



INFORME N.º **DFOE-DL-IF-00017-2019**  
14 de octubre, 2019

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

**2019**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	5
OBJETIVOS.....	6
ALCANCE .....	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	7
METODOLOGÍA APLICADA .....	7
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	9
<b>2. Resultados.....</b>	<b>10</b>
<b>PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES POR PARTE DE LAS MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ.....</b>	<b>10</b>
<b>Reconocimiento del incentivo salarial relacionado con prohibición para el ejercicio liberal de la profesión sin base legal y falta de documentos en el otorgamiento del incentivo de dedicación exclusiva.</b>	10
<b>Pago del incentivo de anualidad sin la aplicación de evaluaciones de desempeño a los funcionarios</b>	15
<b>3. Conclusiones.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Disposiciones.....</b>	<b>17</b>
<b>A JUNNIER ALBERTO SALAZAR TOBAL EN SU CALIDAD DE ALCALDE MUNICIPAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....</b>	<b>17</b>
<b>A MARÍA CONCEPCIÓN CHACÓN PEÑA EN SU CALIDAD DE COORDINADORA DE RECURSOS HUMANOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....</b>	<b>18</b>

### CUADROS

CUADRO N.º 1 PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL TOTAL DE INCENTIVOS PAGADOS DEL MONTO TOTAL DE REMUNERACIONES PAGADAS	6
CUADRO N.º 2 INCENTIVOS SALARIALES QUE SE LES OTORGA EN EL AÑO 2018	9
CUADRO N.º 3 TOTAL DE PRESUPUESTO VRS TOTAL DE INCENTIVOS SALARIALES	9
CUADRO N.º 4 MONTOS OTORGADOS POR PROHIBICIÓN	14

### GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1 MONTO EJECUTADO POR CONCEPTO DE ANUALIDAD	16
---	----

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría de carácter especial tuvo como propósito analizar las remuneraciones de la Municipalidad de La Cruz, para determinar que el pago de los incentivos salariales se realice en apego a la normativa legal aplicable. El estudio comprendió el análisis de los pagos realizados por concepto de los incentivos salariales de prohibición al ejercicio liberal de la profesión, dedicación exclusiva y anualidad en la Municipalidad de La Cruz, durante el periodo 2015 al 2017.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El diseño del sistema remunerativo de la Municipalidad de La Cruz 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 y dedicación exclusiva.*

*En virtud de esta situación, la Municipalidad de La Cruz ha utilizado una serie de instrumentos jurídicos para regular el reconocimiento y pago 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 ese Gobierno Local se encuentra vigente. Además, durante el periodo comprendido entre 2015 y 2017, ese Gobierno Local gastó por concepto de incentivos salariales un monto de ₡1.051,56 millones (42% del monto total cancelado por salarios para esos años).*

*Esto hace importante que se ejerza una fiscalización sobre el cumplimiento de la base legal para el pago de incentivos en la Municipalidad de La Cruz 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.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*La Municipalidad de La Cruz reconoce el incentivo de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a los puestos de Contador Municipal, Encargado de Patentes, Ingeniero de Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana, sin contar con una base legal clara que permita reconocer dicho incentivo, dado que los estudios realizados omiten el análisis de las funciones para determinar si esas se encuentran ligadas con el proceso tributario municipal, y así determinar si la base legal indicada aplica para reconocer el incentivo de prohibición. Asimismo, se comprobó la ausencia de documentación que debe de estar presente en los expedientes de funcionarios que ostentan el incentivo de dedicación exclusiva.*

*Sobre el particular, 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 para los casos señalados respecto al incentivo de prohibición, un monto alrededor de los ₡16.9 millones.*

*Además, se evidenció que para el pago del incentivo de anualidad, la Municipalidad no efectúa evaluaciones de desempeño para su reconocimiento y pago.*

### **¿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; tomar las medidas que dispone el ordenamiento jurídico para la recuperación de las eventuales sumas pagadas de más por el incentivo de prohibición; elaborar, aprobar, comunicar e implementar un procedimiento para la aplicación de evaluación de desempeño de los funcionarios municipales; realizar estudio en las condiciones que establece el artículo N.º13 del Reglamento para el Pago de Compensación Económica para los casos del Encargado de Patentes, Ingeniero de Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana y 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.*

## INFORME N.º DFOE-DL-IF-00017-2019

### 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 LA CRUZ

## 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 país<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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 La Cruz, el gasto por concepto de incentivos salariales alcanzó el monto de ₡1.051,56 millones (42% 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. Lo anterior, se puede visualizar en el siguiente cuadro.

**Cuadro N.º 1**  
**Municipalidad de La Cruz**  
**Porcentaje que representa el total de incentivos pagados del**  
**Monto total de remuneraciones pagadas**  
**Periodo 2015-2017**  
**En millones de colones**

Detalle	Periodo			Totales
	2015	2016	2017	
<b>Total de Remuneraciones</b>	654,24	747,34	1.074,12	2.475,70
<b>Total Incentivos</b>	264,92	278,82	507,82	1.051,56
<b>Porcentaje de Incentivos en relación con el total de Remuneraciones</b>	40%	37%	47%	42%

*Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Municipalidad de La Cruz*

- 1.5. Esto hace importante que se ejerza una fiscalización oportuna y constante sobre el cumplimiento de la base legal para el pago de incentivos en la Municipalidad, 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 La Cruz, 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 comprenderá el análisis de los pagos realizados por concepto de reconocimiento y pago de incentivos salariales en la Municipalidad de La Cruz, durante el periodo 2015 al 2017.
- 1.9. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría 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 conexas.

### **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 La Cruz, mediante video llamada el día 28 de marzo del 2019 así como por oficio N.º 04931 del día 04 de abril de ese mismo año.
- 1.11. Al respecto, el Alcalde de la Municipalidad de La Cruz, en oficio N.º ALDE-JS-112-2019 del 02 de abril del 2019 señaló que no es procedente incluir la Ley N.º 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” y su Reglamento, dentro de la normativa que sustentará los criterios de auditoría a aplicar durante la revisión que se llevará a cabo, por cuanto el periodo que abarcará el estudio, es anterior a la entrada en vigencia de la mencionada legislación. Al respecto se aclaró por parte de la Contraloría General, en oficio N.º DFOE-DL-0391 del 04 de abril del 2019, que tal y como se señaló en la presentación verbal de los criterios del día 28 de marzo del 2019, dicha norma no será utilizada como criterio para evaluar las actividades realizadas por esa Municipalidad durante el período objeto de estudio; no obstante, se tomará como referente en caso de que, de acuerdo con los resultados obtenidos en la actividad de examen, se deba disponer sobre aspectos que fueron modificados por dicha ley y que le sean de aplicación a la Municipalidad.

### **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 exclusiva, 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%.

## **LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.14. Para la presente auditoría no se pudo revisar las planillas bisemanales de los años 2015, 2016 y 2017 de la Municipalidad de La Cruz, lo anterior debido a que la información remitida por la Administración se encontraba en un formato que no permitía realizar las pruebas planteadas, además carecía de datos imprescindibles para poder verificar los cálculos incluidos en las planillas.

## **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.15. El diseño del sistema remunerativo de la Municipalidad de La Cruz 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, así como de aspectos particulares del tipo de trabajo o puesto desempeñado, como por ejemplo la prohibición, dedicación exclusiva y carrera profesional.
- 1.16. 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.
- 1.17. En virtud de esta situación, la Municipalidad de La Cruz ha utilizado una serie de instrumentos jurídicos para regular la relación laboral entre esa 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 una convención colectiva, que en este caso se encuentra vigente<sup>2</sup>.
- 1.18. Al respecto, la Municipalidad La Cruz, otorga a sus funcionarios distintos tipos de incentivos, los cuales se visualizan en el cuadro N.º 2:

---

<sup>2</sup> En la cláusula 25 de la Convención de Trabajo de la Municipalidad de La Cruz, se señala que la convención tendrá una vigencia de 3 años a partir de su firma y depósito en el Ministerio de Trabajo (situación que se dio en el año 1993) y de no renegociarse una nueva cuando se dé el plazo de vigencia, la misma se prorrogará automáticamente hasta que se llegue a negociar una nueva.

**Cuadro N.º 2**  
**Municipalidad de La Cruz**  
**Incentivos salariales que se otorga en el año 2018**

<b>Incentivos Salariales</b>
<b>Prohibición</b>
<b>Dedicación Exclusiva</b>
<b>Anualidad</b>

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

- 1.19. Por otra parte, con respecto al peso relativo de los incentivos salariales, del total del presupuesto de la Municipalidad de La Cruz en el periodo 2015-2017, este pasó de un 9% en el 2015 a un 13% al 2017. Lo anterior, se puede visualizar en el siguiente cuadro.

**Cuadro N.º 3**  
**Municipalidad de La Cruz**  
**Total de presupuesto vrs total de incentivos salariales**  
**Periodo 2015 al 2017**

Detalle	Periodo		
	2015	2016	2017
<b>Total de Presupuesto</b>	2.877,97	3.381,24	4.045,20
<b>Total Incentivo</b>	264,92	278,82	507,82
<b>Porcentaje Presupuesto</b>	9%	8%	13%

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

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

- 1.20. 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: Junnier Alberto Salazar Tobal, Alcalde Municipal; Licda. María Concepción Chacón Peña, Encargada de Recursos Humanos; Lic. José Rodolfo Gómez Jiménez, Asesor Administrativo de Alcaldía y Lic. Gledys Delgado Cardenas, Auditor Interno.
- 1.21. El borrador de este informe se comunicó mediante los oficios N.º DFOE-DL-1667(14305)-2019 y DFOE-DL-1668(14306)-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

hábil, 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 La Cruz con oficio ALDE-JS-0275-2019 del 03 de Octubre, indicó que no tenía observaciones sobre los resultados contenidos en el presente informe, por lo que estos se mantienen en todos sus alcances.

## 2. Resultados

---

### **PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES POR PARTE DE LAS MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ**

---

#### **Reconocimiento del incentivo salarial relacionado con prohibición para el ejercicio liberal de la profesión sin base legal y falta de documentos en el otorgamiento del incentivo de dedicación exclusiva.**

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

- 2.1. La Procuraduría General de la República ha señalado en distintos pronunciamientos<sup>3</sup> que dentro del régimen de prohibición, se debe de distinguir entre dos presupuestos 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.
- 2.2. Además, ha señalado<sup>4</sup> que a partir de lo dispuesto en el artículo N.º 99<sup>5</sup> del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y en relación con el inciso e) del artículo 4 del Código Municipal (Ley N.º 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 1<sup>6</sup> de la Ley N.º 5867, Ley de compensación por pago de prohibición.
- 2.3. Sobre el particular, la Contraloría General de la República en el oficio N.º 08709 (DJ-0659-2013), del 22 de agosto del 2013, señala:

---

<sup>3</sup> Dictamen C-299-2005 del 19 de agosto del 2005 y C-057-2014 del 26 de febrero del 2014

<sup>4</sup> Ver Dictamen C-089-2006 del 3 de marzo de 2006.

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> 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.

*“(...) 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)*

- 2.4. Asimismo, 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.
- 2.5. El estudio realizado por esta Contraloría General permitió conocer que la Municipalidad de La Cruz reconoce el incentivo de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a los puestos de Contador Municipal, Encargado de Patentes, Ingeniero Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana, sin contar con una base legal clara que permita reconocer dicho incentivo.
- 2.6. En el caso del Contador Municipal, se determinó que dentro del informe técnico<sup>7</sup> elaborado en relación con el reconocimiento del incentivo de prohibición se hace referencia como base legal una Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República N.º OJ-017-2005 del 28 de enero del 2005 (que no es vinculante), relacionada con una consulta sobre si un Contador Municipal, que no cuenta con tercer año universitario aprobado, tiene derecho al pago de la compensación económica por prohibición prevista en el inciso d) del artículo 1º de la Ley n.º 5867<sup>8</sup>. Asimismo, se menciona el artículo 4 inciso e) del Código Municipal, artículo 121 de la Constitución

<sup>7</sup> Informe Técnico sin número del Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de La Cruz.

<sup>8</sup> Específicamente la Opinión Jurídica de la PGR N.º OJ-017-2005 concluye que para determinar si un contador municipal que no cuenta con tercer año universitario aprobado, tiene derecho al pago de la compensación económica por prohibición prevista en el inciso d) del artículo 1º de la Ley n.º 5867, es necesario realizar un estudio técnico donde se demuestre (o se descarte) que cuenta con una “preparación equivalente” a ese nivel universitario. Lo anterior, en el tanto realice labores tributarias.

Política y finalmente al artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

- 2.7. No obstante, no se realizó dentro del informe citado un análisis detallado de las funciones que ejecuta el puesto de Contador Municipal de acuerdo con 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 y con esto poder aplicar el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Sobre el particular, solo se hace una transcripción de las funciones.
- 2.8. Al respecto, las funciones incorporadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad para el puesto de Contador Municipal, se transcriben a continuación:

*“Planear, coordinar y ejecutar las actividades contables, a partir de un registro en orden cronológico, para 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, preparación y firma de cheques así como otras acciones, todas orientadas a garantizar el mantenimiento actualizado de los registros contables y la provisión de estados financieros comprensibles y oportunos para la toma de decisiones, igualmente le corresponde las actividades relacionados a la elaboración de documentos presupuestarios (Ordinarios, Extraordinarios, Modificaciones presupuestarias), la ejecución de los informes financieros-contables y de ejecución presupuestaria, además de velar por el control presupuestario en coordinación con los otros subprocesos financieros tributarios y según los niveles de responsabilidad dictados por el Coordinador del Proceso, le corresponde aplicar a normativa establecida para la gestión contable dictadas por la Contraloría General de la República y la Contabilidad Nacional en aplicación a las normas internacionales de contabilidad y los principios generalmente aceptados cualquier otra tarea que le asigne el superior, en relación a la materia relacionada al cargo.”*

- 2.9. No se desprende de las funciones incluidas en el manual citado, que estas 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 depende(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."*

- 2.10. En relación con los puestos de Encargado de Patentes, Ingeniero de Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana, la Municipalidad de La Cruz realizó para cada uno de ellos una justificación o informe para el reconocimiento del incentivo de prohibición, haciendo referencia al artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y al artículo 1 de la Ley N.º 5867 sobre la compensación por pago de prohibición como base legal para el pago. No obstante, para ninguno de los casos se realizó un análisis detallado de las funciones que ejecutan los puestos indicados de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos de esa Municipalidad, para determinar si esas se encuentran ligadas 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. Dedicación Exclusiva**

- 2.11. Con respecto al tema de dedicación exclusiva, de la revisión de todos los expedientes de funcionarios que cuentan con el incentivo de Dedicación Exclusiva (12 casos), no se localizó documentación que justifique el reconocimiento de dicho incentivo, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento para la aplicación de la Dedicación Exclusiva emitido por la Municipalidad de La Cruz, tales como:
- a) En 4 casos no se localizó la solicitud por escrito del funcionario dirigido a Alcaldía solicitando dicho incentivo.
  - b) En 5 casos no se cuentan estudio formal sobre cumplimiento de requisitos y justificación demuestre la necesidad y conveniencia del pago por dedicación exclusiva.
- 2.12. En relación con el faltante de documentos en los expedientes para los casos del incentivo de Dedicación Exclusiva, la administración reconoce que no se realizan los estudios técnicos para justificar el reconocimiento del incentivo, ya que no se encuentra regulado en el procedimiento para acogerse al régimen de dedicación exclusiva.
- 2.13. El Reglamento de Dedicación Exclusiva señala en el artículo N.º 5 que el servidor que desee acogerse al régimen de dedicación exclusiva deberá solicitarlo al Alcalde Municipal por escrito y aportar la documentación requerida.

- 2.14. 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)
- 2.15. Lo señalado en los párrafos del 2.1 al 2.19, ocasiona que la Municipalidad corra el riesgo de otorgar incentivos salariales que no corresponde su pago, según la normativa aplicable; lo anterior en detrimento de las finanzas municipales. Tomando como referencia el año 2018, ese Gobierno Local otorgó, para los casos señalados en los párrafos anteriores respecto al incentivo de prohibición, un monto alrededor de los ₡16.6 millones. Lo anterior se puede visualizar en el Cuadro N.º 4.

**Cuadro N.º 4**  
**Municipalidad de La Cruz**  
**Montos otorgados por Prohibición**  
**Periodo 2018**  
**En millones**

<b>Prohibición</b>	
<b>Funcionarios</b>	<b>Monto pagado por el Incentivo de Prohibición</b>
<b>Contador Municipal</b>	₡2,96
<b>Encargado de Patentes</b>	₡4,85
<b>Coordinadora Planificación Urbana y C.C.</b>	₡5,41
<b>Coordinador Ingeniero Topografo</b>	₡1,66
<b>Encargado de Bienes Inmuebles</b>	₡2,05
<b>Totales</b>	<b>₡16,93</b>

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

- 2.16. Además, la ausencia de documentos en los expedientes de funcionarios que se les reconoce el incentivo de dedicación exclusiva, ocasiona que no sea posible tener certeza sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales o técnicos requerido 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.

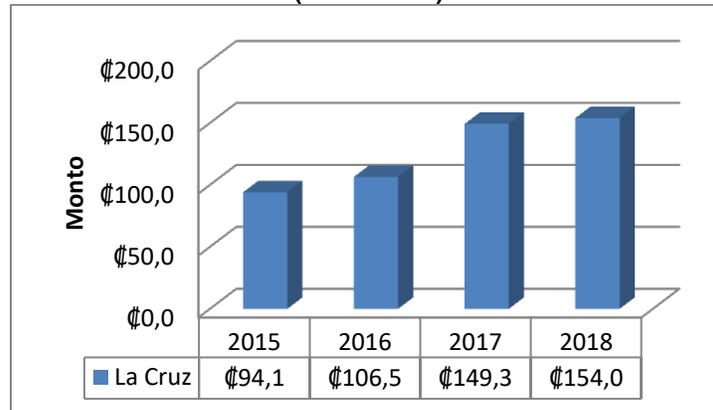
### Pago del incentivo de anualidad sin la aplicación de evaluaciones de desempeño a los funcionarios

- 2.17. El complemento salarial denominado “anualidad”, es un reconocimiento otorgado por la administración pública a sus funcionarios con la finalidad de premiar la experiencia adquirida por éstos, cuando han permanecido en forma continua prestándole sus servicios<sup>9</sup>.
- 2.18. Sobre el particular, del análisis efectuado en la Municipalidad de La Cruz, se logró determinar que no efectúan evaluaciones de desempeño para el reconocimiento y pago de anualidades a sus funcionarios, de acuerdo con lo que establece la normativa aplicable. Al respecto, 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.
- 2.19. La situación descrita se contrapone a lo establecido en el artículo N.º 5 de la Ley N.º 2166 sobre Salarios de la Administración Pública, la cual señala 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.
- 2.20. Por otra parte, las Normas de Control Interno en sus numerales 4.4 y 4.4.1 señala 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.
- 2.21. 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 ₡503 millones, y que año con año dicho monto ha ido en aumento, tal y como se puede observar en el gráfico N.º1.

---

<sup>9</sup> La Procuraduría General de la República así lo ha reconocido en diversos dictámenes y opiniones jurídicas que ha emitido Véanse dictámenes C-242-2005 01 de julio del 2005 y C-219-2008 25 de junio 2008.

**Gráfico N.º 1**  
**Municipalidad de la Cruz**  
**Monto ejecutado por concepto de anualidad**  
**Periodo 2015 al 2018**  
**(En millones)**



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

- 2.22. Los factores que inciden para que se mantenga la debilidad identificada, corresponden 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.
- 2.23. En consecuencia, se presentan riesgos en cuanto a la posibilidad de otorgar el incentivo de anualidad a funcionarios, que, sin tener los méritos suficientes para su pago, se le reconozca, y que esta situación afecte directamente las finanzas municipales.
- 2.24. Además, la no aplicación de la evaluación de desempeño a los funcionarios municipales afecta la toma de decisiones de la administración, ya que ésta no cuenta con un mecanismo técnico y preciso para identificar y medir el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas en la actividad laboral, así como para determinar y comunicar a los colaboradores, la forma en que están desempeñando sus labores y que se puedan tomar acciones para mejorar su rendimiento.

### 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 La Cruz 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 la 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, N.º 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 N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 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 JUNNIER ALBERTO SALAZAR TOBAL 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. 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 a los puestos:
- a) Contador Municipal, según lo señalado en la disposición 4.4.
  - b) Encargado de Patentes, Ingeniero de Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana y Contador Municipal, según los resultados del estudio solicitado en la disposición 4.7 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 2.10).
- 4.6. Elaborar, aprobar, comunicar e implementar un procedimiento para la aplicación de evaluación de desempeño de los funcionarios municipales, ajustado a la normativa aplicable.

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; a más tardar el 28 de febrero de 2020, un oficio en el cual conste la emisión y divulgación del mismo; y al 15 de enero de 2021, un oficio en el cual conste su implementación. (Ver párrafos del 2.17 al 2.24).

#### **A MARÍA CONCEPCIÓN CHACÓN PEÑA EN SU CALIDAD DE COORDINADORA DE RECURSOS HUMANOS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.7. Realizar estudio en las condiciones que establece el artículo N.º13 del Reglamento para el Pago de Compensación Económica para los casos del Encargado de Patentes, Ingeniero de Topógrafo, Encargado de Bienes

Inmuebles y Coordinadora de Planificación Urbana 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 2.1 al 2.10).

- 4.8. 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 enero de 2020, un oficio en el cual conste que se realizó la revisión y se ajustó con lo estipulado en la normativa aplicable. (Ver párrafo 2.11 al 2.14).

---

Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**Gerente de Área**

---

Lic. Francisco Hernández Herrera  
**Asistente Técnico**

---

Lic. Greivin Porras Rodríguez  
**Coordinador**