la Municipalidad para la revisión de expedientes del personal. Finalmente, para la revisión de los pagos correspondientes a los incentivos analizados, se aplicó la técnica al azar para la selección de los meses a solicitar para el periodo en estudio 2019-2022.

2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.

A continuación, se exponen los hallazgos obtenidos en la auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento del Título III de la Ley Nro. 9635, en lo que respecta a la frecuencia de pago y los incentivos salariales de anualidad, prohibición y dedicación exclusiva en la Municipalidad de La Cruz Guanacaste.

2.1. Sobre el reconocimiento y pago del incentivo de anualidad.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Nro. 9635, el incentivo de anualidad que se reconoce en las instituciones del sector público de forma porcentual, debe calcularse como un monto nominal fijo para cada escala salarial y permanecer invariable. Así las cosas, se aplicará el 1,94% del salario base para clases profesionales y el 2,54% para clases no profesionales sobre el salario base que corresponde para el mes de julio del año 2018.

No obstante, en la Municipalidad de La Cruz, se mantuvo el pago del incentivo de forma porcentual (3%) durante los años 2019, 2020, 2021 y 2022. Dicho incentivo se establece en la Convención Colectiva de Trabajo (CCT) de la Municipalidad de La Cruz, en su artículo nro. 16.

No obstante, la Ley Nro. 9635, según indica el Transitorio XXXVI de la citada norma: “A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento. En el caso en que se decida renegociar la convención, ésta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo”.

Es decir, una vez emitida la Ley Nro. 9635, los jefes municipales debieron denunciar la Convención ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de esto no se obtuvo evidencia que se realizó la acción, por lo tanto, quedó automáticamente prorrogada.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica –MIDEPLAN-en el oficio DM-1834-2019, indicó lo siguiente:

“(…) las Municipalidades deben someterse a lo referido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, (N°9635 del 3 de diciembre de 2018), respetar el rige a partir



de la fecha de publicación y dar cumplimiento a su contenido, ya que por disposición del legislador, lo que se pretende es adaptarse a futuro a las nuevas condiciones laborales, circunstancias imperantes que, constriñen lineamientos oportunos de reordenación y racionalización, para la limitación y reducción del gasto de la Administración Pública, exigidas por el proceso de consolidación fiscal y sostenibilidad de las cuentas públicas, con el propósito de aplacar el déficit público y buscar una real recuperación del equilibrio presupuestario.”

En complemento de lo anterior, la Procuraduría General de la República (PGR), en el PGR-C-242-2022, del 07 de noviembre del 2022 sobre este tema, indicó que:

“(…)

II.- RESPECTO A LA PREVALENCIA DE LA LEY SOBRE LO PACTADO CONVENCIONALMENTE

Se nos consulta si lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (la cual reformó, entre otras, la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166 de 9 de setiembre de 1957) priva sobre lo establecido en la Convención Colectiva de la Municipalidad de La Cruz en lo que concierne a la modalidad de pago y al reconocimiento de anualidades.

Al respecto, debemos indicar que ya esta Procuraduría se pronunció sobre la prevalencia de la ley, aunque sea sobrevenida, sobre lo dispuesto en las convenciones colectivas vigentes; es decir, las suscritas con anterioridad a la nueva ley. Se trata del dictamen C-060-2019 del 5 de marzo del 2019, cuya línea fue reafirmada en el C-086-2019 del 3 de abril del 2019, en el C-102-2019 del 5 de abril del 2019, en el C-160-2019 del 10 de junio del 2019, y en el C-161-2019 del 10 de junio del 2019.

Del mismo modo, en el dictamen C-194-2019 del 8 de julio del 2019, esta Procuraduría señaló que “... las normas convencionales pactadas “anteriormente” pueden resultar afectadas en su eficacia por una norma sobrevenida con rango de Ley, que tendría un indubitado carácter prevalente –por sujeción estricta al principio de jerarquía normativa– sobre aquella en materias de derecho necesario y de contenido absoluto así normadas por el legislador. Imponiéndose así la preeminencia de la Ley sobrevenida, y a futuro, respecto del convenio colectivo previamente pactado.”

Asimismo, en el dictamen C-256-2019 del 9 de setiembre del 2019, reiteramos que “... las disposiciones sobre empleo público contenidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas prevalecen sobre las cláusulas de las convenciones colectivas (incluso de las preexistentes) que tengan un contenido contrario a la ley, independientemente de que ésta última lo disponga así expresamente o no (...)” y que “... el reconocimiento de todos los sobresueldos contemplados en las convenciones



colectivas vigentes a la fecha de promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas debe ajustarse a los preceptos de dicha ley.” (En sentido similar pueden consultarse los dictámenes C-257-2019 del 9 de setiembre del 2019, el C-277-2019 del 20 de setiembre del 2019, el C-324-2019 del 6 de noviembre del 2019 y el C-101-2020 del 31 de marzo del 2020).

Recientemente, ante una consulta planteada por la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), esta Procuraduría reafirmó que “...no es posible la prevalencia de la eficacia de las convenciones colectivas, sobre las leyes, por cuanto el convenio colectivo es una norma que sólo tiene fuerza vinculante y despliega su eficacia en el campo de juego que la ley señala, jamás al contrario, por lo cual el contenido de la convención deberá mantenerse dentro de la legalidad administrativa.” Se trata del dictamen PGR-C-179-2022 del 24 de agosto del 2022.

En todo caso, es necesario advertir que por estar pendiente de resolver la acción de inconstitucionalidad que se tramita bajo el expediente n.º 19-2620-0007-CO, en la que se cuestiona, entre otros aspectos, la prevalencia o no de la ley sobrevenida (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) sobre las convenciones colectivas vigentes, en última instancia deberá estarse a lo que resuelva la Sala Constitucional sobre ese punto y sobre los demás temas planteados en esa acción.

III.- CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, es criterio de esta Procuraduría que las disposiciones sobre empleo público contenidas en la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, prevalecen sobre las cláusulas de las convenciones colectivas que hayan sido”.

En este punto es relevante destacar lo que la CGR, en el Oficio n.º 7571 (CGR/DJ-0695) de 1º de junio de 2018, ha indicado acerca de la recuperación de dineros percibidos de más por parte de los funcionarios (as), tal como se muestra de seguido:

“(...) 1. La administración una vez que tiene conocimiento de que se ha realizado un pago erróneo o excesivo, se encuentra obligada a realizar las gestiones pertinentes con el fin de reintegrar a la Hacienda Pública esos dineros. / 2. La administración debe ejercer, según sea el caso, las acciones administrativas o judiciales adecuadas, pertinentes y céleres para la recuperación de dichos montos, según los principios de legalidad, economía, probidad, eficacia y eficiencia con la que deben gestionar las administraciones públicas en la administración y resguardo del erario público. / 3. La administración debe valorar la apertura de posibles responsabilidades de los funcionarios involucrados en los pagos erróneos. (...) 5. En el caso de sumas pagadas de más por error aritmético la Administración tiene la facultad de recuperar dichas sumas en cualquier momento, independientemente si existió buena fe del funcionario que la recibió siempre debe la Administración recuperar dichos montos y puede



realizar la recuperación sin necesidad de ninguna clase de procedimiento administrativo.”

Finalmente, es la Administración Activa, quien debe valorar conforme a su criterio los diferentes supuestos y los planteamientos pertinentes para atender aquellas situaciones concretas que resulten del ejercicio ordinario de su función administrativa, siempre con observancia plena y estricto apego al bloque de legalidad y así definir si hay alguna afectación en la Hacienda Pública con la forma como se están reconociendo y pagando el incentivo de anualidades en el ayuntamiento.

2.2. Sobre la frecuencia de pago en la Municipalidad de La Cruz.

En la Municipalidad de La Cruz, se paga el salario a los funcionarios en frecuencia semanal, bisemanal y quincenal.

El Reglamento Autónomo de Organización y Servicio Municipalidad de La Cruz, en el artículo 88 establece lo siguiente:

“El salario de los empleados fijos será pagado por periodos mensuales, mediante tractos bisemanales. Para aquellos que laboran bajo el sistema de jornales ocasionales, el salario será cancelado en forma semanal. Los funcionarios que laboren bajo la modalidad de contrato por servicios especiales o profesionales el pago será quincenal. Todos los pagos se efectuarán por depósito bancario del Sistema Nacional que escogerá la administración, a la cuenta que indicara el servidor a más tardar el día de su contratación.”

La Convención Colectiva para la Municipalidad de La Cruz, en la cláusula veinticuatro establece: “El salario de los empleados Municipales se regirá por la Escala de Salarios Vigentes. (...), y se pagará en forma BISEMANAL a partir de Enero de 1994.”

El Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo, en el artículo 21.-Modalidad de pago para los servidores públicos-, indica:

“Los pagos deberán ajustarse a la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal, según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley N° 2166, adicionados mediante artículo 3 de la Ley N° 9635.

Las instituciones deberán realizar las gestiones correspondientes para adecuar los sistemas tecnológicos de pago a dicha disposición, en el plazo señalado en el transitorio XXIX de la Ley N° 9635. La Administración será la responsable de asegurar el pleno cumplimiento del cambio de modalidad de pago y los



reconocimientos salariales que correspondan, de manera que no se produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores.”

La Procuraduría General de la República, en el dictamen C-074-2022 indicó lo que sigue:

“(…)

3- Todas aquellas normas que regulaban el reconocimiento de beneficios salariales por antigüedad de una forma distinta al artículo 50 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y el Transitorio XXXI de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas quedaron derogadas.

4.- En el caso específico de las normas convencionales, la ley, aunque sea sobrevenida, prevalece sobre lo dispuesto en las convenciones colectivas vigentes; es decir, las suscritas con anterioridad a la nueva ley.

(…)

8.- Por estar pendiente de resolver la acción de inconstitucionalidad que se tramita bajo el expediente n.º 19-2620-0007-CO, en la cual se cuestiona, entre otros aspectos, la prevalencia o no de la ley sobrevenida (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas) sobre las convenciones colectivas vigentes, en última instancia deberá privar lo que resuelva la Sala Constitucional sobre ese punto.”

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica –MIDEPLAN-en el oficio DM-1834-2019, indicó lo siguiente:

““En el caso concreto, no se considera correcto afirmar que se esté violentando el Régimen Municipal o su autonomía, teniendo en cuenta que se está aplicando una ley de la república y salvaguardando el interés público por encima de intereses particulares, con el fin de lograr una reducción del gasto público y la estabilidad financiera del país, en este sentido, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Nº9635 de 3 de diciembre de 2018) impone su superioridad frente a las convenciones colectivas, de tal suerte que aunque la convención en el sector público tiene fuerza vinculante y regula las relaciones jurídico-laborales existentes entre las partes, lo cierto es que desde el punto de vista formal y material, en el sistema de fuentes del Derecho, la convención está siempre sometida a la Ley; la cual, como indiscutida fuente de derecho de mayor rango jerárquico, tiene potestad para regular en su totalidad las condiciones del empleo público.”

En virtud de la línea de criterio citada, la modalidad de pago en el sector municipal debe ajustarse a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°2166 de 9 de octubre de 1957 y en el artículo 21 del Reglamento del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley



N°9635 referente al Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°41564-MIDEPLAN-H, siendo esta la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal.”

Es por ello, tal y como lo establecen las Normas de Control Interno para el Sector Público, es que “el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.” Esto con el objetivo de cumplir con lo que jurídica y técnicamente es razonable para el caso particular de la Municipalidad de La Cruz.”

2.3. Sobre el reconocimiento y pago del incentivo de Prohibición.

En la Municipalidad de La Cruz, catorce funcionarios reciben el incentivo de Prohibición, de los cuales, once son corresponden a reconocimientos y pagos antes de la entrada en vigencia de la Ley Nro. 9635 y únicamente tres después de esa fecha.

De las catorce Prohibiciones que se pagan en el municipio, siete de ellas están asociadas a una ley específica que respalda el pago. En caso de las otras siete Prohibiciones se requirió un estudio técnico-jurídico para determinar reconocimiento y pago de las mismas.

Es importante mencionar, con base en el oficio n.º 7786 (DJ-0686) de 22 de mayo de 2020, emitido por la Contraloría General de la República, que existen tres requisitos que deben converger para que la compensación económica del incentivo de prohibición pueda reconocerse legalmente, a saber:

- a) Requisito académico: Se refiere al grado académico o la titulación universitaria que se considere necesario para el ejercicio de la correspondiente profesión.
- b) Requisito profesional: Guarda estrecha relación con el anterior, ya que corresponde a la debida incorporación profesional en aquellos casos que resulte indispensable para el ejercicio liberal de la profesión de manera regular.
- c) Requisito funcional: Se cumple cuando el cargo público se encuentra de manera expresa afecto por ley al régimen de prohibición.

Al examinar cuatro casos específicos a saber: Ingeniero Topógrafo, Coordinadora de Planificación Urbana, Encargado de Bienes Inmuebles y Encargado de Patentes, se observó



la existencia de estudio realizado por el Departamento de Recursos Humanos para justificar el pago del régimen prohibición.

Esos estudios, fueron remitidos a la Contraloría General de la República como parte del cumplimiento de las disposiciones emitidas en el informe Nro. DFOE-DL-IF-000017-2019 y las cuales dio por cumplidas en el oficio Nro. 17693 del 10 de noviembre del 2021.

Por ello, tal y como se indicó en otro apartado, según lo establecen las Normas de Control Interno para el Sector Público, “el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.” Esto con el objetivo de cumplir con lo que jurídica y técnicamente es razonable para el caso particular de la Municipalidad de La Cruz.”

2.4. Sobre el reconocimiento y pago del incentivo de Dedicación Exclusiva.

En la Municipalidad de La Cruz, no se reconoce el incentivo de Dedicación Exclusiva desde el año 2019.

Este ayuntamiento cuenta con la norma interna “Reglamento para la aplicación de la Dedicación Exclusiva de la Municipalidad de La Cruz”, que regula el tema de Dedicación Exclusiva, en aspectos como: requisitos para acogerse al régimen, aplicación, procedimiento para acogerse el régimen, vigencia excepciones, renunciaciones y sanciones. El mismo fue aprobado el Consejo Municipal, según acuerdo número 3-6 de la sesión Ordinaria 08-2009 y publicado en la Gaceta 132 del 09 de julio del 2015, para entrar en vigencia el 19 de julio del 2015. De lo cual, no se observó que se haya realizado actualización a lo que establece la Ley Nro. 9635.

La Procuraduría General de la República en el dictamen C-100-2021 indicó: “La intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a todas las relaciones de empleo del sector público, incluidas las de las municipalidades.”

Es por ello, que en el Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley Nro. 9635 referente al Empleo, específicamente en el Capítulo III, sobre



Ordenamiento del Sistema Remunerativo, se regulo el tema del incentivo de Dedicación Exclusiva.

En relación con la necesidad de contar con la información confiable y veraz que sustente el pago del incentivo, los jefes y titulares subordinados deben propiciar un ambiente de control en cuanto a documentar, actualizar y divulgar, entre otros, los procedimientos de control vinculados con la gestión de recursos humanos; en cuanto a la contratación, vinculación y evaluación de los funcionarios.

También deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control para asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el desempeño institucional. La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas.

2.5. Sobre el instrumento para la Evaluación del desempeño.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Fortalecimiento de las finanzas públicas, Nro. 9635, de 04 de diciembre de 2018, las anualidades que se obtengan posterior a esa fecha, se reconocerán únicamente mediante la evaluación del desempeño, a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de "muy bueno" o "excelente", o su equivalente numérico, según la escala definida, esto según el artículo nro. 14 inciso a), del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público.

El otorgamiento del incentivo de anualidad para los años 2020 y 2021, se dio a los funcionarios (as) de la Municipalidad de La Cruz, aplicando un instrumento de evaluación del desempeño, de acuerdo con lo establecido en la misma normativa, ya que, los resultados de dicha evaluación deben ser el único parámetro para el otorgamiento del incentivo. Únicamente para el año 2019 no se aplicó el instrumento de cita.

El TRANSITORIO XXXIII, de la Ley Nro. 9635, estableció que: “Para efectos de la implementación del capítulo VI, Evaluación del desempeño de los servidores públicos, contenido en el título III, Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública, toda la Administración Pública tendrá la obligación de establecer o adaptar los sistemas de información respectivos, a fin de alinearlos con lo dispuesto en la presente ley, en un plazo de seis meses, contado a partir de la vigencia de dicho capítulo VI. Las unidades de recursos humanos establecerán los parámetros técnicos necesarios para el cumplimiento.”

Finalmente, la aplicación de la evaluación del desempeño, incide positivamente en la gestión municipal y la rendición de cuentas, ya que se trata de un mecanismo para la



mejora continua de la gestión pública, así como, del desempeño y el desarrollo integral de los funcionarios públicos (as).

3. CONCLUSIONES.

La razón de ser de las instituciones públicas, entre ellas los gobiernos locales, es asegurar la continuidad del servicio público y satisfacer los intereses y las necesidades de la sociedad, para lo cual están llamadas a gestionar los recursos financieros públicos bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Los incentivos salariales que rigen en el sector público tienen la finalidad de propiciar una determinada conducta entre los funcionarios (as), asociado con una mejora en el desempeño y la eficiencia del trabajo realizado, lo cual, a final de cuentas se verá reflejado en una generación de valor público para la ciudadanía.

Por lo anterior, es de suma relevancia que la Municipalidad de La Cruz, en busca de la sana administración de las finanzas municipales y en apego a las disposiciones vigentes, corrija las debilidades apuntadas con el propósito de atender lo dispuesto en el Título III de la Ley Nro. 9635, con el objetivo no sólo contener los gastos excesivos, sino también reconocer las conductas productivas.

Para ello, es imperativo que la gestión de las remuneraciones en el Ayuntamiento, específicamente en cuanto al reconocimiento y el pago de incentivos como la anualidad, la prohibición, la dedicación exclusiva, sean conforme a lo estipulado en la legislación vigente, ya que actualmente presentan debilidades importantes en su otorgamiento, poniendo en riesgo el fortalecimiento de las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. Ello debido a los débiles controles internos actuales, que no permiten una adecuada y segura ejecución de la normativa aplicable.

4. RECOMENDACIONES.

De conformidad con los resultados expuestos, se indican las siguientes recomendaciones, de acuerdo con los artículos 12 y 22 de la Ley General de Control Interno N° 8292.

Además, es importante recordar que la misma ley de marras establece:

“Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados.

Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:



- a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
- b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.
- c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República.

Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.



La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios."

4.1. AL ALCALDE.

- a) Realizar un análisis de la forma como se reconoció el incentivo de anualidad en los años 2019-2021 y con base en ello, determinar si en el caso particular de la Municipalidad de La Cruz, se hizo ajustado al bloque de legalidad respectivo y así realizar las acciones necesarias según corresponda, conforme a las actuaciones judiciales pendientes por resolver. Para dar por atendida esta recomendación es necesario que la Administración Municipal envíe copia de ese análisis y de las acciones respectivas si corresponde a más tardar el 31 de marzo del 2023.
- b) Actualizar, divulgar e implementar un procedimiento formal para el reconocimiento y el pago del incentivo de dedicación exclusiva, donde se definan las actividades y los responsables, y que contemple al menos lo siguiente:
 - ✓ Actualización de los expedientes en cuanto a los requisitos base para el reconocimiento del incentivo.
 - ✓ Cumplimiento de normativa nacional vigente en relación con los requisitos para otorgar el incentivo.
 - ✓ Controles para la uniformidad de los documentos, formularios y otros que fundamentan el proceso de otorgamiento del incentivo.
 - ✓ Garantía del contenido presupuestario de previo a otorgar el incentivo.

Para dar por atendida esta recomendación es necesario que la Administración Municipal envíe copia del análisis y de las acciones respectivas si corresponde a más tardar el 31 de marzo del 2023.



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ
UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA
Cantón de los Petroglifos



- c) Mantener actualizados los procesos administrativos y herramientas relacionadas con la evaluación del desempeño, para que incidan positivamente en la gestión municipal y la rendición de cuentas, ya que se trata de un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública, así como, del desempeño y el desarrollo integral de los funcionarios públicos (as).

Estudio elaborado por,

Lic. Yehudin G. Sancho Elizondo
Gestor Jurídico de Auditoria Interna.

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.

c. MLC-UAI-EXP-013-2022.