

## 14 de octubre, 2019

## INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

2019



#### **CONTENIDO**

Res	sumen Ejecutivo	3
1.	Introducción	5
	ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
	OBJETIVOS	6
	ALCANCE	6
	CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
	METODOLOGÍA APLICADA	7
	GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
	COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
2.	Resultados	9
	PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA	9
	Reconocimiento de los incentivos relacionados con prohibición para	
	el ejercicio liberal de la profesión y anualidad sin base legal y falta de	
	documentos en el otorgamiwento del incentivo de dedicación	
	exclusiva	9
3.	Conclusiones	. 17
4.	Disposiciones	. 18
	A JOSÉ MANUEL ULATE AVENDAÑO EN SU CALIDAD DE ALCALDE	
	MUNICIPAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	. 18
	A JERSON SANCHEZ BARQUERO EN SU CALIDAD DE GESTOR DE	-
	TALENTO HUMANO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	
	AL CONCEJO MUNICIPAL	. 20
CII	ADDOC	
<u>CU</u>	ADROS	
	CUADRO NRO. 1 PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL TOTAL DE INCENTIVOS PAGADOS DEL MONTO TOTAL DE REMUNERACIONES PAGADAS	6
	CUADRO NRO. 2 INCENTIVOS SALARIALES Y CANTIDAD DE FUNCIONARIOS A	O
	LOS QUE SE LES OTORGA	8
	Cuadro nro. 3 Montos otorgados por Prohibición	16
GR	ÁFICOS	
	GRÁFICO NRO 1 MONTO E IECUTADO POR CONCEPTO DE ANUALIDAD	17



## Resumen Ejecutivo

#### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como propósito analizar las remuneraciones de la Municipalidad de Heredia, para determinar que el pago de los incentivos salariales se realiza en apego a la normativa legal aplicable. El estudio comprendió el análisis de los pagos realizados por concepto de incentivos salariales en la Municipalidad de Heredia, durante el periodo 2015 al 2017.

#### ¿Por qué es importante?

El diseño del sistema remunerativo de la Municipalidad de Heredia comprende como elementos del salario total de los trabajadores, no sólo un salario base, sino que también contempla el reconocimiento y pago de incentivos salariales de diversa naturaleza que dependen, entre otros factores, de las cualificaciones o la antigüedad de los funcionarios, así como de aspectos particulares del tipo de trabajo o puesto desempeñado, como por ejemplo la prohibición, dedicación exclusiva y carrera profesional.

Además, durante el periodo comprendido entre 2015 y 2017, en la Municipalidad de Heredia el gasto por concepto de incentivos salariales alcanzó el monto de alrededor de \$\mathbb{C}4.067,02\$ millones (34% del monto total cancelado por salarios para esos años), por lo que se convierte en uno de los temas relevantes en las discusiones de eventuales reformas salariales, por ser uno de los principales rubros del gasto en esa municipalidad.

#### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El estudio realizado permitió determinar que ese Gobierno Local reconoce, sin contar con una base legal que lo permita, el incentivo de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a los puestos de Contador Municipal y Analista de Patentes. De igual forma, Municipalidad de Heredia no cuenta con una base legal vigente para el reconocimiento del porcentaje por el incentivo de anualidad. Además, se evidenció que para el pago del incentivo de anualidad, la Municipalidad no efectúa evaluaciones de desempeño para el reconocimiento y pago del mismo, tal y como lo indica el marco normativo aplicable.

En relación con el incentivo de Dedicación Exclusiva, se determinó la ausencia de documentación que justifique dicho pago, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento de Dedicación Exclusiva emitido por la Municipalidad de Heredia.

Al respecto, la Municipalidad corre el riesgo de otorgar incentivos salariales que eventualmente no corresponde su pago, según la normativa aplicable. Tomando como referencia el año 2018, ese Gobierno Local canceló al Contador Municipal y al Analista de Patentes un monto alrededor de los ©10 millones correspondientes al incentivo de prohibición.

En relación con el incentivo de carrera profesional, de la revisión de 13 casos de expedientes (de un total de 35) de funcionarios municipales a los que se le otorgó dicho incentivo en el periodo 2015 al 2017, ninguno contaba con un documento o



resolución formal por parte de la Administración Municipal donde conste el análisis para determinar cuáles de los títulos o cursos entregados por el funcionario, fueron reconocidos o no por parte de la Municipalidad, así como los puntos a reconocer.

#### ¿QUÉ SIGUE?

Se emiten disposiciones al Alcalde Municipal para Adoptar las acciones correctivas a fin de ajustar la remuneración del puesto de "Contador Municipal" a las funciones efectivamente asignadas y ejecutadas, ya que este no está cubierto por el régimen de prohibición en los términos establecidos en las normas que lo regulan; ajustar el porcentaje pagado por el incentivo de anualidad reconocido actualmente por esa Municipalidad; tomar las medidas que dispone el ordenamiento jurídico para la recuperación de las eventuales sumas pagadas de más por el incentivo de prohibición; elaborar una propuesta de modificación al Reglamento de Carrera Profesional; elaborar, aprobar, comunicar e implementar un procedimiento para la aplicación de evaluación de desempeño de los funcionarios municipales y al Gestor de Talento Humano, realizar un estudio en las condiciones que establece el artículo N.º13 del Reglamento para el Pago de Compensación Económica para el Analista de Patentes para determinar si efectivamente corresponde el pago del incentivo de prohibición; realizar una revisión de los casos de funcionarios que tienen el incentivo de dedicación exclusiva y que carecen de los requisitos señalados en este informe y finalmente, al Concejo Municipal analizar y resolver la propuesta que presente el Alcalde en cuanto al Reglamento de Carrera Profesional de la Municipalidad de Heredia.



#### INFORME N.° DFOE-DL-IF-00016-2019

#### DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

#### INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

## 1. Introducción

#### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La Contraloría General de la República ha venido realizando diferentes estudios sobre los esquemas remunerativos existentes en el país¹, en los cuales concluye sobre la necesidad de realizar un análisis exhaustivo de los esquemas remunerativos por parte de las instituciones públicas, con criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad, que respondan a las necesidades institucionales y propicien el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de las organizaciones públicas, de manera que procuren sistemas remunerativos que tiendan al cumplimiento de tales principios constitucionales y de los principios generales de los esquemas remunerativos del Sector Público.
- 1.2. De igual forma los incentivos salariales que ostentan los empleados públicos se ha tornado tema de discusión no solo en los formadores de opinión pública y medios de comunicación, sino a nivel de la ciudadanía en general, la cual exige una mayor rendición de cuentas por los impuestos que otorgan al erario público y su devolución por medio de la prestación de bienes y servicios con eficiencia, eficacia y calidad requerida.
- 1.3. A nivel político, el tema sobre el sistema de remuneraciones en el sector público ha cobrado importancia, tanto en el Poder Legislativo como también en el Poder Ejecutivo, el cual ha presentado proyectos de ley para realizar cambios estructurales al sistema de remuneraciones, tal es el caso de la Ley de Fortalecimiento a las Finanzas Públicas aprobada el 03 de diciembre del 2018, así como el anuncio de la presentación a la corriente legislativa en el primer semestre de este año, el proyecto sobre Empleo Público.

Ver informe DFO-SAF-IF-OS-00001-2018 "RETOS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESQUEMA REMUNERATIVO EN LOS MINISTERIOS DE GOBIERNO" Y DFOE-PG-SGP-00001-2018 "INFORME ACERCA DE LOS ESQUEMAS REMUNERATIVOS DEL SECTOR", ambos del 2018.



1.4. Durante el periodo comprendido entre 2015 y 2017, en la Municipalidad de Heredia, el gasto por concepto de incentivos salariales alcanzó el monto de alrededor de ₡4.067,02 millones (34% del monto total cancelado por salarios para esos años). Lo anterior, se puede visualizar en el siguiente cuadro.

# Cuadro N.° 1 Municipalidad de Heredia Porcentaje que representa el total de incentivos pagados del Monto total de remuneraciones pagadas Periodo 2015-2017 En millones de colones

B. C. II.	Periodo			- and a
Detalle	2015	2016	2017	Totales
Total de Remuneraciones	3.852,14	4.013,60	4.194,14	12.059,88
Total Incentivos	1.282,31	1.341,24	1.443,46	4.067,02
Porcentaje de Incentivos en relación con el total de Remuneraciones	33%	33%	34%	34%

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Municipalidad de Heredia

- 1.5. Esto hace necesario que se ejerza una fiscalización sobre el cumplimiento de la base legal para el pago de incentivos en las Municipalidades, por lo que la presente auditoría pretende el fortalecimiento del sistema de control interno institucional, en las diversas fases del proceso, con el fin de mitigar los riesgos asociados del mismo.
- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las competencias conferidas al Órgano Contralor en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en los numerales 17, 21, 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y en cumplimiento del programa anual de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

#### **OBJETIVOS**

1.7. Analizar las remuneraciones de la Municipalidad de Heredia, con el propósito de determinar que el pago de los incentivos salariales se realice en apego a la normativa legal aplicable.

#### **ALCANCE**

- **1.8.** El estudio comprendió el análisis de los pagos realizados por concepto de reconocimiento y pago de incentivos salariales en la Municipalidad de Heredia, durante el periodo 2015 al 2017.
- 1.9. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoria para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; con el Manual General de



Fiscalización Integral, Resolución R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; con el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) mediante memorando interno N.º DFOE-0028 del 24 de febrero de 2012 y con otra normativa conexa.

#### CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.10. Los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se comunicaron al Alcalde Municipal, encargado del proceso de Recursos Humanos y al Auditor Interno de la Municipalidad de Heredia, mediante videollamada el día 28 de marzo del 2019, así como por oficio N.º 04926 del día 04 de abril de ese mismo año.
- 1.11. Al respecto, en oficio N.º AMH-00373-2019 del 29 de marzo del 2019 la Administración Municipal indicó no tener observaciones sobre esos criterios de evaluación.

#### **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.12. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.13. 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 al Alcalde y a otras unidades internas, con el fin de contar con datos suficientes y suministrados por la propia administración municipal; entrevistas a funcionarios de la Municipalidad sobre el tema en estudio; selección de una muestra de 29 meses de las planillas de pagos para la verificación de los desembolsos salariales, incluidos los incentivos correspondientes a prohibición y dedicación comprendidos entre el periodo 2015 al 2018. Este último proceso se realizó a través del procedimiento probabilístico y la técnica de muestreo aleatorio simple (M.A.S.), con un nivel de confianza del 85% y una tasa de error del 8,50%.

#### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

- 1.14. El diseño del sistema remunerativo de la Municipalidad de Heredia comprende como elementos del salario total de los trabajadores, no sólo un salario base, sino que también contempla el reconocimiento y pago de incentivos salariales de diversa naturaleza, que dependen, entre otros factores, de la antigüedad, estudios, así como de aspectos particulares del tipo de trabajo o puesto desempeñado, como por ejemplo la prohibición, dedicación exclusiva y carrera profesional.
- 1.15. Según el clasificador por objeto del gasto emitido por el Ministerio de Hacienda, las remuneraciones se componen de los siguientes tipos de gasto: remuneraciones básicas, remuneraciones eventuales, incentivos salariales,



contribuciones patronales (a la seguridad social y a los fondos de pensiones) y remuneraciones diversas. Las remuneraciones básicas comprenden a los sueldos (o salario base), jornales, servicios especiales y suplencias entre otros. El componente de incentivos salariales contempla la retribución por años servidos (anualidad), la restricción al ejercicio liberal de la profesión (prohibición), dedicación exclusiva, el salario escolar, así como otros incentivos salariales.

- 1.16. En virtud de esta situación, la Municipalidad de Heredia ha utilizado una serie de instrumentos jurídicos para regular la relación laboral entre la Municipalidad y sus funcionarios, incluyendo en ellos el componente de incentivos salariales, que van desde reglamentos autónomos de trabajo (los cuales en ciertos casos incorporan normas propias del derecho laboral); leyes especiales a nivel público que regulan ciertos incentivos, hasta convenciones colectivas, que en el caso de la Municipalidad de Heredia estuvo vigente hasta el año 2008.
- 1.17. Al respecto, la Municipalidad de Heredia, otorga a sus funcionarios distintos tipos de incentivos, los cuales se visualizan en el cuadro N.º 2:

Cuadro N.° 2
Municipalidad de Heredia
Incentivos salariales y cantidad
de funcionarios a los que se les otorga en el año 2018

Incentivos	Numero de
Salariales	<b>Funcionarios</b>
Prohibición	20
Dedicación Exclusiva	22
Anualidad	327
Riesgo Policial	38
Carrera Profesional	_

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información remitida por la Municipalidad.

#### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se llevó a cabo en las instalaciones de la Contraloría General de la República, el 25 de setiembre de 2019, con la participación de los funcionarios: Msc. José Manuel Ulate Avendaño, Alcalde Municipal; Lic. Jerson Sánchez Barquero, Gestor de Talento Humano; Lic. Adrián Arguedas Vindas, Director Financiero Administrativo; Manrique Chaves Borbón, Presidente del Concejo Municipal y Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza, Auditora Interna.
- 1.19. El borrador de este informe se comunicó mediante los oficios N.º DFOE-DL-1665(14303)-2019 y DFOE-DL-1666 (14304)-2019 los dos del 25 de setiembre de 2019, dirigidos a la Alcaldía Municipal y Presidente de Concejo Municipal, respectivamente. Esto con el propósito de que formularan y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido,



con la respectiva documentación de respaldo. En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, la Municipalidad de Heredia con oficio N.° AMH-1217-2019 del 02 de octubre del 2019, remitieron observaciones al borrador del informe las cuales fueron atendidas en oficio DFOE-DL-1802(15566)-2019 por parte de la Contraloría General.

## 2. Resultados

#### PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

Reconocimiento de los incentivos relacionados con prohibición para el ejercicio liberal de la profesión y anualidad sin base legal y falta de documentos en el otorgamiwento del incentivo de dedicación exclusiva

#### 1. Prohibición para el ejercicio liberal de la profesión

2.1. La Municipalidad de Heredia reconoce el incentivo de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a los puestos de Contador Municipal y Analista de Patentes sin contar una base legal que permita reconocer dicho incentivo. Lo anterior, se debe a lo siguiente:

#### a) Pago de prohibición al Contador Municipal

- 2.2. La Procuraduría General de la República ha señalado en distintos pronunciamientos <sup>2</sup> que dentro del régimen de prohibición, se debe de distinguir entre dos condiciones para que se dé una compensación económica, el primero, la existencia de una ley que prohíba a un determinado grupo de funcionarios el ejercicio de una profesión, y el segundo, una norma de rango legal, que permita el pago de una compensación económica derivada de esa prohibición.
- 2.3. Además, ha señalado³ que a partir de lo dispuesto en el artículo N.º 99⁴ del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y en relación con el inciso e) del artículo 4 del Código Municipal (Ley Nº 7794 del 30 de abril de 1998), las corporaciones municipales integran la llamada Administración Tributaria respecto a los tributos que por disposición legal les corresponden administrar, y con ello el personal municipal que por razón de sus cargos desempeñen labores estrechamente relacionadas con la materia tributaria y que reúna los requisitos impuestos por la ley, se encontrarían sujetos a la prohibición del ejercicio liberal de sus profesiones contenida en el artículo N.º 1⁵ de la Ley Nº 5867, Ley de compensación por pago de prohibición.

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Dictamen C-299-2005 del 19 de agosto del 2005 y C-057-2014 del 26 de febrero del 2014

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ver Dictamen C-089-2006 del 3 de marzo de 2006.

Indica que se entiende por Administración Tributaria el órgano administrativo encargado de gestionar y fiscalizar los tributos, se trate del fisco o de otros entes públicos que sean sujetos activos

Se establece una compensación económica para el personal de la Administración Tributaria que, en razón de sus cargos, se encuentre sujeto a la prohibición contenida en el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.



- 2.4. Sobre el particular, la Contraloría General de la República en Oficio N.º 08709 (DJ-0659-2013), del 22 de agosto del 2013, señala:
  - "(...) en el caso específico de la prohibición por reconocer en los términos y condiciones establecidos en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y la Ley de Compensación Económica sobre el Salario Base de Escala de Sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública, debe tenerse presente que las labores, atribuciones y responsabilidades del cargo respectivo deben estar vinculadas directamente con el proceso tributario municipal, sea con la determinación, fijación, control, fiscalización, –etc.-, de las obligaciones tributarias municipales.

Lo anterior implica, que esa vinculación -además de directa- debe ser habitual permanente, regular y ordinaria, examen que esa municipalidad debe llevar a cabo en cada caso concreto, tomando en cuenta -amén de los requisitos señalados líneas atrás-, las atribuciones sustantivas y responsabilidades del servidor respectivo a la luz del manual descriptivo de puestos" (El subrayado no es del original)

- 2.5. El Reglamento para el Pago de Compensación Económica por Concepto de Prohibición(DE-22614 del 22 de octubre de 1993 y sus reformas) en su artículo N.º13 dispone que corresponderá a las Oficinas de Recursos Humanos de cada institución la verificación, aprobación y trámite de pago de la compensación por prohibición en los términos establecidos en esta Ley, para lo cual deberá realizar la constatación del cumplimiento de requisitos, justificando y documentando su reconocimiento mediante resolución administrativa. Además, agrega que el incumplimiento de esta obligación será considerada como falta grave por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos, y será sancionada conforme la reglamentación de cada Institución.
- 2.6. El análisis realizado por esta Contraloría General permitió conocer que la Administración Municipal dentro del informe técnico elaborado en relación con el reconocimiento del incentivo de prohibición al Contador Municipal, no indica cual es la normativa habilitante que le permita a ese puesto recibir dicho incentivo y solo hace referencia como base legal a una Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República N.º OJ-085-99 del 27 de julio del 1999, así como el dictamen N.º C-101-2014 del 24 de marzo del 2014 de esa misma institución, ambos documentos relacionados con consultas sobre si procede el pago de prohibición a funcionarios que no tienen el grado académico requerido, pero realizan actividades tributarias.
- 2.7. Tampoco se incluyó dentro del informe citado un análisis de las funciones que ejecuta el puesto de Contador Municipal de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos de esa Municipalidad, para determinar si esas funciones se encuentran vinculadas directamente con el proceso tributario municipal, sea con la determinación, fijación, control, fiscalización, entre otras, de las obligaciones tributarias y que además sean habituales, permanentes, regulares y ordinarias.



- **2.8.** Las funciones incorporadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad para el puesto de Contador Municipal, son las siguientes:
  - "Contador(a): Registrar en orden cronológico las operaciones contables, presupuestarias y de costos que realiza la municipalidad, así como preparar los correspondientes estados financieros e informes específicos, a partir del registro contable de los ingresos y egresos, análisis de las diversas cuentas del activo, pasivo y patrimonio, actualización de libros contables y pólizas de activos, o archivos de pago digital a proveedores, así como otras acciones, todas orientadas a garantizar el mantenimiento actualizados de los registros contables y la provisión del estado financieros comprensibles y oportunos para la toma de decisiones. Realizar conciliaciones bancarias, verificación del, confeccionar asientos de diario, revisar reportes de ingresos y egresos diarios, así como efectuar otras actividades de apoyo contable, a partir del análisis de los reportes, tanto internos como externos y la utilización del sistema contable computarizado de la municipalidad, entre otros, con el fin de participar en el registro cronológico de las operaciones contables, presupuestarias y de costos que se realizan en la municipalidad. Revisión y firma de certificaciones. Supervisión de personal a su cargo. Brindar informes, Elaborar y ejecutar POA y presupuesto, SEVRI, Control interno. Control, registro y seguimiento de activos. Coordinar y distribuir el trabajo de los funcionarios de oficina."
- 2.9. No se desprende de las funciones incluidas en el manual citado, que éstas estén estrechamente relacionadas con la materia tributaria propiamente dicha. Al respecto, es necesario traer a colación el Dictamen C-057-2014 del 26 de febrero del 2014, de la Procuraduría General de la Republica en el que se refirió a un caso similar de pago de prohibición al Contador Municipal:
  - "Así pues, al no existir norma expresa que establezca el pago de la prohibición al Contador Municipal, y siendo que de acuerdo con las labores encomendadas a este funcionario municipal por parte de los manuales de puestos de la Municipalidad de San Matero,(sic) no se deprende(sic) claramente que éste realice funciones estrechamente relacionadas con la materia tributaria propiamente dicha, el pago de la prohibición contenida en el artículo primero de la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975 al Contador Municipal no sería procedente. / Es importante recalcar que la compensación económica dispuesta en la ley N° 5867 tiene como objeto compensar al personal de la Administración Tributaria por no poder ejercer su profesión liberalmente, motivo por el cual, si un funcionario no se encuentra comprendido dentro del concepto de "Administración Tributaria", no tendría derecho a esta compensación."
  - b) Pago de prohibición al Analista de Patentes
- **2.10.** El artículo N.º 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, indica literalmente:



Artículo 118.- Los Directores Generales, los Subdirectores, los Jefes o Subjefes de Departamento y de Sección, de las dependencias de la Administración Tributaria, así como los miembros propietarios del Tribunal Fiscal Administrativo y los suplentes en funciones, no pueden ejercer otros puestos públicos con o sin relación de dependencia, excepción hecha de la docencia o de funciones desempeñadas con autorización de su respectivo superior jerárquico, cuyos cargos estén sólo remunerados con dietas. / En general gueda prohibido al personal de los entes precedentemente citados, con la única excepción de la docencia, desempeñar en la empresa privada actividades relativas a materias tributarias. Asimismo está prohibido a dicho personal hacer reclamos a favor de los contribuyentes o aesorarlos en sus alegatos o presentaciones en cualesquiera de las instancias, salvo que se trate de sus intereses personales. los de su cónyuge. ascendientes. descendientes, hermanos, suegros, yernos y cuñados. / En los casos de excepción a que se refiere este artículo, para acogerse a ellos, debe comunicarse al superior de la dependencia su decisión de hacer uso de las excepciones previstas en este Código.

- 2.11. Por su parte, el Artículo 1 de la Ley 5867, Ley de compensación por pago de Prohibición, señala que para el personal de la Administración Tributaria que, en razón de sus cargos, se encuentre sujeto a la prohibición contenida en el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, excepto para los miembros del Tribunal Fiscal Administrativo, se establece una compensación económica para los profesionales en el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.
- 2.12. El estudio realizado por esta Contraloría General, permitió conocer que dentro del informe técnico<sup>6</sup> elaborado por el Departamento de Talento Humano de ese Gobierno Local, se indica como base legal para el pago del incentivo de prohibición para el puesto de Analista de Patentes, el artículo N.º 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios; no obstante, dicho artículo aplica estrictamente para los Directores Generales, los Subdirectores, los Jefes o Subjefes de Departamento y de Sección, de las dependencias de la Administración Tributaria; siendo que para este caso en particular y de acuerdo con el Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia, el puesto de Analista de Patentes no forma parte de las jefaturas estipuladas en dicho manual.
- 2.13. Al respecto, a pesar de que en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos del cargo Analista de Patentes, se definen funciones relacionadas con la administración tributaria, la literalidad de la norma utilizada como base legal por la administración municipal no es habilitante para este reconocimiento a dicho puesto, por lo que a criterio de este órgano contralor, no es procedente el reconocimiento de dicho incentivo al Analista de Patentes, utilizando como base el referido artículo N.º 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

Idem nota al pie 3.



#### 2. Pago de anualidad

- **2.14.** De la revisión realizada sobre el incentivo de anualidad, se determinaron dos aspectos que no están ajustados a la normativa legal aplicable.
- 2.15. La primera se refiere a que la Municipalidad de Heredia no cuenta con una base legal vigente para el reconocimiento del porcentaje por el incentivo de anualidad.
- 2.16. Al respecto, dicho Gobierno Local considera como base legal un acuerdo del Concejo Municipal aprobado en sesión N.º 320-84 del año 1984, donde se aprueba reconocer un porcentaje sobre el pago de anualidades. Sin embargo, y de acuerdo con lo indicado por la Administración Municipal, este porcentaje fue retomado e incorporado en la convención colectiva que se aprobó en el año 1998 (que actualmente no se encuentra vigente) dejando sin efecto el acuerdo del año 1984, por lo cual dicho porcentaje perdió vigencia una vez vencida la convención colectiva mencionada, y el pago de la anualidad se debió ajustar a lo indicado en su momento por la Ley de salarios de la Administración Pública que rige para todo el sector público.
- 2.17. El segundo aspecto determinado por esta Contraloría General, se refiere a que no se efectúan evaluaciones de desempeño para el reconocimiento y pago de anualidades a sus funcionarios, desatendiendo lo establecido en la normativa aplicable. Este incentivo se otorga de manera directa a todos los funcionarios una vez pasado el periodo de un año, sin conocer si estos califican o no para su pago.
- 2.18. La situación descrita se contrapone a lo establecido en el artículo N.º 4 de la Ley de Salarios de la Administración Pública N.º 2166, el cual señala la creación de una escala de sueldos con setenta y tres categorías, misma que rige para todo el Sector Público. En tanto, el artículo N.º 5 de ese cuerpo normativo, indica que de conformidad con la escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el artículo N.º4 de la Ley, hasta un total de treinta. Asimismo, ese último artículo indica que los aumentos anuales reconocidos a los servidores públicos serán concedidos por méritos a aquellos que hayan recibido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior.
- 2.19. La no ejecución de evaluaciones de desempeño para el pago del incentivo de anualidad, corresponde básicamente a que la administración Municipal por costumbre no ha realizado acciones para enlazar la aplicación y evaluación de desempeño de los funcionarios municipales con el pago de la anualidad, que permita la mejora continua de la gestión pública, del desempeño y desarrollo integral de los funcionarios municipales y con esto determinar si aplica o no el reconocimiento del incentivo de anualidad según lo indica la normativa.
- 2.20. Al respecto, la administración señala que desde el 4 de diciembre del 2018 ha venido realizando acciones para ligar el pago de las anualidades con la aplicación de las evaluaciones de desempeño.



#### 3. Pago de Dedicación Exclusiva

- 2.21. De la revisión de todos los expedientes de funcionarios que cuentan con el incentivo de Dedicación Exclusiva (22 casos), se comprobó la ausencia de documentación que justifique dicho pago, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento de Dedicación Exclusiva emitido por la Municipalidad de Heredia, tales como:
  - a) En 3 casos no se localizó constancia de cumplimiento de condiciones y requisitos por parte del Departamento de Recursos Humanos, que según el artículo 5 del citado Reglamento de Dedicación debe existir como requisito previo para el otorgamiento de ese incentivo.
  - En 4 casos no estaba la solicitud por escrito del funcionario dirigido a Alcaldía solicitando dicho incentivo, la cual debe presentar según el referido artículo 5.
  - c) En 3 casos no se encontró evidencia de la justificación que demuestre la necesidad y conveniencia del pago por dedicación.
- 2.22. El faltante de documentos en los expedientes para los casos del incentivo de Dedicación Exclusiva, la administración menciona como causa que, al ser casos muy antiguos, se desconoce cómo y dónde fueron archivados los documentos, así como para otros casos, se ha dado la situación que el estudio se ha tramitado como instrucción directa del Alcalde, sin cumplir con lo estipulado por su propia reglamentación interna.
- 2.23. Sobre la documentación en los expedientes, el Reglamento de Dedicación Exclusiva señala en el artículo N.º 5 que le corresponde al Alcalde Municipal como máximo jerarca de la Institución, determinar la clase de puestos desempeñados por profesionales que puedan acogerse en forma voluntaria al régimen de Dedicación Exclusiva, caso ante el cual conocerá las solicitudes que le planten los profesionales de la Municipalidad de Heredia y se procederá a la firma del respectivo contrato. Asimismo, en el artículo N.º 8 de ese reglamento, se menciona que cada contrato de Dedicación Exclusiva deberá presentarse para aprobación al Alcalde Municipal acompañado de una copia certificada del título profesional o certificación de materia y una constancia firmada por el máximo jerarca de la Institución y por el jefe de la Oficina de Recursos Humanos, en la cual conste que en este caso concurren todas las condiciones y requisitos señalados en el artículo 3º del reglamento de cita y que se han seguido todos los trámites y procedimientos que el mismo exige.
- 2.24. Además, la Contraloría General en oficio N.º 8057-99 en relación con el reconocimiento del incentivo de dedicación exclusiva, indicó lo siguiente: "...debe tenerse presente que para proceder al reconocimiento de la dedicación exclusiva no se requiere una autorización legal expresa..., ya que para ello es suficiente una regulación interna de la Administración que reconozca tal beneficio, previo estudio técnico que demuestre la necesidad y conveniencia para su implementación." (El subrayado no es de original)



#### 4. Pago de Carrera Profesional

- 2.25. De la revisión de 13 casos de expedientes (de un total de 35) de funcionarios municipales a los que se le otorgó dicho incentivo en el periodo 2015 al 2017, ninguno contaba con un documento o resolución formal por parte de la Administración Municipal, donde se realice el análisis para determinar cuáles de los títulos o cursos entregados por el funcionario, fueron reconocidos o no por parte de la Municipalidad, así como los puntos a reconocer.
- 2.26. Al respecto, el Departamento de Recursos Humanos no tiene por práctica realizar dicha resolución, solo lleva un auxiliar en un archivo electrónico en Word por funcionario con alguna información sobre cursos reconocidos, sin embargo, no indica quien lo realizó, los montos a reconocer y las razones por las no se reconocen algunos cursos.
- 2.27. Las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, numerales 4.4.1 y 4.4.2 señalan que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, así como de disponer de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución.
- 2.28. La situación comentada se debe a que no está definido formalmente un procedimiento que deba seguir el Departamento de Recursos Humanos ni tampoco dentro del Reglamento de Carrera Profesional de la Municipalidad de Heredia, para analizar la procedencia o no de los puntos por carrera profesional de los funcionarios municipales por medio de la elaboración de una resolución formal donde quede plasmado el análisis para determinar cuáles de los títulos o cursos entregados por el funcionario fueron reconocidos a satisfacción por parte de la municipalidad, los puntos asignados y cuales cursos no son considerados, con su respectivo razonamiento.
- 2.29. Lo señalado en los párrafos del 2.1 al 2.25, la Municipalidad corre el riesgo de otorgar incentivos salariales que no corresponde su pago según la normativa aplicable. Al respecto, tomando como referencia el año 2018, ese Gobierno Local canceló al Contador Municipal y al Analista de Patentes un monto alrededor de los \$\mathscr{U}\$10 millones correspondientes al incentivo de prohibición. Lo anterior se puede visualizar en el Cuadro N.º 3.



#### Cuadro N.° 3 Municipalidad de Heredia Montos otorgados por Prohibición sobre el salario base Periodo 2018 En millones

Lii illillollo3						
Prohibición						
Funcionarios	Monto pagado por el Incentivo de Prohibición					
Contador Municipal	<b>¢</b> 5.85					
Analista de Patentes	<b>\$</b> 4.46					
Totales	<b>¢</b> 10.31					

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la Municipalidad.

- 2.30. Sobre la ausencia de documentos en los expedientes de funcionarios que se les reconoce el incentivo de dedicación exclusiva y carrera profesional, ocasiona que no sea posible tener certeza sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales o técnicos requeridos para el reconocimiento de dichos incentivos. También dificulta ejercer las labores de control interno y externo, al no contar con el respaldo documental de forma ágil y oportuna para la toma de decisiones, seguimiento y supervisión.
- 2.31. Con respecto al incentivo de anualidad, se presentan riesgos en cuanto a reconocimiento de montos mayores a los estipulados en la normativa aplicable, así como la posibilidad de otorgar el incentivo de anualidad a funcionarios, que, sin tener los méritos suficientes para su pago, se le reconozca, y con ello afectando directamente las finanzas municipales.
- 2.32. Lo anterior, toma mayor relevancia, considerando que esa Municipalidad para el periodo evaluado 2015-2018, pagó por concepto de anualidad a sus funcionarios alrededor de *₡*2.448 millones, tal y como se puede observar en el gráfico N.°1.



Gráfico N.º 1 Municipalidades de Heredia Monto ejecutado por concepto de anualidad Periodo 2015 al 2018 (En millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada en el SIPP.

## 3. Conclusiones

- 3.1. Los incentivos salariales en el sector público fueron creados en la mayoría de los casos con el fin de incentivar la eficiencia, calidad y productividad de los funcionarios públicos, de tal forma estuvieran ligados al desempeño y la responsabilidad asociada con cada puesto, y con esto generar valor público a la ciudadanía reflejado en mejores servicios y proyectos dirigidos hacia la población en general. Sin embargo, dichos incentivos deben de estar amparados en normas legales que permitan a las instituciones realizar este tipo de erogaciones.
- 3.2. Al respecto, del análisis realizado en la Municipalidad de Heredia en relación con el cumplimiento de la base legal para el pago de incentivos salariales que dicho Ayuntamiento otorga, se puede concluir que ese Gobierno Local presenta debilidades importantes susceptibles de corrección.
- 3.3. En ese escenario, resulta fundamental que a la luz de los resultados obtenidos de la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República, los incumplimientos observados en cada uno de los incentivos analizados, deben corregirse, en virtud, de que no permiten asegurar razonablemente que el proceso de análisis, reconocimiento y pago de pluses salariales llevado a cabo por las distintas instancias dentro de ese Gobierno Local, cumpla a cabalidad tanto con la normativa interna como externa que regula el tema.
- 3.4. Por lo anterior, el reto para ese Gobierno Local consiste en realizar las revisiones y ajustes correspondientes tanto en sus procesos como en normativa interna, para evitar que se reconozcan incentivos salariales sin contar con una norma legal y vigente que los habilite.



## 4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

## A JOSÉ MANUEL ULATE AVENDAÑO EN SU CALIDAD DE ALCALDE MUNICIPAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Adoptar las acciones correctivas a fin de ajustar la remuneración del puesto de "Contador Municipal" a las funciones efectivamente asignadas y ejecutadas, ya que este no está cubierto por el régimen de prohibición en los términos establecidos en las normas que lo regulan.
  - Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General a más tardar al 15 de noviembre de 2019, un oficio en el cual conste las acciones correctivas implementadas para dar cumplimiento a lo señalado en esta disposición. (Ver párrafos del 2.1 al 2.9).
- 4.5. Ajustar el porcentaje pagado por el incentivo de anualidad reconocido actualmente por esa Municipalidad, al porcentaje que corresponde de acuerdo con lo indicado por el ordenamiento jurídico. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General; a más tardar el 30 de noviembre de 2019, un oficio en el cual se indique que se ajustó el porcentaje del incentivo de anualidad para los funcionarios de esa Municipalidad. (Ver párrafos del 2.14 al 2.19).
- 4.6. En caso de que corresponda, tomar las medidas que dispone el ordenamiento jurídico para la recuperación de las eventuales sumas pagadas de más por el incentivo de prohibición al puesto de Analista de Patentes (según los resultados del estudio solicitado en la disposición 4.9 de este informe) y Contador Municipal (según disposición 4.4 de este informe). Para el



cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, lo siguiente:

- i. A más tardar el 30 de noviembre de 2019, un oficio donde se señala las medidas que se tomaron para recuperar las eventuales sumas pagadas de más, en caso que proceda, con la indicación de los plazos de inicio y finalización de cada medida, así como los responsables de cada una de las acciones.
- ii. A más tardar el 30 de abril de 2020, un oficio en el cual se rinda un primer informe, donde se detalle el avance en el cumplimiento de las acciones establecidas en el punto i. anterior, así como un detalle de los montos recuperados a la fecha.
- iii. A más tardar el 15 de julio de 2020, un oficio en el cual se rinda un segundo informe, donde se detalle el avance en el cumplimiento de las acciones establecidas en el punto i. anterior, así como un detalle de los montos recuperados en el I semestre de 2020. (Ver párrafos del 2.1 al 2.13).
- 4.7. Elaborar, aprobar, comunicar e implementar un procedimiento para la aplicación de evaluación de desempeño de los funcionarios municipales, ajustado al marco jurídico. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General; a más tardar el 15 de enero de 2020, un oficio en el cual conste la elaboración del procedimiento y su aprobación formal; al más tardar el 28 de febrero de 2020, un oficio en el cual conste la emisión y divulgación del mismo; y al enero de 2021, un oficio en el cual conste su implementación. (Ver párrafos del 2.14 al 2.19).
- 4.8. Elaborar una propuesta de modificación al Reglamento de Carrera Profesional de la Municipalidad de Heredia de acuerdo con los resultados de este informe y la normativa aplicable que regula el tema e implementarlo, considerando los resultados de este informe; y someterlos mediante oficio a la aprobación del Concejo Municipal de Heredia. Posterior a la aprobación del Concejo, publicarlo en el diario oficial La Gaceta. Una vez publicado el reglamento deberá divulgarlo e implementarlo con las unidades administrativas y funcionarios competentes. Para dar por cumplida esta disposición, deberá remitir a la Contraloría General lo siguiente:
  - a) A más tardar el 15 de enero de 2020, copia del oficio mediante el cual se comunicó al Concejo Municipal la propuesta de modificación del Reglamento.
  - b) Dos meses después de que el Concejo Municipal haya resuelto sobre el tema, un oficio mediante el cual se haga constar el número y fecha del diario oficial La Gaceta en la cual se publicó el Reglamento solicitado, y su divulgación al personal municipal.
  - c) Cuatro meses después de publicado el referido reglamento, un oficio mediante el cual se haga constar que dicha normativa fue implementada. (Ver párrafos del 2.25 al 2.28).



## A JERSON SANCHEZ BARQUERO EN SU CALIDAD DE GESTOR DE TALENTO HUMANO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Realizar un estudio en las condiciones que establece el artículo N.º13 del Reglamento para el Pago de Compensación Económica para el Analista de Patentes para determinar si efectivamente corresponde el pago del incentivo de prohibición, tomando en consideración lo expuesto en este informe. Dicho estudio debe de indicar claramente la base legal aplicable y el análisis de las funciones de cada puesto según la jurisprudencia existente, en caso de relacionarlos con la administración tributaria.
  - Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General a más tardar al 30 de noviembre de 2019, un oficio en el cual conste la elaboración del estudio solicitado y sus resultados. (Ver párrafos del 2.10 al 2.13).
- 4.10. Realizar una revisión de los casos de funcionarios que tienen el incentivo de dedicación exclusiva y que carecen de los requisitos señalados en este informe, para que estos se ajusten a la normativa aplicable, en el caso de que se justifique continuar otorgando dicho incentivo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General; a más tardar el 15 de diciembre de 2019, un oficio en el cual conste que se realizó la revisión y se ajustó con lo estipulado en la normativa aplicable. (Ver párrafos del 2.21 al 2.24).

#### AL CONCEJO MUNICIPAL

4.11. Analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, las propuestas que presente el Alcalde en cuanto al Reglamento de Carrera Profesional de la Municipalidad de Heredia. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar dos meses después de recibido el respectivo reglamento por parte del Alcalde, copia del acuerdo adoptado respecto a la normativa correspondiente. (Ver párrafos del 2.25 al 2.28).

Licda. Vivian Garbanzo Navarro

Gerente de Área

Lic. Francisco Hernández Herrera

Asistente Técnico

Lic. Greivin Porras Rodríguez **Coordinador**