

INFORME Nro. DFOE-LOC-IF-00003-2022

02 de junio, 2022

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

2022

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	5
Origen de la Auditoría	5
Objetivos	5
Alcance	6
Criterios de Auditoría	6
Metodología aplicada	6
Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría	6
Generalidades acerca del objeto auditado	7
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	9
Resultados	10
El reconocimiento y el pago del incentivo de anualidad no cumplen con la normativa emitida para el fortalecimiento de las finanzas públicas	10
Inconsistencias en el otorgamiento del incentivo de prohibición	12
Debilidades en la información de los expedientes de personal que sustenta el reconocimiento del incentivo de dedicación exclusiva	14
El pago de incentivos salariales propios de la Municipalidad no se ajusta a los cambios de la normativa vigente	17
Conclusiones	19
Disposiciones	19
AL SEÑOR TOBÍAS MURILLO RODRÍGUEZ EN SU CALIDAD DE ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	20
AL SEÑOR ERICK BADILLA MONGE EN SU CALIDAD DE GESTOR DE TALENTO HUMANO DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	22
AL CONCEJO MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO	24
CUADROS	
<u>Cuadro n.º 1</u> : Montos y porcentajes presupuestados en la partida Remuneraciones e incentivos salariales	9
IMÁGENES	
<u>Imagen n.º 1</u> : Incentivos salariales reconocidos en la Municipalidad de Garabito	7
<u>Imagen n.º 2</u> : Debilidades presentadas en la revisión de requisitos del incentivo de dedicación exclusiva	15
ANEXOS	
<u>Anexo n.º 1</u> : Cálculo realizado para la estimación del pago del incentivo de anualidad	25
<u>Anexo n.º 2</u> : Cálculo realizado para la estimación del pago del incentivo de riesgo policial	26
<u>Anexo n.º 3</u> : Cálculo realizado para la estimación del pago del incentivo de riesgo de peligrosidad	27

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como propósito determinar si la Municipalidad de Garabito cumple con lo establecido en el Título III de la Ley n.º 9635 para la gestión de las remuneraciones, específicamente en cuanto al reconocimiento de los incentivos de anualidad, prohibición, dedicación exclusiva, riesgo policial y riesgo de peligrosidad. El período de análisis abarcó la gestión comprendida entre el 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La administración de los recursos públicos por parte de las municipalidades requiere de un compromiso total con la eficiencia, el acatamiento del bloque de legalidad y la sana gestión direccionada a generar valor público a los munícipes. La prestación de los servicios a nivel local puede verse afectada por los gastos excesivos, por ejemplo en el rubro de incentivos salariales, los cuales han sido creados para propiciar no solo una mejora en el desempeño y el desarrollo integral de los servidores públicos sino también podría limitar el ejercicio de las funciones para prevenir actos contrarios a la ley. Al respecto, la Municipalidad de Garabito ha destinado alrededor de ₡2.315,4 millones de colones al pago de incentivos salariales durante el periodo 2019-2021, por lo cual se considera importante su fiscalización dado que la legislación vigente tiene como norte el fortalecimiento de las finanzas públicas.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

El otorgamiento del incentivo de anualidad no se ajusta a las nuevas disposiciones del Título III de la Ley n.º 9635, en cuanto a que el pago debe ser un monto fijo y no porcentual, lo cual se debe a que la Municipalidad no denunció la Convención Colectiva de Trabajo en el plazo establecido, ni se ajustó a los cambios de la citada normativa. Además, dicho incentivo se ha otorgado sin contar con los resultados de las evaluaciones del desempeño, dado que la Administración no ha efectuado los ajustes para contar con una metodología de evaluación del desempeño en el plazo de seis meses estipulado por la normativa vigente. Se estima que durante el periodo 2019-2020, el monto total pagado de más por este incentivo es cercano a los ₡86,5 millones.

A su vez, en cuanto al incentivo de prohibición se identificó que la Municipalidad no cuenta con un manual descriptivo de puestos lo cual imposibilita determinar si las labores que realizan los funcionarios se enmarcan dentro de la base legal para otorgar tal incentivo; además, en dos expedientes de personal se detectó la desactualización de información correspondiente a la incorporación al colegio profesional y el grado académico.

Por otra parte, se identificaron debilidades en la información de los expedientes de personal que sustenta el reconocimiento del incentivo de dedicación exclusiva, por ejemplo la falta de dos contratos de dedicación firmados entre el funcionario (a) y la Administración Municipal actual, así como la resolución administrativa por parte del Alcalde aprobando la solicitud de recursos humanos. Lo anterior, no es consistente en todos los casos con los requisitos definidos en la normativa nacional e interna de la Municipalidad.

Finalmente, tampoco se ajustó a un monto fijo el pago de los incentivos de riesgo policial y de peligrosidad que se reconocen de forma porcentual en el Gobierno Local, dada la omisión de los ajustes en la citada Convención, así como a la falta de procedimientos internos necesarios para que el pago de los citados pluses. El total pagado de más por ambos conceptos es de aproximadamente ₡4,3 millones y ₡1,7 millones, respectivamente.

¿QUÉ SIGUE?

Se le dispone al Alcalde realizar un análisis de los casos a los que se les reconoció los incentivos de anualidad, riesgo policial y riesgo de peligrosidad, de forma porcentual en los años 2019-2021 y establecer las acciones para efectuar los procesos de recuperación de los dineros pagados de más, respetando el debido proceso. Además, diseñar e implementar un instrumento de evaluación del desempeño en el que se consideren los parámetros dispuestos en el Título III de la Ley n.º 9635 y su reglamento. A su vez, deberá presentar la denuncia de la Convención Colectiva de Trabajo ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), adoptada en todos sus extremos a lo establecido en la Ley n.º 9635 y en la fecha establecida para ello, ya que está pronta a vencer.

Por otra parte, elaborar el manual descriptivo de puestos y establecer las acciones necesarias para la recuperación de los recursos con base en el análisis de la procedencia del pago del incentivo de prohibición que elabore el Gestor de Talento Humano.

Por su parte, al Gestor de Talento Humano se le solicita efectuar un análisis para determinar si corresponde el pago de prohibición a los puestos cuya base legal es inconsistente con las funciones que desempeña; además deberá elaborar, divulgar e implementar un procedimiento formal para el reconocimiento y el pago de los incentivos siguientes: prohibición, dedicación exclusiva, riesgo policial y riesgo de peligrosidad.

Finalmente, al Concejo Municipal se le dispone analizar y resolver la propuesta del manual descriptivo de puestos remitido por el Alcalde.

INFORME N.º DFOE-LOC-IF-00003-2022

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

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

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. A tres años de emitida la Ley Fortalecimiento de las finanzas públicas, n.º 9635, de 04 de diciembre de 2018, el país necesita continuar con el cumplimiento de las normas que tienen como norte la mejora de la eficiencia en el manejo de los fondos públicos, así como limitar todo acto que conlleve a una gestión poco sana de los recursos económicos. En ese sentido, se pretende brindar un seguimiento a la aplicación de la legislación vigente por parte de los gobiernos locales, en cuanto a la gestión de los recursos vinculados con el pago de remuneraciones.
- 1.2. Por lo anterior, la Contraloría General de la República, concentra sus esfuerzos para garantizar lo dispuesto en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas n.º 9635 y el Reglamento respectivo, en los cuales se contemplan aspectos relacionados a temas como: ordenamiento del sistema remunerativo y auxilio de cesantía, dedicación exclusiva, prohibición, anualidad, así como la evaluación del desempeño de los servidores públicos, entre otros.
- 1.3. Asimismo, la auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE y en línea con el desafío de las “Finanzas Públicas Integradas” del Plan Estratégico Institucional 2021-2024, con fundamento en las competencias que le son conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, n.º 7428.
- 1.4. Por tanto, ejercer una fiscalización oportuna y constante sobre el cumplimiento de la base legal para el otorgamiento y pago de incentivos en la Municipalidad de Garabito, procura el fortalecimiento del sistema de control interno institucional, en las diversas fases del proceso, con el fin de mitigar los riesgos asociados del mismo.

OBJETIVOS

- 1.5. Determinar si la Municipalidad de Garabito cumple con lo establecido en el Título III de la Ley n.º 9635 para la gestión de las remuneraciones.

ALCANCE

- 1.6. La auditoría comprendió las actividades desarrolladas por el Gobierno Local para el reconocimiento y pago de los incentivos de anualidad, dedicación exclusiva y prohibición en la gestión de las remuneraciones con base en el Título III de la Ley n.º 9635. El periodo será el comprendido entre el 01 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021, ampliándose cuando se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.7. Mediante el oficio n.º DFOE-DL-0314 (03980) de 08 de marzo de 2022, dirigido al Alcalde de la Municipalidad de Garabito, el Ente Contralor comunicó los criterios a utilizar durante la etapa de examen de la presente auditoría. Al respecto, no se recibieron observaciones¹ por parte del Gobierno Local sobre el contenido o pertinencia de tales criterios.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. 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.
- 1.9. Para el desarrollo de esta auditoría se emplearon, entre otras técnicas de auditoría; la revisión de la normativa interna relacionada con los asuntos objeto de fiscalización; análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría; solicitudes de información mediante oficios dirigidos a la Alcaldía y a otras unidades internas, con el fin de contar con datos suficientes y suministrados por la propia administración municipal; entrevistas a funcionarios de la Municipalidad sobre el tema en estudio así como pruebas de campo en la Municipalidad para la revisión de expedientes del personal. Finalmente, para la revisión de los pagos correspondientes a los incentivos analizados, se aplicó la técnica de números aleatorios para la selección de los meses a solicitar para el periodo en estudio 2019-2021.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.10. Se determinó que la Municipalidad de Garabito no cuenta con un manual descriptivo de puestos, y dicho documento es necesario para la ejecución de algunos de los procedimientos en el desarrollo de la auditoría, relacionados con la verificación de los requisitos en cumplimiento de lo dispuesto en la regulación vigente.

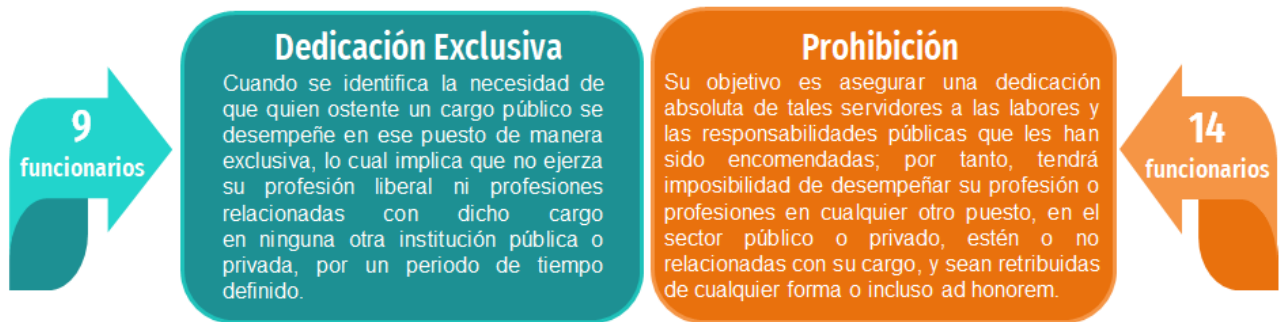
¹ Oficio de respuesta de comunicación de criterios n.º T.H.-065-2022 de 16 de marzo de 2022.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. El sistema remunerativo en Costa Rica comprende principalmente el salario total de los trabajadores del Sector Público, conformado por un salario base² y aquellos incentivos salariales³ de diversa naturaleza, que propicien una conducta determinada. Así también, cabe mencionar que según el Clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda, la partida de Remuneraciones se integra de las subpartidas de remuneraciones básicas, remuneraciones eventuales, incentivos salariales, contribuciones patronales y remuneraciones diversas.
- 1.12. Al respecto, la Ley n.º 9635 en su Título III y el reglamento al Título III (Decreto Ejecutivo n.º 41564⁴), contempla la regulación de incentivos salariales como la retribución por años servidos (anualidad), la restricción al ejercicio liberal de la profesión (prohibición), dedicación exclusiva, así como otros incentivos salariales.
- 1.13. La Municipalidad, reconoce además de los pluses mencionados anteriormente, los incentivos de riesgo policial y riesgo de peligrosidad. Por tanto, este Gobierno Local ha utilizado instrumentos jurídicos para regular su gestión como por ejemplo: el Reglamento de Dedicación Exclusiva, la Convención Colectiva de Trabajo y el Reglamento del Proceso de Seguridad, Vigilancia Comunal y Control Tributario de la Municipalidad de Garabito.
- 1.14. El Gobierno Local cuenta con un total de 225 funcionarios, y a continuación se presenta un detalle de los incentivos analizados en este estudio, así como la cantidad de funcionarios a los que se les reconoce respectivamente:

Imagen n.º 1

Incentivos salariales reconocidos en la Municipalidad de Garabito



Dedicación Exclusiva

Cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva, lo cual implica que no ejerza su profesión liberal ni profesiones relacionadas con dicho cargo en ninguna otra institución pública o privada, por un periodo de tiempo definido.

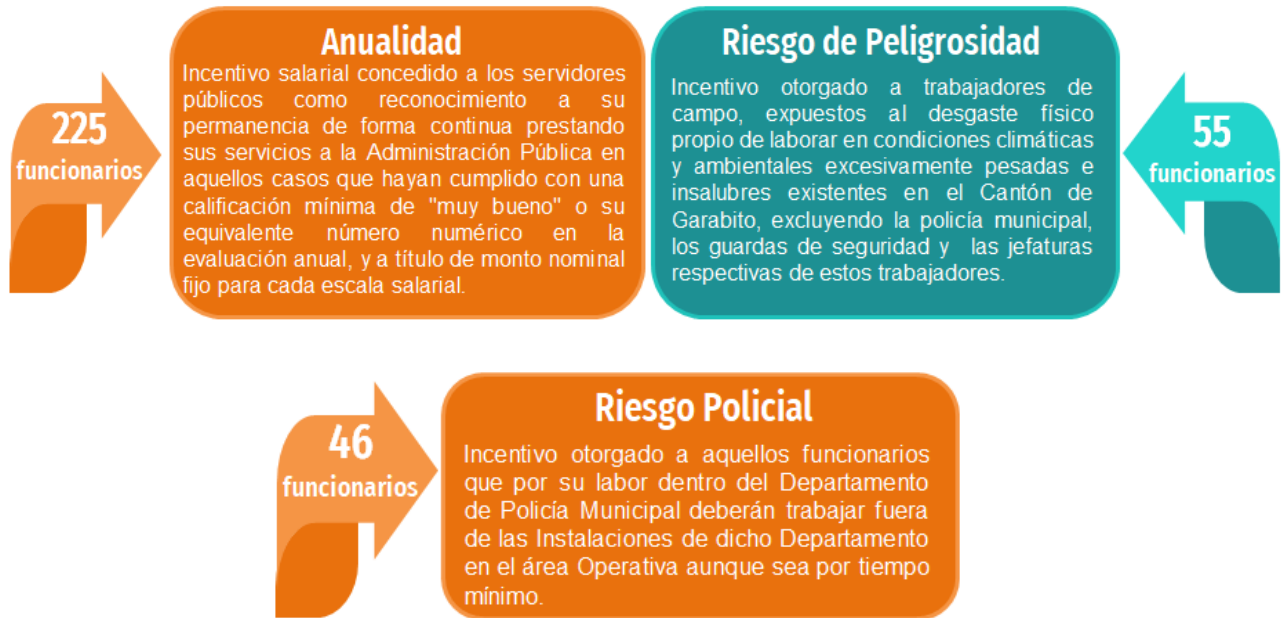
Prohibición

Su objetivo es asegurar una dedicación absoluta de tales servidores a las labores y las responsabilidades públicas que les han sido encomendadas; por tanto, tendrá imposibilidad de desempeñar su profesión o profesiones en cualquier otro puesto, en el sector público o privado, estén o no relacionadas con su cargo, y sean retribuidas de cualquier forma o incluso ad honorem.

² Según el artículo 27, punto 6 del Título III de la Ley n.º 9635, el salario base es la remuneración asignada a cada categoría de puesto.

³ Según el artículo 27, punto 4 del Título III de la Ley n.º 9635, el incentivo salarial, sobresueldo, plus o remuneración adicional es definido como todas aquellas erogaciones en dinero adicionales al salario base para propiciar una conducta determinada.

⁴ De 11 de febrero de 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Municipalidad de Garabito y lo contenido en el Título III de la Ley n.º 9635.

- 1.15. En lo que respecta al incentivo de anualidad, es pertinente mencionar que el único parámetro para su otorgamiento es la aplicación de la evaluación del desempeño, el cual consiste en un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y el desarrollo integral de los funcionarios públicos, cuyo proceso es definido⁵ como: conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, las responsabilidades y los perfiles del puesto.
- 1.16. Otros aspectos relevantes a considerar para el cumplimiento en el reconocimiento de incentivos de acuerdo con la regulación vigente, es que bajo ningún supuesto se procederá el pago simultáneo de las remuneraciones adicionales por concepto de prohibición y dedicación exclusiva. Además, en referencia con el pago de las remuneraciones adicionales por concepto de prohibición, dedicación exclusiva y anualidades, se señala que únicamente se calculará sobre el salario base correspondiente al puesto que ocupe el funcionario.
- 1.17. Por otra parte, cabe mencionar que la gestión de remuneraciones de esta Municipalidad durante los años 2019, 2020 y 2021 involucró aproximadamente ₡9.652,7 millones. De seguido se muestra algunos de los datos más relevantes considerados para esta auditoría:

⁵ Según lo definido en los artículos 27 y 45 del Título III de la Ley n.º 9635.

Cuadro n.º 1

**Montos y porcentajes presupuestados en la partida Remuneraciones e incentivos salariales
Periodo 2019-2021**

AÑO	2019	2020	2021
Presupuesto aprobado	₡8.214.412.490,1	₡7.044.202.333,9	₡7.710.117.712,3
Total partida Remuneraciones	₡3.195.018.936,9	₡3.137.230.162,6	₡3.320.410.923,4
Representatividad de la partida Remuneraciones respecto al Presupuesto	38,9%	44,5%	43,1%
Total de incentivos salariales	₡744.432.714,9	₡776.155.627,6	₡794.809.496,4
Representatividad de los incentivos salariales respecto a la partida Remuneraciones	23,3%	24,7%	23,9%

Fuente: Elaboración CGR con base en datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

- 1.18. En virtud de lo anterior, se evidencia que los incentivos descritos representan una relevancia económica al ser en promedio para los 3 años el 24,3% de los recursos asociados a la gestión de remuneraciones lo que significa al menos ₡2.315,4 millones.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.19. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se llevó a cabo el 23 de mayo de 2022, con la participación del Sr. Tobías Murillo Rodríguez, Alcalde; el Lic. Erick Badilla Monge, Gestor de Talento Humano; el Sr. Juan Carlos Moreira Solórzano, Presidente del Concejo Municipal; el Lic. Julio César Vargas Aguirre, Auditor Interno; y el Lic. Johan Ramírez Suárez, Coordinador de servicios municipales y ambientales.
- 1.20. El borrador del presente informe fue remitido a la Municipalidad de Garabito mediante los oficios n.º DFOE-LOC-0801(08440) y n.º DFOE-LOC-0802(08441) ambos de 20 de mayo de 2022, dirigidos al Sr. Tobías Murillo Rodríguez, Alcalde Municipal y al Sr. Juan Carlos Moreira Solórzano, Presidente del Concejo Municipal, respectivamente. Al respecto, esa Administración no presentó observaciones al documento, en el plazo conferido para ello.

2. Resultados

- 2.1. A continuación se exponen los hallazgos obtenidos en la auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento del Título III de la Ley n.º 9635, en lo que respecta a los incentivos salariales de anualidad, prohibición y dedicación exclusiva en la Municipalidad de Garabito.

EL RECONOCIMIENTO Y EL PAGO DEL INCENTIVO DE ANUALIDAD NO CUMPLEN CON LA NORMATIVA EMITIDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

- 2.2. A partir de la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635, el incentivo de anualidad que se reconoce en las instituciones del sector público de forma porcentual, debe calcularse como un monto nominal fijo para cada escala salarial y permanecer invariable⁶. Así las cosas, se aplicará el 1,94% del salario base para clases profesionales y el 2,54% para clases no profesionales sobre el salario base que corresponde para el mes de julio del año 2018⁷. No obstante lo anterior, la Municipalidad de Garabito mantuvo el pago del incentivo de forma porcentual (4%) durante los años 2019-2021.
- 2.3. Dicho incentivo se establece en la Convención Colectiva de Trabajo (CCT) de la Municipalidad⁸; no obstante, la citada Convención debió ajustarse a lo regulado en la Ley n.º 9635, según indica el Transitorio XXXVI de la citada norma: “A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jerarcas de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento. En el caso en que se decida renegociar la convención, ésta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo”.
- 2.4. Es decir, una vez emitida la Ley n.º 9635, los jerarcas municipales debieron denunciar la Convención ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), acción que se realizó pero de forma extemporánea y, por lo tanto, quedó automáticamente prorrogada⁹.
- 2.5. En complemento de lo anterior, la Procuraduría General de la República (PGR) se ha pronunciado sobre este tema, indicando que “(...) las disposiciones sobre empleo público contenidas en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas prevalecen sobre las cláusulas de las convenciones colectivas (incluso de las preexistentes) que tengan un contenido contrario a la ley, independientemente de que ésta última lo disponga así expresamente o no (...)”¹⁰.

⁶ Artículo 50 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635.

⁷ Transitorio XXXI al Título III de la Ley n.º 9635 y artículo 14 incisos b) y c) del Reglamento del Título III de la Ley n.º 9635, Decreto Ejecutivo n.º 41564-MIDEPLAN-H.

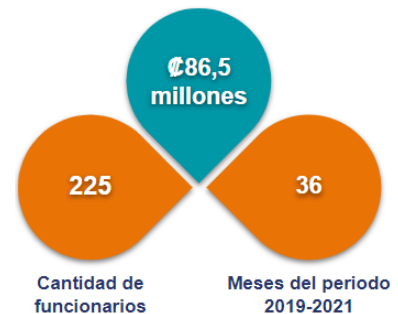
⁸ Artículo 50: La Municipalidad incrementará el sistema de los aumentos por méritos como reconocimiento a la antigüedad a un 4%, a partir del semestre siguiente a la entrada en vigencia de esta Convención (...).

⁹ La Convención tenía vigencia hasta el 15 de noviembre de 2019 (la Ley n.º 9635 ya estaba vigente). Ahora bien, el artículo 91 del CCT señala: “Treinta días antes de su vencimiento cualquiera de las partes podrá solicitar su renegociación total o parcial (...)”, por lo que la denuncia del documento debió presentarse a más tardar el 15 de octubre de 2019; sin embargo, la denuncia fue recibida por el MTSS el 29 de octubre de 2019.

¹⁰ Dictamen n.º C-274-2020, de 10 de julio de 2020.

- 2.6. Por otra parte, el otorgamiento del incentivo de anualidad se dio a los funcionarios (as) municipales sin la aplicación de un instrumento de evaluación del desempeño, lo cual es contrario a lo establecido en la misma normativa, ya que los resultados de dicha evaluación deben ser el único parámetro para el otorgamiento del incentivo¹¹.
- 2.7. Lo anterior se presentó porque el Gobierno Local no estableció ni adaptó sus sistemas de información para contar con una metodología de evaluación del desempeño en el plazo de seis meses estipulado por la normativa vigente¹². Tampoco solicitó asesoría al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en busca de apoyo técnico para contar con un instrumento de evaluación del desempeño, siendo que dicho Ministerio es el encargado de definir los lineamientos para estandarizar los métodos de evaluación y los sistemas de información respectivos¹³.

- 2.8. Las actuaciones descritas en los párrafos precedentes, tienen un impacto en la hacienda municipal, dado que el Ayuntamiento pagó sumas de más por el incentivo anualidad que ascienden aproximadamente a los ₡961.500,0, esto a 10 funcionarios (as) durante nueve meses comprendidos entre el periodo 2019-2021. Ahora bien, si se considera el total de funcionarios (as) a quienes se les reconoce el incentivo y los meses comprendidos en el periodo 2019-2021, se estima que el monto total pagado de más es de alrededor ₡86,5 millones (ver [Anexo n.º 1](#)).



- 2.9. En este punto es relevante destacar lo que la CGR¹⁴ ha indicado acerca de la recuperación de dineros percibidos de más por parte de los funcionarios (as), tal como se muestra de seguido:

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

- 2.10. A su vez, es importante notar que el total de anualidades pagadas en dichos años no fue con base en los resultados de la evaluación del desempeño, por lo que sería improcedente reconocer el pago del incentivo por concepto de anualidad, tal como lo señala la Procuraduría, así:

¹¹ Artículo 49 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635 y artículo 14 inciso a) del Reglamento del Título III de la Ley n.º 9635, Decreto Ejecutivo n.º 41564-MIDEPLAN-H.

¹² Transitorio XXXIII al Título III de la Ley n.º 9635 .

¹³ Artículo 22 del Reglamento del Título III de la Ley n.º 9635, Decreto Ejecutivo n.º 41564-MIDEPLAN-H.

¹⁴ Oficio n.º 7571 (CGR/DJ-0695) de 1º de junio de 2018.

(...) Al respecto, se debe reiterar que de no aplicarse la evaluación del desempeño en el año 2019, tal y como lo plantea esa Municipalidad en este punto, no sería procedente reconocer el pago del incentivo por concepto de anualidad en el año 2020, toda vez que se insiste dicho pago no constituye únicamente un reconocimiento por antigüedad, pues su reconocimiento no depende exclusivamente del transcurso del tiempo, sino que resulta necesario que el servidor obtenga una determinada calificación de servicios en el año anterior a su cancelación (...) ¹⁵.

- 2.11. Finalmente, la falta de resultados por la no aplicación de una metodología de evaluación del desempeño incide negativamente en la gestión municipal y la rendición de cuentas, ya que se trata de un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública ¹⁶, así como del desempeño y el desarrollo integral de los funcionarios públicos (as), lo cual podría derivarse en una afectación sobre hacienda municipal.

INCONSISTENCIAS EN EL OTORGAMIENTO DEL INCENTIVO DE PROHIBICIÓN

- 2.12. Existen tres requisitos que deben converger para que la compensación económica del incentivo de prohibición pueda reconocerse legalmente, a saber ¹⁷:

Requisito académico

Se refiere al grado académico o la titulación universitaria que se considere necesario para el ejercicio de la correspondiente profesión.

Requisito profesional

Guarda estrecha relación con el anterior, ya que corresponde a la debida incorporación profesional en aquellos casos que resulte indispensable para el ejercicio liberal de la profesión de manera regular.

Requisito funcional

Se cumple cuando el cargo público se encuentra de manera expresa afecto por ley al régimen de prohibición.

- 2.13. En este sentido, no fue posible determinar el cumplimiento del requisito funcional en 4 de los 14 casos a los que se les reconoce el incentivo ¹⁸, en razón de que la descripción de las tareas en los perfiles de puestos no son específicas para un único puesto y además se consignan actividades muy generales. Como consecuencia, la información es insuficiente para concluir si procede el reconocimiento de dicho incentivo, según las funciones que ejerce y la base legal indicada por la Municipalidad para otorgar este incentivo (el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley n.º 4755) ¹⁹.

¹⁵ Dictamen n.º C-100-2021 de 13 de abril de 2021.

¹⁶ Artículo 45 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635.

¹⁷ Con base en el oficio n.º 7786 (DJ-0686) de 22 de mayo de 2020, emitido por la Contraloría General de la República.

¹⁸ Tesorera, Coordinador de Procesos de Servicios Técnicos, Coordinador de Procesos de Servicios Ciudadanos y Coordinador de Procesos de Servicios Financieros.

¹⁹ *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 (...).*

- 2.14. Aunado a lo anterior, la Institución carece de un manual de puestos con la descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos. Además, informó que desde el año 2004 hasta la fecha han creado plazas, reasignaciones y reclasificaciones, elaborando perfiles de puestos en diferentes momentos cuando lo han requerido, lo cual no constituye una sana práctica de gestión.
- 2.15. Ahora bien, el equipo fiscalizador efectuó una revisión de nueve expedientes de personal en custodia del proceso de Gestión del Talento Humano, en donde se consigna la información de respaldo para otorgar el incentivo de prohibición, en la que se evidenciaron los siguientes aspectos a destacar.



En dos puestos se encontró la falta de actualización de los expedientes del personal, el primero en cuanto a la evidencia de la incorporación al colegio profesional respectivo, y el segundo, en razón de que el grado académico con el que se le otorga la prohibición es diferente al grado con el que se incorporó al colegio.



En los restantes casos se cumplen los requisitos 1) Académico, 2) Profesional y 3) Funcional, y en tres de ellos, se encontró dentro del expediente una ficha técnica para verificación de atestados para el pago de prohibición.

- 2.16. Así las cosas, se tiene que la Municipalidad carece de un procedimiento formal y los controles necesarios que le permitan determinar lo siguiente:
- La procedencia del reconocimiento del incentivo prohibición para los puestos aplicables en cuanto a los requisitos académico, profesional y funcional, así como los porcentajes de compensación económica aplicables.
 - La verificación periódica de las condiciones bajo las cuales les fue otorgado el incentivo a los funcionarios (as).
 - La actualización constante de los expedientes de personal que garantice la confiabilidad de la información que respalda el reconocimiento de dicho incentivo.
- 2.17. La Administración Municipal requiere prestar atención a la normativa aplicable a los resultados descritos anteriormente, en cuanto a lo siguiente:
- Los gobiernos locales deben contar con un manual descriptivo de puestos, en el cual se tenga una descripción completa y concisa de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización²⁰.
 - Los posibles beneficiarios del pago adicional por prohibición deben cumplir con los siguientes requisitos: 1) Estar nombrado en propiedad, de forma interina, suplencia o puesto de confianza. 2) Poseer un título académico universitario que le acredite como profesional para ejercer de forma liberal la profesión. 3) Estar incorporado en el colegio profesional respectivo; lo anterior en caso de que dicha incorporación gremial exista y que la incorporación sea exigida como una condición necesaria para el ejercicio liberal²¹.
 - Con respecto al requisito funcional, la persona debe desempeñarse en labores de Administración Tributaria y no en cualquier labor, solo aquellas que participen de la

²⁰ Artículo 129 del Código Municipal, Ley n.º 7794 de 18 de mayo de 1998.

²¹ Artículo 31 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635.

percepción, administración y fiscalización de tributos. Para determinar si un cargo municipal se encuentra cubierto por la prohibición del artículo 118 del Código Tributario, se debe verificar primero que se cumplan con los requisitos (funcional, académico y profesional), así como establecer si las labores que realiza se encuentran vinculadas directamente con el proceso tributario, vinculación que debe ser habitual, permanente, regular y ordinaria, esto a la luz de lo establecido en el manual de puestos respectivo y en las tareas que el servidor realiza en la práctica²².

- En relación con las debilidades en la actualización de los expedientes, la normativa de control interno define que parte de los deberes del ambiente de control se relacionan con documentar, actualizar y divulgar, entre otros, los procedimientos de control vinculados con la gestión de recursos humanos, en cuanto a la contratación, vinculación y evaluación de los funcionarios²³. Por su parte, los jefes y titulares subordinados deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control para asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el desempeño institucional. Además, la información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas²⁴.

2.18. En cuanto a las consecuencias reales y potenciales para el Ayuntamiento, se identificaron las siguientes:

1

La falta de un manual descriptivo de puestos imposibilita a la Municipalidad el determinar, en cada caso concreto, si las labores que realizan sus funcionarios se enmarcan dentro de las que corresponden a la administración tributaria, cuando se justifica la prohibición bajo esa base legal. Por su parte, genera que los funcionarios no tengan claridad de las tareas y responsabilidades que el puesto exige, además al ser la base para los procesos de selección de personal, incide en que las contrataciones de personal no se apeguen a las necesidades de la Municipalidad.

2

Existe el riesgo de que se pague la compensación económica del incentivo prohibición a puestos que no cumplen con los requisitos para recibirlo.

3

La falta de datos actualizados en los expedientes de personal limita la gestión eficiente del quehacer municipal, al ser una herramienta que brinda seguridad acerca de la información de los servidores municipales y su trayectoria, lo cual es base para la toma de decisiones de la Administración.

DEBILIDADES EN LA INFORMACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PERSONAL QUE SUSTENTA EL RECONOCIMIENTO DEL INCENTIVO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA

2.19. Producto de la revisión de los nueve expedientes del personal al que se le reconoce el incentivo de dedicación exclusiva en la Municipalidad, se evidenciaron aspectos de mejora tal como se observan en la imagen n.º 2.

²² Dictamen n.º C-274-2020 de 10 de julio de 2020, emitido por la PGR.

²³ Artículos 13 inciso e) y 15 inciso a) y b), de la Ley General de Control Interno, n.º 8292 de 31 de julio de 2002.

²⁴ Numerales 4.4 y 5.6.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

Imagen n.º 2

Debilidades presentadas en la revisión de requisitos del incentivo de dedicación exclusiva

Contrato de dedicación exclusiva		En dos casos no se visualiza el contrato respectivo, sino que se cuenta con contratos que no pertenecen a la Municipalidad ¹ . En uno de los casos existe una adenda al contrato con periodo definido y las firmas correspondientes.
		En un caso el contrato de dedicación exclusiva no cuenta con un período de plazo definido.
Solicitud del incentivo por parte de los funcionarios		En un caso se omite la solicitud del incentivo por parte del funcionario.
		En dos casos dicha solicitud se realizó bajo puestos distintos a los que ocupan actualmente.
Certificación de la Tesorería Municipal sobre la existencia de contenido presupuestario		En dos expedientes se omite la Certificación de la Tesorería Municipal sobre la existencia de contenido presupuestario para el reconocimiento del incentivo.
		En dos casos se visualizan oficios emitidos por el Departamento de Servicios Financieros, en los cuales se indica que no se cuenta con contenido presupuestario para el reconocimiento del incentivo.
		En los cinco casos restantes se observaron oficios o constancias en las cuales se indica que el contenido presupuestario es para un periodo menor al periodo de vigencia del contrato.
Otros requisitos del Reglamento de Dedicación Exclusiva		En un expediente no se observó la justificación escrita por la jefatura de la unidad a que pertenece el puesto, manifestando la necesidad de utilizar los servicios del funcionario en forma exclusiva.
		En dos casos no se visualiza la resolución razonada emitida por el Departamento de Recursos Humanos dirigida al Alcalde Municipal.
		En cinco casos se omite la existencia de la Certificación firmada por el jefe de personal de Recursos Humanos en donde conste el cumplimiento del reglamento interno (art. 3) y que se han seguido los trámites y procedimientos exigidos.
		En siete casos no se observa la resolución administrativa por parte del Alcalde Municipal aprobando la solicitud de Recursos Humanos.
Requisitos de la Ley n.º 9635		En los dos casos donde se reconoce el incentivo de dedicación exclusiva por primera vez posterior a la emisión de la Ley n.º 9635, no se visualiza la acreditación por parte del Alcalde, mediante una resolución administrativa razonada, sobre la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público.

¹ Los contratos son con la Unión Nacional de Gobiernos Locales y con la Municipalidad de Turrubares.

Fuente: Elaboración a partir de la revisión de los expedientes de personal en custodia del Proceso de Gestión del Talento Humano de la Municipalidad de Garabito.

2.20. Por otra parte, se determinó que la Administración Municipal en los expedientes de personal deja constando la documentación relacionada con el otorgamiento del incentivo de dedicación exclusiva, aspectos como:

- En los nueve expedientes se pudo verificar requisitos como: el grado académico que ostenta el funcionario para el reconocimiento del incentivo, el título académico, si desempeña un cargo para el cual se requiera como mínimo la condición académica señalada y la incorporación al colegio profesional respectivo.

- En 7 de 9 casos donde existe la resolución razonada de emitida por el Departamento de Recursos Humanos dirigida al Alcalde Municipal, se realiza la indicación del cumplimiento de requisitos como: fotocopias debidamente confrontadas o certificadas del título académico o certificación de la universidad y fotocopia confrontada o certificada del título de la incorporación al colegio profesional respectivo, o certificación original del colegio profesional de la incorporación.
 - El porcentaje reconocido por este incentivo a un funcionario contratado posterior a la emisión de la Ley n.º 9635, se realiza de conformidad con lo establecido en dicha Ley.
- 2.21. En este sentido, no se garantiza el cumplimiento de lo establecido en la normativa interna²⁵ de la Municipalidad, en la que se regulan aspectos como la suscripción de un contrato entre el servidor y el máximo jerarca o con quien este delegue, la justificación escrita extendida por la jefatura de la unidad a que pertenece el puesto manifestando la necesidad de utilizar los servicios del funcionario en forma exclusiva, la certificación firmada por el jefe de personal en donde conste que en el caso concurren todas las condiciones y requisitos que se señalan en el artículo 3, una certificación de la Tesorería Municipal sobre la existencia de contenido presupuestario para el reconocimiento de la dedicación exclusiva, así como una resolución administrativa aprobando o improbando la solicitud de Recursos Humanos.
- 2.22. Por su parte, la Ley n. 9635 establece que previo a la suscripción de los contratos de dedicación exclusiva, el jerarca de la Administración debe acreditar, mediante una resolución una administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público²⁶. Asimismo, propone que el pago adicional por este incentivo se otorga exclusivamente mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica y que el plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco²⁷.
- 2.23. Aunado a lo anterior, en relación con la necesidad de contar con la información confiable y veraz que sustente el pago del incentivo, los jefes y titulares subordinados deben propiciar un ambiente de control en cuanto a documentar, actualizar y divulgar, entre otros, los procedimientos de control vinculados con la gestión de recursos humanos; en cuanto a la contratación, vinculación y evaluación de los funcionarios²⁸. También deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control para asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el desempeño institucional. La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas²⁹.
- 2.24. Dado lo anterior, se determinó que la Municipalidad no posee un procedimiento formal y los controles necesarios que le permitan lo siguiente:




²⁵ Reglamento de Dedicación Exclusiva de la Municipalidad de Garabito artículos 1, 3 incisos c), f) y g), 5 incisos a) y d) y 7.

²⁶ Artículo 29 de la Ley de Salarios de la Administración Pública Ley n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635.

²⁷ Artículo 28 de la Ley de Salarios de la Administración Pública Ley n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635.

²⁸ Artículos 13 inciso e) y 15 inciso a) y b), de la Ley General de Control Interno, n.º 8292.

²⁹ Numerales 4.4 y 5.6.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

-  Cumplir con la reglamentación interna y normativa nacional vigente en relación con los requisitos para otorgar el incentivo.
-  La actualización constante de los expedientes de personal que garantice la confiabilidad de la información que respalda el reconocimiento de dicho incentivo.
-  Uniformidad de los documentos, formularios y otros que fundamentan el proceso de otorgamiento del incentivo y que deben constar en los expedientes de personal.

- 2.25. Al no existir uniformidad en la documentación contenida en los expedientes de personal, no se garantiza una seguridad razonable de que la actuación de la Municipalidad se dio conforme a las disposiciones vigentes. Además, esto ocasiona que no sea posible tener certeza sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales o técnicos aplicables a los puestos que se les reconoce el incentivo, posibilitando una afectación a las finanzas municipales al otorgar este plus salarial. Finalmente, también se 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 y la supervisión, así como en procura del fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.
- 2.26. Además, al no garantizar que se cuenta con contenido presupuestario para el reconocimiento del incentivo, pone en riesgo la sostenibilidad financiera y el uso eficiente de los recursos municipales, y que la gestión no responda a los principios de razonabilidad, eficiencia, eficacia y responsabilidad fiscal.

EL PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES PROPIOS DE LA MUNICIPALIDAD NO SE AJUSTA A LOS CAMBIOS DE LA NORMATIVA VIGENTE

- 2.27. De previo a la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635, la Municipalidad de Garabito reconocía dos incentivos específicos: el riesgo policial y el riesgo de peligrosidad, otorgando un 18% y 10%, respectivamente, sobre el salario base de los servidores municipales. El primero le corresponde a todos los funcionarios que desarrollen funciones policiales que impliquen riesgo a su integridad física, independientemente de la ubicación en la estructura administrativa³⁰. Mientras que el segundo se dirige a los trabajadores de campo (excluyendo la policía municipal), los guardas de seguridad y las jefaturas respectivas de estos trabajadores, en virtud del desgaste físico propio de laborar en condiciones climáticas excesivamente pesadas existentes en el cantón de Garabito³¹.
- 2.28. Al respecto, la ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas definió que cualquier otro incentivo que a la entrada en vigencia de la Ley n.º 9635 se encuentre expresado en términos porcentuales, deberá calcularse mediante un monto nominal fijo al aplicar el porcentaje al salario base de julio de 2018³². Sin embargo, la Municipalidad mantiene el reconocimiento de los citados incentivos aplicando un porcentaje sobre el salario base de los funcionarios que les corresponde, incumpliendo así lo dispuesto en la legislación vigente.

³⁰ Artículo 95 de la Ley General de Policía, n.º 7410, de 30 de mayo de 1994.

³¹ Artículo 68 BIS de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Garabito.

³² Artículo 54 de la Ley de Salarios de la Administración Pública Ley n.º 2166, adicionado en el Título III de la Ley n.º 9635 y artículo 17 del Reglamento del Título III de la Ley n.º 9636, Decreto Ejecutivo n.º 41564-MIDEPLAN-H.

2.29. Ahora bien, en cuanto al incentivo de riesgo policial, se determinó que la Municipalidad carece de los informes internos mensuales con los nombres y puestos de los funcionarios (as) a quienes se les reconocerá este beneficio contrario a lo establecido en el artículo 34 a)³³ del Reglamento del Proceso de Seguridad, Vigilancia Comunal y Control Tributario de la Municipalidad de Garabito, conocido como Policía Municipal y sus reformas. Tampoco cuenta con el fundamento que define las razones por las cuales las funciones de cada empleado ameritan el reconocimiento del incentivo, lo cual se establece en el artículo 95 de la Ley General de Policía³⁴.

2.30. Las causas asociadas a estos hechos se relacionan con dos aspectos principalmente.

- Por un lado, al igual que lo mencionado en el caso del incentivo de anualidad, el no ajustar la Convención Colectiva de Trabajo a las nuevas disposiciones de la Ley n.º 9635 (ver párrafos 2.3 al 2.5).
- Por otro lado, la Municipalidad carece de procedimientos internos formalizados para el otorgamiento de los incentivos, en los cuales se consignan las actividades de control necesarias para que el pago de los citados incentivos se fundamente y conceda de conformidad con las disposiciones jurídicas actualizadas.

2.31. Como consecuencia de las citadas omisiones, se determinó que la Municipalidad incurrió en el pago de sumas de más por ambos incentivos tal y como se indica a continuación:

Riesgo policial
₡4,3 millones

Aproximadamente ₡116.100,0 de la revisión de 5 funcionarios (as), durante 9 meses comprendidos entre el periodo 2019-2021. Si se considera el total de funcionarios (as) a los que se les reconoce dicho incentivo (46) y los 36 meses del periodo 2019-2021, se estima que el monto total pagado de más es cercano a los ₡4,3 millones.

Riesgo de peligrosidad
₡1,7 millones

Alrededor de ₡39.300,0 de la revisión de 5 funcionarios (as), durante 9 meses comprendidos entre el periodo 2019-2021. Si se considera el total de funcionarios (as) a los que se les reconoce dicho incentivo (55) y los 36 meses del periodo 2019-2021, se estima que el monto total pagado de más es aproximadamente ₡1,7 millones.

2.32. Finalmente, en relación con los dineros percibidos de más por parte de los funcionarios (as) municipales, es deber de la administración realizar las gestiones pertinentes con el fin de reintegrar a la Hacienda Municipal esos dineros, además de ejercer las acciones administrativas o judiciales pertinentes para la recuperación de dichos montos según los principios de legalidad, economía, probidad, eficacia y eficiencia (ver párrafo 2.9).

³³ (...) 18% de plus salarial por concepto de riesgo policial a aquellos Funcionarios que por su labor dentro del DPM deberán trabajar fuera de las Instalaciones del DPM en el área Operativa aunque sea por tiempo mínimo, sin embargo el Director del DPM deberá informar a la Administración de Recursos Humanos mensualmente sobre los Nombres y Puestos de Funcionarios que se les reconocerá este beneficio (...).

³⁴ (...) El otorgamiento de este incentivo salarial deberá fundamentarse, en cada caso concreto, definiendo las razones por las cuales las funciones del empleado correspondiente encuadran dentro del supuesto de peligrosidad definido.

3. Conclusiones

- 3.1. La razón de ser de las instituciones públicas, entre ellas los gobiernos locales, es asegurar la continuidad del servicio público y satisfacer los intereses y las necesidades de la sociedad, para lo cual están llamadas a gestionar los recursos financieros públicos bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- 3.2. Los incentivos salariales que rigen en el sector público tienen la finalidad de propiciar una determinada conducta entre los funcionarios (as), asociado con una mejora en el desempeño y la eficiencia del trabajo realizado, lo cual a final de cuentas se verá reflejado en una generación de valor público para la ciudadanía.
- 3.3. Por lo anterior, es de suma relevancia que la Municipalidad de Garabito, en busca de la sana administración de las finanzas municipales y en apego a las disposiciones vigentes, corrija las debilidades apuntadas con el propósito de atender lo dispuesto en el Título III de la Ley n.º 9635, con el objetivo no sólo contener los gastos excesivos, sino también reconocer las conductas productivas.
- 3.4. Para ello, es imperativo que la gestión de las remuneraciones en el Ayuntamiento, específicamente en cuanto al reconocimiento y el pago de incentivos como la anualidad, la prohibición, la dedicación exclusiva y los incentivos específicos de riesgo policial y de peligrosidad, sean conforme a lo estipulado en la legislación vigente, ya que actualmente presentan debilidades importantes en su otorgamiento, poniendo en riesgo el fortalecimiento de las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas

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. El 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.

AL SEÑOR TOBIÁS MURILLO RODRÍGUEZ EN SU CALIDAD DE ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar a pago nominal fijo³⁵ el reconocimiento y pago del incentivo de anualidad según lo dispuesto en la Ley n.° 9635 y con base en los resultados de la evaluación del desempeño, para el año 2022 y subsiguientes (**ver párrafos del 2.2 al 2.11**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 11 de julio de 2022, un oficio haciendo constar las acciones que realizó para ajustar el pago del incentivo de anualidad a un monto nominal fijo para el periodo 2022 y subsiguientes, conforme el Título III de la Ley n.° 9635.
- 4.5. Realizar un análisis de los casos a los que se les reconoció el incentivo de anualidad en los años 2019-2021 y con base en ello, establecer las acciones necesarias para efectuar los procesos de recuperación de los dineros pagados de más, respetando el debido proceso (**ver párrafos del 2.2 al 2.11**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 11 de noviembre de 2022, un oficio haciendo constar que realizó el análisis respectivo, la cantidad de casos en dicha condición, el monto que debe ser recuperado y las acciones definidas para el proceso de recuperación de los dineros. Dichas acciones deberán contener los responsables y el plazo de ejecución.
 - b) A más tardar el 10 de febrero y el 12 de mayo de 2023, dos reportes del avance en la implementación del proceso de recuperación de los dineros, en los cuales se informe acerca de los montos recuperados y pendientes, con base en los plazos definidos.
- 4.6. Diseñar e implementar una metodología o instrumento de evaluación del desempeño en la que se consideren los parámetros dispuestos en el Transitorio XXXIII³⁶ del Título III de la Ley n.° 9635 y su reglamento³⁷ (**ver párrafos del 2.2 al 2.11**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 11 de octubre de 2022, un oficio haciendo constar que diseñó una metodología o instrumento de evaluación del desempeño con base en los parámetros incluidos en el Título III de la Ley n.° 9635 y su reglamento.

³⁵ Transitorio XXXI. Para establecer el cálculo del monto nominal fijo, según lo regulado en el artículo 50, en el reconocimiento del incentivo por anualidad, inmediato a la entrada en vigencia de esta ley, se aplicará el uno coma noventa y cuatro por ciento (1,94%) del salario base para clases profesionales, y el dos coma cincuenta y cuatro por ciento (2,54%), para clases no profesionales, sobre el salario base que corresponde para el mes de enero del año 2018 para cada escala salarial.

³⁶ (...) *toda la Administración Pública tendrá la obligación de establecer o adaptar los sistemas de información respectivos, a fin de alinearlos con lo dispuesto en la presente ley, en un plazo de seis meses, contado a partir de la vigencia de dicho capítulo VI. Las unidades de recursos humanos establecerán los parámetros técnicos necesarios para el cumplimiento.*

³⁷ Artículo 1 inciso f): *Evaluación del desempeño: conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, las responsabilidades y los perfiles del puesto.*

- b) A más tardar el 31 de marzo de 2023, un oficio haciendo constar que inició la aplicación de la evaluación del desempeño al personal de la Municipalidad.
- c) A más tardar el 30 de junio de 2023, un oficio haciendo constar que el reconocimiento del incentivo de anualidad se aplicó con base en los resultados de la evaluación del desempeño, considerando lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la citada Ley³⁸, así como en el artículo único de la Ley n.º 9908³⁹.
- 4.7. Presentar la denuncia de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en la fecha establecida en el artículo 91⁴⁰ de la citada Convención; es decir, antes del 14 de octubre de 2022, y adoptada en todos sus extremos a lo establecido en la Ley n.º 9635⁴¹. Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR, copia de la comunicación presentada ante el MTSS a más tardar el 17 de octubre de 2022 **(ver párrafos del 2.2 al 2.7)**.
- 4.8. Elaborar, divulgar e implementar el Manual Descriptivo de Puestos donde se considere, para cada perfil, la descripción completa y concisa de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, así como las responsabilidades y requisitos para cada uno **(ver párrafos del 2.12 al 2.18)**. Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 16 de diciembre de 2022, un oficio haciendo constar que elaboró el respectivo manual y además, copia del oficio mediante el cual se remitió para análisis y resolución del Concejo Municipal.
- b) A más tardar un mes después de la resolución del Concejo Municipal, un oficio en el cual conste que dicho Manual fue divulgado e implementado en la Municipalidad.
- 4.9. En el escenario de que lo resuelto por la Municipalidad en la disposición 4.12, sea que no procede el reconocimiento del incentivo de prohibición, deberá establecer las acciones necesarias para efectuar los procesos de recuperación de los dineros pagados de más, respetando el debido proceso, y remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente **(ver párrafos del 2.12 al 2.18)**:

³⁸ Artículo 48: (...) *El incentivo por anualidad se concederá únicamente mediante la evaluación del desempeño para aquellos servidores que hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" (...). Y el artículo 49: (...) El resultado de la evaluación anual será el único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario.*

³⁹ Transitorio Único. *A las personas servidoras públicas de las instituciones públicas (...) no se les girará el pago por concepto del monto incremental de las anualidades, correspondiente a los periodos 2020-2021 y 2021-2022 (artículo único de la Ley n.º 9908 Reforma Ley de Salarios de la Administración Pública).*

⁴⁰ Artículo 91. *El presente Convenio tendrá una vigencia de tres años y a su término se prorrogará automáticamente por periodos iguales, sin perjuicio de las modificaciones que las partes acuerden. Treinta días antes de su vencimiento cualquiera de las partes podrá solicitar su renegociación total o parcial, en cuyo caso el presente instrumento se mantendrá vigente por el tiempo necesario para la renegociación, luego del cual el nuevo instrumento sustituirá al presente.*

⁴¹ Transitorio XXXVI. *A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento./ En el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo.*

- a) A más tardar el 28 de abril de 2023, un oficio en el que consten las acciones definidas para el proceso de recuperación de los dineros. Dichas acciones deberán contener los responsables y el plazo de ejecución.
 - b) A más tardar el 28 de julio y el 31 de octubre de 2023, dos reportes del avance en la implementación del proceso de recuperación de los dineros, en los cuales se informe acerca de los montos recuperados y pendientes, con base en los plazos definidos.
- 4.10. Ajustar el reconocimiento y pago de los incentivos riesgo policial y riesgo de peligrosidad a lo dispuesto en la Ley n.º 9635 de forma nominal fijo, para este año y subsiguientes (**ver párrafos del 2.27 al 2.32**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 11 de julio de 2022, un oficio haciendo constar las acciones que realizó para ajustar el pago de los incentivos a un monto nominal fijo para este año y subsiguientes, conforme el Título III de la Ley n.º 9635.
- 4.11. Realizar un análisis de los casos a los que se les reconocieron los incentivos de riesgo policial y de peligrosidad los años 2019-2021 y con base en ello, establezca las acciones necesarias para efectuar los procesos de recuperación de los dineros pagados de más, respetando el debido proceso (**ver párrafos del 2.27 al 2.32**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 11 de noviembre de 2022, un oficio haciendo constar que realizó el análisis respectivo, la cantidad de casos en dicha condición, el monto que debe ser recuperado y las acciones definidas para el proceso de recuperación de los dineros. Dichas acciones deberán contener los responsables y el plazo de ejecución.
 - b) A más tardar el 10 de febrero y el 12 de mayo de 2023, dos reportes del avance en la implementación del proceso de recuperación de los dineros, en los cuales se informe acerca de los montos recuperados y pendientes, con base en los plazos definidos.

AL SEÑOR ERICK BADILLA MONGE EN SU CALIDAD DE GESTOR DE TALENTO HUMANO DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.12. Realizar un análisis para determinar si corresponde el pago de prohibición a los puestos señalados en el párrafo 2.13, tomando en consideración el cumplimiento del requisito funcional bajo un análisis de las funciones de los puestos, reales y consignadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos, en caso de relacionarlos con la administración tributaria (**ver párrafos del 2.12 al 2.18**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:
- a) A más tardar el 31 de marzo de 2023, un oficio haciendo constar que realizó el análisis respectivo, con lo resuelto para cada caso en cuanto a la procedencia del incentivo, así como una copia del oficio con el que se remitió el resultado de dicho análisis al Alcalde.
- 4.13. Elaborar, divulgar e implementar un procedimiento formal para el reconocimiento y pago del incentivo de prohibición, donde se definan las actividades y los responsables, y que contemple al menos lo siguiente (**ver párrafos del 2.12 al 2.18**):

- Verificación de los requisitos necesarios para determinar los puestos que pueden recibir el incentivo (funcional, académico y profesional).
- Controles para garantizar la actualización de los porcentajes de compensación económica reconocidos para el incentivo.
- Controles para la verificación periódica de las condiciones bajo las cuales les fue otorgado el incentivo.
- Actualización de los expedientes en cuanto a los requisitos base para el reconocimiento del incentivo.

Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:

- a) A más tardar el 11 de octubre de 2022, un oficio haciendo constar que elaboró y divulgó el procedimiento formal para el reconocimiento y pago del incentivo de prohibición.
- b) A más tardar el 11 de noviembre de 2022, un oficio haciendo constar que el procedimiento fue implementado en la Municipalidad.

4.14. Elaborar, divulgar e implementar un procedimiento formal para el reconocimiento y el pago del incentivo de dedicación exclusiva, donde se definan las actividades y los responsables, y que contemple al menos lo siguiente (**ver párrafos del 2.19 al 2.26**):

- Actualización de los expedientes en cuanto a los requisitos base para el reconocimiento del incentivo.
- Cumplimiento de normativa nacional vigente en relación con los requisitos para otorgar el incentivo.
- Controles para la uniformidad de los documentos, formularios y otros que fundamentan el proceso de otorgamiento del incentivo.
- Garantía del contenido presupuestario de previo a otorgar el incentivo.

Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:

- a) A más tardar el 11 de octubre de 2022, un oficio haciendo constar que elaboró y divulgó el procedimiento formal para el reconocimiento y pago del incentivo de prohibición.
- b) A más tardar el 11 de noviembre de 2022, un oficio haciendo constar que el procedimiento fue implementado en la Municipalidad.

4.15. Elaborar, divulgar e implementar un procedimiento formal para el reconocimiento y pago de los incentivos de riesgo policial y riesgo de peligrosidad, el cual considere las actividades de control y los responsables de estos procesos, para fundamentar el otorgamiento de los citados pluses (**ver párrafos del 2.27 al 2.32**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR lo siguiente:

- a) A más tardar el 11 de octubre de 2022, un oficio haciendo constar que elaboró y divulgó el procedimiento formal para el reconocimiento y pago de los incentivos.
- b) A más tardar el 11 de noviembre de 2022, un oficio haciendo constar que el procedimiento fue implementado en la Municipalidad.

AL CONCEJO MUNICIPAL DE LA MUNICIPALIDAD DE GARABITO

- 4.16. Analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, la propuesta que le presente el Alcalde Municipal sobre el Manual Descriptivo de Puestos (**ver párrafos del 2.12 al 2.18**). Para dar por acreditada esta disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR, a más tardar dos meses después de recibida la propuesta por parte del Alcalde Municipal del Manual Descriptivo de Puestos, copia del acuerdo adoptado en relación con lo resuelto.

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín
Asistente Técnico

Licda. Lucía Zúñiga Pérez
Coordinadora

Bach. María José Láscarez Granados
Colaboradora

Bach. María Laura Arce Aguilar
Colaboradora

Anexo n.º 1

Cálculo realizado para la estimación del pago del incentivo de anualidad

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Funcionarios	Tipo de puesto	Porcentaje de anualidad por tipo de puesto según la Ley n.º 9635	Salario base a julio 2018	Cálculo de la anualidad según la Ley n.º 9635 (1)	Porcentaje de anualidad reconocido por la Municipalidad 2019-2021	Monto pagado por la Municipalidad del incentivo anualidad 2019-2021	Monto que debió reconocer la Municipalidad del incentivo anualidad (2)	Diferencias pagadas de más por la Municipalidad (3)
Funcionario(a) 1	Profesional	2,54%	€973 561,00	€24 728,45	4%	€362 522,18	€222 556,04	€139 966,13
Funcionario(a) 2	Profesional	2,54%	€745 742,97	€18 941,87	4%	€277 690,22	€170 476,84	€107 213,38
Funcionario(a) 3	No profesional	1,94%	€521 073,05	€10 108,82	4%	€194 030,51	€90 979,35	€103 051,15
Funcionario(a) 4	No profesional	1,94%	€522 132,47	€10 129,37	4%	€194 425,00	€91 164,33	€103 260,67
Funcionario(a) 5	No profesional	1,94%	€380 944,26	€7 390,32	4%	€141 851,15	€66 512,87	€75 338,28
Funcionario(a) 6	No profesional	1,94%	€396 159,50	€7 685,49	4%	€147 516,80	€69 169,45	€78 347,35
Funcionario(a) 7	No profesional	1,94%	€380 944,26	€7 390,32	4%	€141 851,16	€66 512,87	€75 338,30
Funcionario(a) 8	No profesional	1,94%	€380 944,26	€7 390,32	4%	€141 851,17	€66 512,87	€75 338,30
Funcionario(a) 9	Profesional	2,54%	€875 580,77	€22 239,75	4%	€326 037,55	€200 157,76	€125 879,79
Funcionario(a) 10	No profesional	1,94%	€396 159,50	€7 685,49	4%	€146 970,51	€69 169,45	€77 801,06
							TOTAL	€961 534,42
							Promedio por persona por mes (4)	€10 683,72
							Estimación total (5)	€86 538 097,39

(1) El dato se calcula de multiplicar las columnas C x D.

(2) El dato se calcula de multiplicar la columna E x 9 meses.

(3) El dato se calcula de restar las columnas G - H.

(4) El dato se obtiene así: 961.534,42 / 10 personas / 9 meses.

(5) El dato se obtiene así: 10.683,72 x 225 funcionarios x 36 meses.

Anexo n.º 2

Cálculo realizado para la estimación del pago del incentivo de riesgo policial

A	B	C	D	E	F	G
Funcionarios	Porcentaje del incentivo reconocido por la Municipalidad	Salario base a julio 2018	Cálculo del incentivo según la Ley n.º 9635 (1)	Monto pagado por la Municipalidad del incentivo	Monto que debió reconocer la Municipalidad del incentivo (2)	Diferencias pagadas de más por la Municipalidad (3)
Funcionario(a) 1	18%	₡445 085,88	₡80 115,46	₡745 808,70	₡721 039,13	₡24 769,58
Funcionario(a) 2	18%	₡380 944,26	₡68 569,97	₡638 330,45	₡617 129,70	₡21 200,75
Funcionario(a) 3	18%	₡445 085,88	₡80 115,46	₡745 808,81	₡721 039,13	₡24 769,69
Funcionario(a) 4	18%	₡445 085,88	₡80 115,46	₡745 809,21	₡721 039,13	₡24 770,08
Funcionario(a) 5	18%	₡380 944,26	₡68 569,97	₡637 747,06	₡617 129,70	₡20 617,35
TOTAL						₡116 127,45
Promedio por persona por mes (4)						₡2 580,61
Estimación total (5)						₡4 273 490,29

(1) El dato se calcula de multiplicar las columnas B x C.

(2) El dato se calcula de multiplicar la columna D x 9 meses.

(3) El dato se calcula de restar las columnas E - F.

(4) El dato se obtiene así: 116.127,45 / 5 personas / 9 meses.

(5) El dato se obtiene así: 2.580,61 x 46 funcionarios x 36 meses.

Anexo n.º 3

Cálculo realizado para la estimación del pago del incentivo de riesgo de peligrosidad

A	B	C	D	E	F	G
Funcionarios	Porcentaje del incentivo reconocido por la Municipalidad	Salario base a julio 2018	Cálculo del incentivo según la Ley n.º 9435 (1)	Monto pagado por la Municipalidad del incentivo	Monto que debió reconocer la Municipalidad del incentivo (2)	Diferencias pagadas de más por la Municipalidad (3)
Funcionario(a) 1	10%	₡411 989,15	₡41 198,92	₡247 263,02	₡238 953,72	₡8 309,30
Funcionario(a) 2	10%	₡396 159,50	₡39 615,95	₡239 112,98	₡231 201,98	₡7 911,00
Funcionario(a) 3	10%	₡396 159,50	₡39 615,95	₡259 819,23	₡251 159,27	₡8 659,96
Funcionario(a) 4	10%	₡380 944,26	₡38 094,43	₡183 000,32	₡176 898,48	₡6 101,84
Funcionario(a) 5	10%	₡411 989,15	₡41 198,92	₡251 432,69	₡243 073,62	₡8 359,07
TOTAL						₡39 341,17
Promedio por persona por mes (4)						₡874,25
Estimación total (5)						₡1 731 011,68

(1) El dato se calcula de multiplicar las columnas B x C.

(2) El dato se calcula de multiplicar la columna D x el porcentaje de salario reconocido en la quincena, según las horas laboradas.

(3) El dato se calcula de restar las columnas E - F.

(4) El dato se obtiene así: 39.341,17 / 5 personas / 9 meses.

(5) El dato se obtiene así: 874,25 x 55 funcionarios x 36 meses.