INFORME N.° DFOE-DL-IF-000020-2019
29 de octubre, 2019

INFORME DE AUDITORÍA CARÁCTER ESPECIAL SOBRE PAGO DE DIETAS A LOS REGIDORES MUNICIPALES DE ALAJUELA, CARTAGO, SAN JOSÉ, SAN CARLOS Y DESAMPARADOS

2019

Contraloría General de la República, Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios

P3-01-GE-01 V6

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo **3**
1. Introducción **5**
ORIGEN DE LA AUDITORÍA 5
OBJETIVOS 6
ALCANCE 6
CRITERIOS DE AUDITORÍA 6
METODOLOGÍA APLICADA 6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO 7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 8
2. Resultados **9**
PAGOS IMPROCEDENTES POR CONCEPTO DE DIETAS 9
Pagos improcedentes a miembros de los concejos municipales por encontrarse incapacitados 9
Adelanto de sesiones en los concejos municipales de Desamparados y Cartago 11
Debilidades en el registro y control de asistencia de los miembros de los concejos Municipales 14
Debilidades en el manejo de información de los miembros de los concejos municipales 15
3. Conclusiones **16**
4. Disposiciones **17**

IMÁGENES

Imagen N.° 1 7
Imagen N.° 2 7
Imagen N°. 3 8
Imagen N°. 4 11
Imagen N°. 5 12
Imagen N°. 6 13

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial realizada por el Órgano Contralor en las Municipalidad de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados, tuvo como propósito determinar si los pagos realizados por concepto de dietas canceladas a los miembros de los concejos municipales de esos gobiernos locales, se efectuaron de conformidad con el marco jurídico aplicable. Esta auditoría abarcó el período comprendido entre el 01 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018 el cual se amplió cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Cada Gobierno Local cuenta con un Concejo Municipal que tiene, entre otras, la responsabilidad de ejercer el control político de la administración municipal, y son integrados por regidores, síndicos y propietarios y suplentes.

A los miembros de esos Concejos Municipales se les retribuye, como representantes de los habitantes de los municipios a los que pertenecen, con el pago de una dieta y como tal deben velar también por el buen uso de los fondos públicos y cumplir con los principios de transparencia, probidad y rendición de cuentas. Al provenir la dieta de los fondos públicos, su reconocimiento y cancelación debe tratarse con la misma transparencia y cuidado que el resto de las obligaciones financieras municipales.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El estudio realizado por esta Contraloría General determinó que durante el periodo de 2017 hasta abril de 2019, algunos de los miembros de los concejos municipales de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados, recibieron pagos por concepto dieta por asistencia a las sesiones del concejo municipal aún y cuando estaban incapacitados, lo cual es contrario a lo establecido en el Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud, en el Artículo 2, así como los criterios emitidos por la Procuraduría General de la República sobre ese tema en particular.

Al respecto se determinó que un total de 24 miembros de 222 recibieron pagos por concepto de dietas por un monto total de ₡11,17 millones encontrándose incapacitados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y de ₡1,42 millones incapacitados por el Instituto Nacional de Seguros (INS), para un total de 140 días de incapacidad.

Además, las municipalidades de Cartago y Desamparados realizaron pagos por concepto de dieta a los miembros de los concejos municipales por asistir 2 o más sesiones ordinarias celebradas en la misma semana, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 30 del Código Municipal, realizando pagos de ₡10,32 millones en la Municipalidad de Cartago y ₡35,76 millones en la Municipalidad de Desamparados.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Aunado a lo anterior, también se determinó que las municipalidades fiscalizadas, no disponen de un registro de asistencia efectivo que permita a la Administración responsable del pago de dietas, verificar que los señores miembros de los consejos municipales, efectivamente hayan llegado dentro de los quince minutos inmediatos posteriores a la hora fijada para comenzar la sesión o que no se retiran antes de finalizar la sesión, además de que durante el transcurso de la sesión, no se ausentan más de 15 minutos o cuando se retiren antes de finalizar la sesión en cuyo caso no corresponde el pago de la dieta respectiva, según se establece en el citado artículo 30 del Código Municipal; y que a su vez, garantice razonablemente que el registro sea preciso, veraz y que contribuya a la transparencia en el pago de las dietas a los miembros del Concejo Municipal.

Finalmente, el estudio determinó que las municipalidades fiscalizadas, no cuentan con documentación por parte de los miembros de órganos colegiados que permita establecer datos personales de los miembros de los concejos con el objetivo de disminuir el riesgo de que dichos miembros desempeñen dos cargos públicos en el mismo horario o jornada y por ende no corresponda el pago por concepto de dieta.

¿QUÉ SIGUE?

A los alcaldes de las municipalidades fiscalizadas se les dispone la implementación de los procedimientos de control que permitan la verificación constante de incapacidades extendidas a los miembros del Concejo Municipal. Además, tomar las medidas que dispone el ordenamiento jurídico para la recuperación de las eventuales sumas pagadas por concepto de dieta a los regidores, síndicos, propietarios y suplentes que se encontraban en condición de incapacitados por la CCSS y el INS.

También, implementar los mecanismos de control que permitan conocer la hora de entrada y salida de cada miembro del Concejo Municipal para fundamentar el pago de las dietas, apoyada en el uso de la tecnología para precisar el registro de asistencia. Así como emitir e implementar los mecanismos de control que permitan conocer la condición laboral de los miembros del concejo para regular el riesgo de una posible superposición horaria y por ende pagos improcedentes.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

INFORME NRO. DFOE-DL-IF-00020-2019

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

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE PAGO DE DIETAS A LOS REGIDORES MUNICIPALES DE ALAJUELA, CARTAGO, SAN JOSÉ, SAN CARLOS Y DESAMPARADOS

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. Las municipalidades están obligadas a orientar y desarrollar su gestión en procura del desarrollo de la comunidad. Además, están sujetas al principio de legalidad que se deriva de la Constitución Política y Ley General de la Administración Pública, por lo que actuarán sometidas al ordenamiento jurídico y solo podrán realizar aquellos actos para los cuales se encuentren debidamente autorizados por dicho ordenamiento.

1.2. Para tal efecto, cada Gobierno Local cuenta con un Concejo Municipal que tiene, entre otras, la responsabilidad de ejercer el control político de la administración municipal y que son integrados por regidores, síndicos y propietarios y suplentes para cumplir con el deber que le compete.

1.3. Por realizar esa labor, cada miembro del Concejo tiene derecho al pago de una retribución económica denominada dieta, la cual se concibe como "…*la contraprestación económica que recibe una persona por participar en la sesión de un órgano colegiado. El fundamento de las dietas se encuentra en la prestación efectiva de un servicio, servicio que consiste en la participación del servidor en las sesiones del órgano*"[1].

1.4. El reconocimiento de las dietas se encuentra regulado en el Código Municipal en su artículo 30, razón por la cual resulta de importancia velar porque se implementen controles efectivos, a fin de proteger la hacienda municipal contra cualquier pérdida o uso indebido de sus recursos.

[1] Procuraduría General de la República, dictamen número C-427-2008 del 3 de diciembre de 2008.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

OBJETIVOS

1.5. Determinar si los pagos realizados por concepto de dietas canceladas a los miembros de los Concejos Municipales de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados, se efectuaron de conformidad con el marco jurídico aplicable.

ALCANCE

1.6. La auditoría comprenderá el análisis de los pagos realizados por concepto de dietas y viáticos a los miembros de los Concejos Municipales de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados, durante el ejercicio económico 2017 y 2018; el cual se ampliará en caso de considerarse necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.7. Los criterios a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría, fueron comunicados por el Ente Contralor según el siguiente detalle:

Municipalidad	Fecha de exposición de criterios	Oficios de comunicación de criterios	Fechas de oficios de comunicación de criterios
Alajuela	17/07/2019	DFOE-DL-1083 (10135)	15/07/2019
Cartago	16/07/2019	DFOE-DL-1085 (10139)	15/07/2019
San José	16/07/2019	DFOE-DL-1084 (10136)	15/07/2019
Desamparados	11/07/2019	DFOE-DL-1061 (09879)	11/07/2019
San Carlos	11/07/2019	DFOE-DL-1060 (09874)	12/07/2019

1.8. Al respecto, no se recibieron observaciones por parte de los gobiernos locales sobre el contenido o pertinencia de tales criterios.

METODOLOGÍA APLICADA

1.9. 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 División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) de la CGR.

1.10. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información respecto a los pagos de dietas a los miembros de los concejos municipales de Alajuela, San José, Cartago, Desamparados y San Carlos, suministrada por la Administración Municipal y los Concejos Municipales. Además, se utilizaron los resultados de las entrevistas realizadas y las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante funcionarios de esos gobiernos locales.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

1.11. Para el periodo 2017 y 2018, las Municipalidades de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados ejecutaron recursos por la suma de ₡3054,71 millones por concepto de pago de dietas a los miembros de los concejos municipales; ese gasto los ubica en los primeros 5 gobiernos locales que más destinan recursos económicos al pago de dietas. El desglose de los recursos por cada Concejo Municipal, se observa en la siguiente imagen:

Imagen N.° 1
Recursos ejecutados por concepto de dietas
Periodo 2017-2018
(Millones de colones)

Fuente: Elaboración propia con información del SIPP.

1.12. En el caso de los Municipalidades fiscalizadas, cada Concejo Municipal está conformado por la siguiente cantidad de miembros:

Imagen N.° 2
Cantidad de miembros por Concejo Municipal

Fuente: Elaboración propia con información de las Municipalidades fiscalizadas.

1.13. Por cada sesión que llevan a cabo los concejos municipales, la Municipalidad debe pagar a sus miembros, la dieta correspondiente según el cargo que desempeñe cada miembro; Regidores y Síndicos, propietarios y suplentes. En el caso de las municipalidades objeto de este estudio, la suma aproximada que se desembolsa por sesión es la siguiente:

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Imagen N.° 3
Monto aproximado de pago de dieta por sesión de Concejo
Montos calculados con base en el periodo 2018
(Millones de colones)

Fuente: Elaboración propia con información de las Municipalidades fiscalizadas.

1.14. Ante la relevancia del monto de los recursos invertidos por el citado concepto, resulta importante verificar la procedencia de los pagos efectuados a los miembros de los Concejos Municipales antes mencionados.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.15. La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría, se realizó mediante dos reuniones sostenidas el 11 de octubre de 2019; la primera se realizó a la 1:00 p.m. con la presencia de los representantes de las alcaldías, concejos municipales y auditorías internas de las municipalidades de San José, Alajuela y San Carlos, este último mediante video llamada. La segunda presentación de resultados, se llevó a cabo a las 2:30 p.m. con la asistencia de los representantes de las municipalidades de Desamparados y Cartago.

1.16. La comunicación del borrador de informe, se remitió a los alcaldes y presidentes de los concejos municipales auditados, según el siguiente detalle:

Municipalidad	Número de oficio	Fecha
Alajuela	Alcaldía DFOE-DL-1779(15419) Concejo DFOE-DL-1780(15420)	11 de octubre, 2019
Cartago	Alcaldía DFOE-DL-1781(15421) Concejo DFOE-DL-1782(15423)	11 de octubre, 2019
Desamparados	Alcaldía DFOE-DL-1783(15424) Concejo DFOE-DL-1784(15425)	11 de octubre, 2019
San Carlos	Alcaldía DFOE-DL-1785(15426) Concejo DFOE-DL-1786(15427)	11 de octubre, 2019
San José	Alcaldía DFOE-DL-1787(15428) Concejo DFOE-DL-1788(15429)	11 de octubre, 2019

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

1.17. Al respecto, una vez enviados los oficios, se les concedió un plazo de 5 (cinco) días hábiles para la formulación y remisión de observaciones que consideren pertinentes sobre su contenido; a lo cual, en el plazo indicado, la Administración Municipal de Desamparados, mediante oficio N.° MD-AM-2232-19 de 17 de octubre de 2019, la Municipalidad de Cartago con oficio N.° AM-OF-1342-2019 de 16 de octubre de 2019 y la Municipalidad de Alajuela, oficio N.° MA-A-4292-2019 de 22 de octubre de 2019, además, el Concejo Municipal de Desamparados mediante oficio sin número, de fecha 21 de octubre de 2019, y el Concejo Municipal de Cartago mediante oficio sin número del 18 de octubre de 2019; efectuaron observaciones al borrador del informe; las cuales fueron valoradas, analizadas y atendidas mediante los oficios N.° DFOE-DL-1905 (16697) N.° DFOE-DL-1906 (16698), N.° DFOE-DL-1907 (16699) N.° DFOE-DL-1908 (16700) N.° DFOE-DL-1909 (16701), todos de fecha 29 de octubre de 2019

2. Resultados

PAGOS IMPROCEDENTES POR CONCEPTO DE DIETAS

Pagos improcedentes a miembros de los concejos municipales por encontrarse incapacitados

2.1. La naturaleza y el sentido de una incapacidad, parte de la acreditación, por valoración del médico competente, de que la persona está afectada por una disminución o alteración de sus capacidades normales físicas o psíquicas que le impiden la realización normal de su trabajo, de ahí que temporalmente se suspende para el servidor, su obligación de presentarse a laborar, con el fin de que reciba el tratamiento adecuado y guarde el reposo necesario para su recuperación[2].

2.2. En este sentido, el Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud, en el Artículo 2º-, establece que: "El asegurado activo (a) incapacitado (a), en función del reposo prescrito, como parte de su tratamiento, queda inhabilitado para el desempeño de cualquier tipo de actividad remunerada y no remunerada, pública o privada, tanto en su horario ordinario, como fuera de él, así como cualquier actividad intelectual, física o recreativa que interfiera con la recomendación médica".

2.3. De tal forma, que si un funcionario adicionalmente forma parte de un Concejo Municipal, a cuyas sesiones acude una vez terminada su jornada ordinaria diurna y se encuentra incapacitado para laborar en su puesto, por paridad de

[2] Según lo indicado por la Procuraduría General de la República, criterio N.° C-069-2009, del 10 de marzo de 2009.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

razón tampoco se encuentra en condiciones de asistir a las sesiones del Concejo Municipal durante el período por el cual se le otorgó la incapacidad[3].

2.4. En línea con lo anterior, la Procuraduría General de la República en el criterio N.° C-202-2011 del 25 de agosto del 2011, señala que el pago de las dietas a un regidor que se encuentre incapacitado, podría ser un pago no apegado a derecho, lo que generaría la obligación de la Corporación Municipal de efectuar el procedimiento para el reintegro, y el cual sólo puede ser ordenado luego de que se ha efectuado un procedimiento administrativo en el que se demuestre que las dietas fueron incorrectamente canceladas y que el Regidor Municipal está en la obligación de devolver esos dineros, al tenor de lo que establece el artículo 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública .

2.5. El estudio realizado por esta Contraloría General evidenció que durante el periodo de enero de 2017 hasta abril de 2019, un total de 24 de los 222 miembros de los concejos municipales de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados, recibieron pagos por concepto dieta por asistencia a las sesiones del concejo municipal estando incapacitados. Al respecto se determinó que dichos miembros recibieron pagos por ese concepto por un monto total de ₡11,17 millones encontrándose incapacitados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)[4] y de ₡1,42 millones en condición de incapacitados por el Instituto Nacional de Seguros (INS), para un total de 140 días de incapacidad[5].

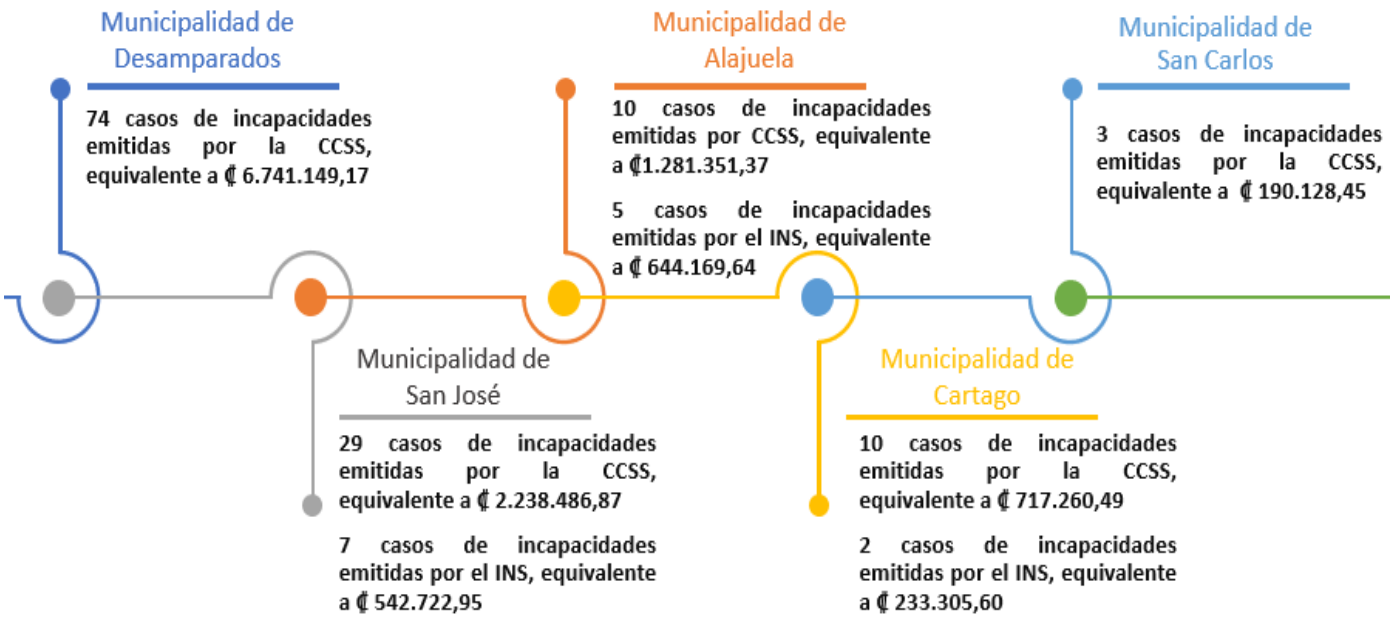
2.6. El resumen de los casos identificados en cada Concejo Municipal es el siguiente:

./..

[3] Según lo indicado por la Procuraduría General de la República, criterio N.° C-069-2009, del 10 de marzo de 2009.
[4] CCSS, Subárea Asesoría Prestaciones en Dinero, oficio N.° SAPD-475-2019 del 09 de agosto del 2019.
[5] INS, Correo electrónico del 27 de junio de 2019. Recibido mediante NI. 16856-2019.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Imagen N°. 4
Cantidad y monto de incapacidades extendidas a miembros de los concejos municipales (Periodo 2017-2018-2019)



***Fuente*:** Elaboración propia con información proporcionada por la CCSS, el INS y las Municipalidades fiscalizadas.

2.7. La situación determinada se debe a que ninguna de las áreas o unidades involucradas en el proceso de reconocimiento y pago de las dietas, tiene establecido los procedimientos que definan los controles requeridos para verificar si alguno de los miembros de los consejos municipales ha estado incapacitado.

2.8. El pago indebido de dietas municipales a regidores y síndicos propietarios y suplentes, que se encuentran incapacitados, menoscaba las finanzas municipales y desvirtúa la naturaleza de una incapacidad extendida a los miembros de los órganos colegiados.

DEBILIDADES DE CONTROL EN EL PROCESO DE PAGO DE DIETAS

Adelanto de sesiones en los concejos municipales de Desamparados y Cartago

2.9. En las Municipalidades de Desamparados y Cartago realizaron pagos por concepto de dieta a los miembros de los concejos municipales de 2 o más sesiones ordinarias celebradas en la misma semana, contrario a lo que dicta el Código Municipal, en su artículo 30, el cual establece que "… *sólo se pagará la*

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

dieta correspondiente ***a una sesión ordinaria por semana*** *y hasta dos extraordinarias por mes; el resto de las sesiones no se pagarán*."

2.10. Tanto el Concejo Municipal de Cartago como el de Desamparados, por medio de un acuerdo municipal[6], acordaron las fechas de las sesiones ordinarias del mes de diciembre y de la Semana Santa de los últimos tres años (2017,2018 y 2019), trasladando varias sesiones ordinarias a una misma semana y haciendo el pago respectivo de la dieta.

Imagen N°. 5
Sesiones trasladas o adelantadas por los concejos municipales de Cartago y Desamparados
(Periodo 2017-2018-2019)

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO

Fecha	Sesión
9 de abril, 2017	Sesión N° 72-2017
25 de marzo, 2018	Sesión N° 146-2018
23 de diciembre, 2018	Sesión N° 206-2018
14 de abril, 2019	Sesión N° 231-2019

MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS

Fecha	Sesión
17 de abril, 2017	Sesión N° 73-2017
18 de julio, 2017	Sesión N° 94-2017
21 de agosto, 2017	Sesión N° 99-2017
05 de diciembre, 2017	Sesión N° 123-2017
19 de diciembre, 2017	Sesión N° 126-2017
8 de enero, 2018	Sesión N° 01-2018
20 de marzo, 2018	Sesión N° 18-2018
4 de diciembre, 2018	Sesión N° 72-2018
7 de diciembre,2018	Sesión N° 73-2019
7 de enero, 2019	Sesión N° 01-2019
9 de abril, 2019	Sesión N° 22-2019

***Fuente*:** Elaboración propia con información proporcionada por las Municipalidades.

2.11. En el caso de la Municipalidad de Cartago, el adelanto de 4 sesiones ordinarias corresponde a un pago de ₡10,32[7] millones y para la Municipalidad de Desamparados un pago de ₡35,76[8] millones por adelantar o trasladar 11 sesiones ordinarias.

---

6 Municipalidad de Desamparados, acuerdos N° 2 de la sesión N° 66-17, N° 7 de la sesión N°85 -17, N° 7 de la sesión N°85 -17, N° 3 de la sesión N°118 -17, N° 3 de la sesión N°118 -17, N° 3 de la sesión N°118 -17, N° 2 de la sesión N°12 -18, N° 2 de la sesión N°66 -18, N° 2 de la sesión N°66 -18, N° 3 de la sesión N°16 -19. Municipalidad de Cartago, acuerdos Artículo XXXVII del Acta N° 69-2017, Artículo XXV del Acta N° 197-2018, Artículo XXII del Acta N° 135-2018, Artículo XXII del Acta N° 227-2019.

7 Monto de dieta calculado con la asistencia total de los miembros del Concejo Municipal y según monto de la dieta correspondiente por año.

8 Ídem.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Imagen N°. 6
Monto pagado por adelanto o traslado de sesiones
Concejos municipales de Desamparados y Cartago
(Periodo 2017-2018-2019)

***Fuente*:** Elaboración propia con datos suministrados por las Municipalidades.

2.12. En concordancia con lo citado, la Contraloría General de la República emitió dos pronunciamientos, el DJ-0138-2019[9] y el DFOE-DL-0201[10], en los cuales se indica que no procede el pago de dietas de sesiones ordinarias adicionales que efectúe el Concejo Municipal en una misma semana.

2.13. Asimismo, en los pronunciamientos[11] de la Procuraduría General de la República, también señalan que sólo resulta viable, jurídicamente, cancelar una sesión ordinaria por semana, el resto no ostentarán esa condición –remunerables-. Por ende, si se considera necesario celebrar una cantidad superior, en aras de cumplir con el deber primario que permea al Concejo Municipal –velar por los intereses locales-, estas no generan el pago de contraprestación alguna.

2.14. Las debilidades expuestas en este apartado obedecen a la falta de controles para el pago de dietas por parte de las autoridades administrativas de las municipalidades, las cuales son las que emiten el pago y velan por el correcto uso de los fondos públicos.

2.15. En consecuencia, la ausencia de procedimientos y controles, tanto por parte de los Concejos Municipales como por parte de la Administración Municipal, perjudica el resguardo oportuno de los fondos públicos, al establecer pagos de dietas a regidores, síndicos, propietarios y suplentes, al margen del ordenamiento jurídico aplicable y en perjuicio de las finanzas municipales.

[9] Contraloría General de la República, División Jurídica, oficio Nº 1514-2019 del 05 de febrero de 2019.
[10] Contraloría General de la República, Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, oficio N.° 02364 del 17 de febrero, 2016.
[11] Procuraduría General de la República, criterios C-020-2019, 23 de enero de 2019 y C-246-2015, 09 de setiembre del 2015.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Debilidades en el registro y control de asistencia de los miembros de los concejos Municipales

2.16. El Código Municipal señala en su artículo 30, que los regidores propietarios perderán las dietas cuando no se presenten dentro de los quince minutos inmediatos posteriores a la hora fijada para comenzar la sesión o cuando se retiren antes de finalizar la sesión.

2.17. Asimismo, los reglamentos internos de las Municipalidades fiscalizadas indican que el Regidor, Síndico, propietarios y suplentes que llegue después de transcurridos quince minutos contados a partir de la hora señalada para iniciar la sesión, perderá el derecho de devengar la dieta.

2.18. Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público , señalan como deber de la Administración en los acápites 4.1, 4.4 y 4.5, que debe diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad y propiciar el aprovechamiento de tecnologías de información que apoyen la gestión institucional mediante el manejo apropiado de la información y la implementación de soluciones ágiles y de amplio alcance.

2.19. El estudio realizado evidenció que las Municipalidades de Alajuela, Cartago, San José, San Carlos y Desamparados, no disponen de un registro de asistencia efectivo que permita a la Administración responsable del pago de dietas, verificar que los señores miembros de los consejos municipales, efectivamente hayan llegado dentro de los quince minutos inmediatos posteriores a la hora fijada para comenzar la sesión o que no se retiran antes de finalizar la sesión, además de que durante el transcurso de la sesión, no se ausentan más de 15 minutos.

2.20. Particularmente, en el caso de la Municipalidad de Cartago, se evidenció que los miembros de este órgano ni siquiera firman la hoja de asistencia, a pesar de que su reglamento interno así lo establece.

2.21. Las debilidades expuestas respecto al registro de asistencia de los miembros de los concejos municipales, se encuentran asociadas a la falta de procedimientos de control por parte de la Administración, que les permita asegurarse de la hora de entrada y salida de cada miembro del Concejo Municipal apoyado en el uso de la tecnología, y que permita validar la información elaborada por las secretarías de los concejos.

2.22. En consecuencia, las situaciones descritas aumentan el riesgo del registro inexacto de la asistencia, por ende, posibles cálculos erróneos en el pago de las dietas; a su vez, prolonga el proceso de verificación de asistencias y genera retrasos en los reportes requeridos por otras dependencias de la institución. Estas debilidades expuestas no permiten una mayor transparencia y confianza en la información para el pago por concepto de dietas a los miembros de los concejos municipales.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

Debilidades en el manejo de información de los miembros de los concejos municipales

2.23. Los gobiernos locales como responsables de efectuar los pagos por concepto de dietas a los miembros de los concejos municipales, están obligados a ejercer controles que garanticen razonablemente que dicho pago se realice bajo el marco jurídico aplicable.

2.24. Al respecto, el estudio determinó que las municipalidades fiscalizadas, no cuentan con documentación por parte de los miembros de órganos colegiados que permita establecer datos personales tales como: lugar de trabajo, el horario laboral, si está en condición de pensionado, o el momento en que se realicen cambios en dichos estados; esto con el objetivo de validar que no exista superposición horaria a la hora de asistir a las sesiones del concejo municipal y por ende no corresponda el pago por concepto de dieta.

2.25. Cabe mencionar que a pesar de que los departamentos de Recursos Humanos de las municipalidades de San Carlos, Desamparados y Cartago, cuentan con un documento o boleta que permite conocer algunos de los datos personales de los señores regidores, sin embargo dichos datos no se utilizan para verificar la existencia de una posible superposición horaria a la hora de efectuar el pago, sino que los datos se solicitan para concretar el pago de la dieta (depósitos) o por ser declarantes en la Contraloría General. En el caso de las Municipalidad de San José y Alajuela, no se evidencia ningún tipo de documento con datos de los señores regidores[12].

2.26. En el caso de las Secretarías de los concejos municipales de las municipalidades en análisis, si bien cuentan con algún tipo de documentación que evidencia datos personales de los señores regidores; no son los datos requeridos para verificar una posible superposición horaria.

2.27. Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público[13], señalan en el punto 4.4, que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. 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.

2.28. La situación expuesta se debe principalmente a la ausencia de definición de los roles y responsabilidades para establecer controles sobre los pagos por concepto de dietas a los miembros de los concejos municipales, toda vez que,

[12] Oficio N° MA-PRH-0236-2019 del 03 de junio de 2019.
[13] Aprobada mediante resolución del Despacho de la Contraloría General Nº R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009 y publicado en La Gaceta Nº 26 del 6 de febrero de 2009.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

para la Administración, la Secretaría del Concejo es la responsable de establecer controles para determinar si procede o no el pago y para esta última, la Administración es la responsable.

2.29. Tal situación contribuye al riesgo de que los miembros de los concejos municipales, desempeñen dos cargos públicos en el mismo horario o jornada, lo que contribuye a que la Administración realice pagos por concepto de dietas al margen de la normativa legal y técnica aplicable. Además que carece de sanas medidas del control que brinde transparencia del accionar de los señores miembros de los concejos municipales y por ende, de los pagos que realiza la Administración.

3. Conclusiones

3.1. La dieta es la contraprestación económica que recibe una persona que ha sido elegido en un cargo de elección popular de un órgano colegiado, específicamente, en este caso, miembro de un Concejo Municipal. Esta prestación de servicio consiste en la participación del servidor en las sesiones de los concejos municipales para velar por el bienestar de la comunidad y eficientizar el uso de los recursos de la Municipalidad; sin obviar, el apego al marco jurídico aplicable.

3.2. No obstante, la falta de definición de responsabilidades y controles por parte de la Administración en el proceso de pago de dietas, aunado a la falta de concientización por parte de algunos de los miembros de los concejos municipales, debilitan el control y buen uso de los fondos públicos, desacreditando la labor de dichos órganos por la falta de transparencia y apego a la normativa.

3.3. Al respecto, las municipalidades fiscalizadas adolecen de controles para garantizar razonablemente que el proceso de pago por concepto de dietas, se ejecute bajo los parámetros exigidos por la legislación vigente, ocasionando desconfianza en los procedimientos efectuados por los gobiernos locales auditados.

3.4. Lo anterior pone en manifiesto que en aras de la salvaguarda de los recursos públicos destinados a los fines objeto de fiscalización, los gobiernos locales de Alajuela, San José, Desamparados, Cartago y San Carlos, están obligados a fortalecer los procesos de control interno, a fin de que los pagos realizados a los regidores y síndicos, propietarios y suplentes, se ajuste de manera estricta a lo establecido en el Código Municipal y demás normativa conexa, prevaleciendo el correcto ejercicio de la función pública para beneficio del municipio.

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

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 LOS ALCALDES DE SAN JOSÉ, CARTAGO, DESAMPARADOS Y SAN CARLOS Y ALCALDESA MUNICIPAL DE ALAJUELA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Tomar las medidas que dispone el ordenamiento jurídico, siguiendo el debido proceso, para la recuperación de las sumas pagadas a los miembros de cada concejo municipal, por concepto de dieta a los regidores, síndicos, propietarios y suplentes que se encontraban incapacitados por la CCSS y el INS, según lo señalado en 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 16 de diciembre de 2019 un oficio donde señala las medidas que se tomaron para recuperar las sumas pagadas a los miembros de cada concejo municipal, por concepto de dieta a los regidores, síndicos, propietarios y suplentes que se encontraban incapacitados por la CCSS y el INS, 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 16 de marzo 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. (ver párrafos del 2.1 al 2.8).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

A LOS ALCALDES DE SAN JOSÉ, CARTAGO, DESAMPARADOS Y SAN CARLOS Y ALCALDESA MUNICIPAL DE ALAJUELA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.5. Emitir, divulgar e implementar un mecanismo de control que permita determinar la hora de entrada y salida de cada miembro del Concejo Municipal para fundamentar el pago de las dietas, apoyada en el uso de la tecnología para precisar el registro de asistencia. Para el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar el 31 de enero de 2019, un oficio en que se haga constar la emisión y divulgación del mecanismo de control y otro oficio a más el 30 de marzo de 2020 en el que se haga constar que se implementó el referido mecanismo de control. (ver párrafos del 2.1 al 2.8).

4.6. Elaborar, divulgar e implementar una propuesta de reglamento de pago de dietas que contemple los roles y responsables para determinar la procedencia del pago según el marco jurídico, así como la coordinación con la Secretaría del Concejo Municipal. Además que contemple al menos los procedimientos relacionados con: i) la implementación de la práctica de identificar de manera oportuna las incapacidades de los señores regidores, ii) la creación y actualización de expedientes de los miembros del Concejo, iii) la práctica de verificar de manera oportuna que no exista desempeño de dos cargos públicos en el mismo horario, iv) el reconocimiento de dietas únicamente por una sesión ordinaria por semana. Para el cumplimiento de esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones, lo siguiente:

a) A más tardar el 20 de enero de 2020, copia del oficio mediante el cual se comunicó al Concejo Municipal la propuesta de Reglamento.

b) Dos meses después de que el Concejo Municipal haya resuelto sobre el tema, un oficio mediante el cual se haga constar 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 2.1 al 2.8, 2.9 al 2.15 y 2.23 al 2.29).

A LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE SAN JOSÉ, CARTAGO, DESAMPARADOS, SAN CARLOS Y ALAJUELA

4.7. Analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, la propuesta que presente el Alcalde en cuanto al reglamento para el procedimiento de pago de dietas. 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 2.1 al 2.8, 2.9 al 2.15 y 2.23 al 2.29).

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

A LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE CARTAGO Y DESAMPARADOS

4.8. Tomar el acuerdo respectivo para que, de ahora adelante, solamente se cancele a los miembros de los Concejos Municipales, la dieta correspondiente a una sesión ordinaria por semana, de conformidad con lo señalado en el artículo 30 del Código Municipal. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar el 29 de noviembre de 2019, copia del acuerdo tomado sobre el particular. (Ver párrafos del 2.9 al 2.15)

Firmado digitalmente por VIVIAN GARBANZO NAVARRO
Fecha: 2019-10-30 07:53

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Firmado digitalmente por FRANCISCO JAVIER HERNANDEZ HERRERA
Fecha: 2019-10-30 08:17

Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico

Firmado digitalmente por MARINA FERNANDEZ CUESTA ROMAN
Fecha: 2019-10-30 11:02

Licda. Marina Fernández-Cuesta Román
Coordinadora

ANGTAI XIE (FIRMA) 2019.10.30 10:45:10 -06'00'

Lic. Angtai Xie
Colaborador

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica