



INFORME NRO. MLC-UAI-INF-003-2024

INFORME DE LA AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ GUANACASTE DEL 01 DE JULIO DEL 2020 A DICIEMBRE DEL 2023.

1. INTRODUCCION.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El presente informe se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Auditoría Interna, la Ley General de Control Interno Ley N°.8292, como ente de fiscalización superior para que, de manera independiente, sistemática, objetiva y asesora, valide las actividades, operaciones y gestiones de la administración y buscar oportunidades de mejora.

La presente auditoría fue realizada de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, NGASP, R-DC-64-2014, emitidas por la Contraloría General de La República y corresponde a una Auditoría de carácter especial.

Según indica las citadas Normas, la auditoría de carácter especial, se enfoca en determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o mandatos identificados como criterios, contenidos en las leyes, reglamentos u otras normativas que las regulan, tales como resoluciones u otros criterios considerados como apropiados por el auditor.

Las auditorías de carácter especial se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información, cumplen en todos los aspectos relevantes, con las regulaciones o mandatos que rigen a la entidad auditada.

En virtud de lo anterior, la Unidad de Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz, con fundamento en el resultado de la actividad de planificación para el ejercicio 2024, procedió a desarrollar la Auditoría de carácter especial sobre los procesos relacionados con la gestión del Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste del 01 de julio del 2020 a diciembre del 2023.

1.2. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en la información suministrada para el presente estudio especial, en relación con el registro de las operaciones, sobre la cual se basa el análisis de la gestión del Departamento de Recursos Humanos, durante el período comprendido desde el 01 de julio del 2020 al 31 de diciembre del 2023, es de total



responsabilidad de la administración municipal de acuerdo con el artículo 10 y 16 de la Ley General de Control Interno N°.8292.

1.3. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

Evaluar los procesos relacionados con la gestión del Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de La Cruz Guanacaste del 01 de julio del 2020 al 31 de diciembre del 2023.

1.4. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- a) Evaluar el cumplimiento e implementación de las recomendaciones emitidas en el último estudio realizado por la Unida de Auditoria Interna Municipal.
- b) Evaluar el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento formalizados en la Municipalidad de La Cruz, del personal permanente, funcionarios interinos y personal de confianza, verificando la razonabilidad de las pruebas de idoneidad aplicadas para cada caso en específico.
- c) Evaluar la asignación de incentivos, beneficios y permisos otorgados a los funcionarios municipales y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable (interna y externa).
- d) Evaluar los nombramientos por suplencias e interinos formalizados en la Municipalidad de La Cruz de acuerdo con la normativa aplicable (interna y externa).
- e) Evaluar la eficacia y eficiencia de los controles establecidos para reconocimiento de tiempo extraordinario según la normativa aplicable (interna y externa).
- f) Evaluar la gestión documental, la confección y custodia de los expedientes de personal.

1.5. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

Fiscalizar las actividades asociadas con la gestión del recurso humano de la Municipalidad de La Cruz, y la implementación de un marco de control orientado a la prevención del riesgo de fraude en los procesos relacionados que contribuya al fortalecimiento de la gestión institucional y a una adecuada rendición de cuentas.



Realizar un diagnóstico de la situación actual de los procesos de reclutamiento, selección, nombramiento y capacitación en la Municipalidad de La Cruz.

Efectuar la auditoría de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), promulgadas mediante la resolución del Despacho de la Contralora General, Nro. R-DC-64-2014, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N°184 del 25 de setiembre de 2014; así como, del Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, y otra normativa conexas.

El estudio comprendió el período entre el 01 de julio del 2020 al 31 de diciembre del 2023, el cual se amplió a criterio del auditor Interno.

Se realizó un seguimiento de las recomendaciones del último estudio realizado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de La Cruz y a su vez comprendió la evaluación del control interno aplicado al proceso de recursos humanos.

1.6. METODOLOGÍA APLICADA.

Para la realización del estudio se utilizaron las técnicas y procedimientos estipulados en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa aplicable, y se utilizaron los datos emitidos por la administración.

El estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, según lo respaldan los resultados del programa de aseguramiento y mejora de la calidad de la Unidad de Auditoría Interna.

1.7. GENERALIDADES DEL ESTUDIO.

La estrategia planteada para el desarrollo del presente estudio consideró la aplicación por parte de la Auditoría Interna, de una guía que incorpora criterios de evaluación y la recopilación de los documentos de respaldo.

El propósito de esa guía es determinar las principales áreas críticas y debilidades en la gestión llevada a cabo en el Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de La Cruz con base en la normativa vigente atinente a sus procesos.

Se realizaron las pruebas de campo respectivas a fin de comprobar los asuntos determinados por la Auditoría Interna.



1.8. FORMULACIÓN DE CRITERIOS.

En el desarrollo de la presente auditoría, se aplicaron en lo que corresponde, las siguientes normativas como criterios de auditoría:

- a) Código Municipal, N°7794.
- b) Ley General de Control Interno N°8292.
- c) Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N°9635.
- d) Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, N°8422, y su reglamento.
- e) Reglamento para la aplicación de la Dedicación Exclusiva en la Municipalidad de La Cruz.
- f) Manual para el Reclutamiento y Selección de Personal de la Municipalidad de La Cruz.
- g) Manual de Clases de Puestos de la Municipalidad de La Cruz.
- h) Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz.
- i) Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014).
- j) Procedimientos aprobados para las actividades de la gestión de Recursos Humanos.
- k) Normativa de materia presupuestaria emitida por la Contraloría General de la República.

1.9. LIMITACIONES PARA LLEVAR A CABO EL ESTUDIO.

Durante el desarrollo del estudio se presentaron algunas limitaciones por la no facilitación de la información necesaria para el estudio de forma oportuna y completa. Entre los temas limitados están asuntos relacionados con Convención Colectiva, pagos realizados a funcionarios con recursos públicos, en grado de probable fuera del cumplimiento de bloque de legalidad y expedientes.



1.10. COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

La comunicación verbal de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones producto del estudio a que alude el presente informe, se llevó a cabo, en coordinación con la Administración Activa.

2. RESULTADOS

2.1. Sobre las recomendaciones emitidas en el anterior estudio de la Unidad de Auditoria Interna.

En el presente estudio se procedió a solicitar al departamento de Recursos Humanos el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoria Interna en el documento MLC-UAI-INF-007-2021, así como, la evidencia que justifique el estado actual de esas recomendaciones. Lo informado sobre ese asunto se puede observar en las siguientes tablas.

Tabla Nro.1

Detalle sobre estado de recomendaciones emitidas por la UAI

A la Alcaldía Municipal

Recomendación	Estado según Administración	Análisis de UAI
Es necesario, en razón de lo que establece la Ley 8292 y las Normas de Control Interno para el Sector Público, de considerar el SEVRI y las autoevaluaciones del sistema de control interno, en conciliación con la Planificación Institucional, para implementar la normativa y las políticas para regular el funcionamiento en el Departamento de Recursos Humanos. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna las evidencias del cumplimiento; a más tardar	No indicó clasificación	Incumplida



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



el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.16 y 2.17.		
Elaborar los lineamientos internos para el reconocimiento del pago de los incentivos y beneficios autorizados por la Municipalidad de La Cruz. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los lineamientos internos debidamente aprobados; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.4.	Cumplida	Incumplida
Es necesario que la Administración Municipal realice un estudio de forma integral, tanto técnico como jurídico, para analizar a lo interno todos los puestos de dirección, puestos de confianza para brindar servicios a la Alcaldía y asesores legales del Concejo Municipal, con el objetivo de determinar si se está aplicando beneficios de la Convención Colectiva que no corresponden a esos puestos y proceder a realizar los ajustes y recuperación de esos posibles beneficios otorgados, todo con base al bloque de legalidad correspondiente. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del estudio realizado y de las acciones de la Administración Activa a más tardar el próximo 30 de agosto del 2021. Ver apartado 2.6.	Proceso de cumplimiento	Proceso de cumplimiento
Elaborar el Manual de Procedimiento para la Conformación de los Expedientes Administrativos, que sirva de guía y descripción de la metodología para estandarizar la confección de los	Incumplida	Incumplida



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



<p>Expedientes Administrativos Municipales, considerando aspectos esenciales y fundamentales para el correcto orden e identificación según cada proceso. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del Manual de Procedimientos debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.10 y 2.11</p>		
<p>Designar formalmente a un funcionario municipal, para que atienda las oportunidades de mejora provenientes de las recomendaciones realizadas tanto de la Auditoría Interna como de la Contraloría General de la República, con el fin de darle seguimiento a las actividades que deben realizar los encargados de áreas involucrados para que se implementen en un 100% e informar por escrito los avances hasta llegar a su cumplimiento. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del programa de seguimiento de recomendaciones y el avance de cumplimiento de las mismas; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.18.</p>	Incumplida	Incumplida

Fuente: MLC-RH-OF-0021-2024.

Como se observa en la anterior tabla, desde el año 2021 a la fecha de este nuevo estudio el porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la UAI en el documento MLC-UAI-INF-007-2021 es de 20%, o sea se ejecutó solo una recomendación de cinco en el plazo establecido y un 20% está en proceso de cumplimiento.



Tabla Nro.2

Detalle sobre estado de recomendaciones emitidas por la UAI

Al departamento de Recursos Humanos

Recomendación	Estado según Administración	Análisis de UAI
Rediseñar el Manual de procedimientos de reclutamiento, selección y nombramientos para incorporar los componentes básicos en su estructura y considerar los otros elementos mencionados. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del manual de procedimientos citado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.1 y 2.2.	Incumplida	Incumplida: hasta el 03 de abril del 2024, mediante el oficio MLC-DAM-OF-031-2024 se remitió a la Alcaldía Municipal el Rediseño del Manual de Reclutamiento y Selección de Persona, mimo que es aprobado en el oficio MLC-DAM-OF-0115-2024 del 04/04/2024.
Implementar la herramienta de evaluación del desempeño anual como único parámetro para el otorgamiento del incentivo por anualidad a cada funcionario de acuerdo al Artículo 49 de la Ley 9635. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de la herramienta debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.12.	Cumplida	Cumplida: Aprobado en oficio MLC-DAM-OF-336-2021.
Diseñar un procedimiento que guíe a las jefaturas en la elaboración del programa para el disfrute de las vacaciones del personal a cargo y con estos insumos elaborar y consolidar el programa de vacaciones institucional, observando que	No indicó	Incumplida



no queden al descubierto procesos sustantivos de gestión que pongan en riesgo la prestación de los servicios municipales. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del procedimiento citado debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2021. Ver apartado 2.8.		
--	--	--

Fuente: Oficio y correo de Recursos Humanos junto con análisis propio.

Como se observa en la anterior tabla nro.2, desde el año 2021 a la fecha de este nuevo estudio el de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la UAI en el documento MLC-UAI-INF-007-2021 para el departamento de Recursos Humanos de 33.33%, o sea se ejecutó solo una recomendación de tres en el plazo establecido para su ejecución.

Queda claro el incumplimiento de lo que estable el artículo Nro.12, inciso c) de la ley General de Control Interno: “c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.”

Al respecto, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público indican que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Finalmente, este panorama no contribuye al fortalecimiento del Sistema de Control Interno Municipal.

2.2. Sobre los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento del personal municipal.

En el presente estudio se procedió a solicitar al departamento de Recursos Humanos los procedimientos relacionados con los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal municipal debidamente rediseñados, aprobados y en ejecución actualmente.



En la revisión de la documentación aportada se observó que el “Manual para el Reclutamiento, Selección y Nombramientos de Personal Municipal” fue remitido a la Alcaldía Municipal el 31 de enero del 2022, en el oficio MLC-RH-OF-0013-2022, junto con el procedimiento de vacaciones, esto según indica el mismo oficio, en cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el MLC-UAI-INF-007-2021, específicamente en los apartados 4.3.1 y 4.3.3. Sin embargo, es hasta el 03 de abril del 2024, mediante el oficio MLC-RH-OF-0031-2024, que se solicitó nuevamente por parte del departamento de Recursos Humanos la aprobación de ese manual para cumplir con la recomendación emitida por la UAI en el informe MLC-UAI-OF-007-2021, apartado 4.3.1. El mismo quedó aprobado el 04 de abril del 2024 según se indicó en el oficio MLC-DAM-OF-0115-2024.

Lo anterior, es evidencia del incumplimiento en la implementación de las recomendaciones que emite la UAI, en el plazo establecido en ellas, para que su efecto sea oportuno y así coadyuven a fortalecer el Sistema de Control Interno.

Aunado a lo anterior, no se logró observar evidencia que garantizara que el “Manual para el Reclutamiento, Selección y Nombramientos de Personal Municipal” remitido a la Alcaldía Municipal el 31 de enero del 2022, en el oficio MLC-RH-OF-0013-2022, contara con mejoras a ajustes relacionados con las observaciones emitidas por la UAI en el documento MLC-UAI-INF-007-2021, por ejemplo: falta de referencias a los formularios que se deben utilizar en la planeación de las necesidades del recurso humano en la institución, recepción de las solicitudes específicas de personal, identificación de las vacantes requeridas, obtención de información del análisis de cada puesto, verificación de los requerimientos del puesto, tipo de pruebas de idoneidad, igualdad y equidad de géneros, así como, los plazos que se deben cumplir, detalles de los porcentajes de evaluación de las pruebas, comunicado de resultados de las pruebas, declaratoria de desierto o inopia si existiera, plazo para iniciar el concurso externo, requisitos que se deben cumplir entre otros relacionados.

Debido a la carencia del manual de cita, en la Municipalidad de La Cruz, en el período de análisis se observaron las siguientes debilidades:

- a) Nombramientos interinos superiores de los establecidos en el artículo 139 del Código Municipal. Sobre este punto en el apartado 2.3, se aborda más ampliamente.
- b) Falta de evidencia de pruebas de idoneidad en los expedientes de personal de nombramientos interinos y/o suplencias, así como, de formularios de verificación y cumplimiento de requisitos.
- c) También las debilidades que se abordaran en los apartados 2.4 y 2.10 de este informe.
- d) Nombramientos de personas en puestos sin evidencia o instrumentos aplicados verificable en el expediente de personal que garantice el cumplimiento de: experiencia, requisitos legales, atinencia académica, pruebas de idoneidad, póliza de



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA

Cantón de los Petroglifos



fidelidad. En los expedientes examinados, la carencia de esas evidencias, no es generalizada para todos. Los puestos de la muestra son: indicados están: Inspector (a) y Notificador (a) de UTGV Municipal, Promotor (a) Social UTGV Municipal, Encargado (a) de Bodega Municipal, Encargada de Oficina de la Mujer e Intermediación de Empleo Municipal, Tesorero (a) Municipal, Gestor (a) Jurídico de Zona Marítima Terrestre Municipal, Ingeniero de Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, Coordinador (a) de Zona Marítimo Terrestre Municipal, Gestor (a) de Proyectos Municipales, Director (a) Administrativo (a) Municipal, Director (a) de Gestión Urbana y Proyectos Municipales, Cajera Plataformista Municipal, Auxiliar de Contabilidad Municipal, Inspector y Notificador Municipal, Coordinador (a) de Planificación Urbana y Control Constructivo Municipal, Asistente de Unidad Técnica de Gestión Vial.

- e) Del punto anterior se debe destacar que, los puestos que requieren contar con póliza de fidelidad, fueron nombrados sin que la persona contara con ese requisito, tal y como, lo indicó el departamento de Recursos Humanos en el oficio MLC-RH-OF-0049-2024: “(...) esta póliza de fidelidad no la está aplicando la Administración Municipal (...)”.

Sobre lo expuesto en ese apartado, el Código Municipal establece lo siguiente:

“Artículo 128. - Para ingresar al servicio dentro del régimen municipal se requiere:

- a) Satisfacer los requisitos mínimos que fije el Manual descriptivo de puestos para la clase de puesto de que se trata.
- b) Demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes o concursos contemplados en esta ley y sus reglamentos.
- c) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar al personal.
- d) Prestar juramento ante el alcalde municipal, como lo estatuye el artículo 194 de la Constitución Política de la República.
- e) Firmar una declaración jurada garante de que sobre su persona no pesa impedimento legal para vincularse laboralmente con la administración pública municipal.
- f) Llenar cualesquiera otros requisitos que disponga los reglamentos y otras disposiciones legales aplicadas

(...)



Artículo 135. - Las municipalidades mantendrán actualizado el respectivo Manual para el reclutamiento y selección, basado en el Manual General que fijará las pautas para garantizar los procedimientos, la uniformidad y los criterios de equidad que dicho manual exige, aunado al principio de igualdad y equidad entre los géneros. El diseño y la actualización serán responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, mediante la instancia técnica que disponga para este efecto.”

En ese mismo orden, las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos 2,1,3 inciso b) Deberes del titular subordinado, punto “iv” indican lo siguiente:

“(…) Emitir, divulgar y poner a disposición para consulta y mantener actualizados los manuales de procedimiento de operación del Subsistema que contemple los insumos - recursos humanos, materiales y económicos- y los procesos - actividades, responsabilidades, mecanismos de coordinación, flujos de información y productos.”

Así las cosas, el manual de procedimientos es una herramienta indispensable en los Sistemas de Control Interno y deben incluir todas las actividades a realizar, además de establecer las responsabilidades de los funcionarios implicados para el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Es por ello, que ante la ausencia de herramientas o instrumentos de control interno como el supracitado, la Administración Municipal corre el riesgo de que los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal carezcan de objetividad, razonabilidad y transparencia.

2.3. Sobre los nombramientos interinos.

Se observó que en la Municipalidad de La Cruz se han realizado prórrogas a nombramientos interinos por mucho más del plazo del establecido en el artículo 139 del Código Municipal, en algunos casos, se supera el año de interinazgo, sin evidencia que justifique esas ampliaciones de manera técnica y/o legal.

El artículo 139 del Código Municipal dispone que mientras se realiza el concurso sea interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses.

Además, se debe resaltar que, dentro de los nombramientos interinos, hay casos en los cuales no fue posible verificar evidencia dentro del expediente de personal que garantice el cumplimiento de alguno o varios de los requisitos de: experiencia, legal, atinencia académica, pruebas de idoneidad, póliza de fidelidad.

Sobre este tema la Procuraduría General de la República ha dicho:



“(…) se desprende que la regla general es el concurso, puesto que sólo a través de él puede demostrarse la idoneidad comprobada de la persona que pretende ocupar una plaza vacante. Por esa misma razón, debe señalarse que la potestad del Alcalde dispuesta en el párrafo segundo del artículo 139 del Código Municipal es excepcional, pues a través de ella se pretende solucionar una situación transitoria que ocurre mientras se realiza el concurso respectivo, que es al final de cuentas el mecanismo idóneo para comprobar en forma fehaciente la idoneidad o aptitud del interesado.

La redacción de la disposición consultada es clara al señalar que “mientras se realiza el concurso interno o externo” el Alcalde puede autorizar un nombramiento o ascenso interino de un trabajador hasta por el “plazo máximo de dos meses”. Nótese que la norma es imperativa y no da margen de interpretación, sino que por el contrario establece que ese nombramiento temporal por parte del Alcalde no podría exceder el plazo estipulado en la norma, por lo que no existen causales expresas de prórroga.”

No existe ninguna disposición en el Código Municipal que permita la prórroga del plazo de dos meses estipulado en el párrafo segundo del artículo 139 del Código Municipal, por lo que en virtud del principio de legalidad no podría el alcalde mantener en una plaza vacante más allá de esos dos meses, a una persona que no ha demostrado su idoneidad comprobada a través del concurso respectivo o que no se cuente con las justificaciones respectivas técnica y legales para ello.

En ese mismo orden el Código Municipal en el artículo 127 entre otras cosas establece:

“(…) Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.”

Por lo tanto, el prorrogar nombramientos interinos por más de dos meses sin que existan las circunstancias en las cuales el plazo podría ser prorrogado, como podrían ser cuando el concurso efectuado resulte infructuoso o bien por otras razones justificadas tales como, recursos contra concurso, investigaciones preliminares asociadas a la plaza, procesos judiciales vinculados al puesto, actos preparatorios pendientes, entre otros, surge el riesgo de que se realicen nombramientos irregulares.



2.4. Sobre los nombramientos por suplencias en la Municipalidad de La Cruz.

En la Municipalidad de La Cruz, no se cuenta con un procedimiento formal que defina los pasos y acciones que se deben de seguir para realizar los nombramientos por suplencias de manera consistente y ordenada.

Por ello, en la muestra de expedientes examinada, no se logró evidenciar que los nombramientos por suplencias cumplan con el perfil y requisitos exigidos en el Manual de Clases de Puestos para ser nombrados.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 1.5 indica:

“De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI.”

Por tanto, la carencia de un procedimiento formal que establezca los pasos y las acciones que se deben de seguir para realizar los nombramientos por suplencias de manera consistente y ordenada, es una debilidad del Sistema de Control Interno, que genera el riesgo de realizar nombramientos por suplencias irregulares o ilegales.

Como nota aclaratoria, se excluye de la redacción, desarrollo y análisis del apartado 2.4, al Gestor Jurídico de Auditoría Interna en vista de su condición de funcionario interino; lo anterior con la finalidad de cumplir con lo regulado en el artículo 3 de la Ley N° 8422 Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

2.5. Sobre los beneficios de la Convención Colectiva Municipal

La Municipalidad de La Cruz, aprobó mediante acuerdo Municipal N° 2-1 en la sesión Ordinaria N° 60-93 del 17 de noviembre del 1993, la Convención Colectiva, para entrar en vigencia a partir del primero de enero del año 1994.

En ella, se establecieron varios beneficios para los funcionarios municipales. Dentro de esos beneficios se encuentra la cláusula número 24 que indica lo siguiente:

“El salario de los empleados municipales se regirá por la Escala de Salarios Vigentes. Además, la Municipalidad reconocerá todos aquellos aumentos de salarios que haga el poder ejecutivo para el sector público. Esta cláusula regirá en el momento y a partir de que quede aprobada la escala salarial vigente, y se pagará en forma bisemanal a partir del primero de enero de 1994.”



Además, al consultar a la Administración Activa sobre la última actualización de la Convención Colectiva, el Departamento de Recursos Humanos indicó oficio MLC-RH-OF-0059-2024, a la UAI que, “(...) durante la gestión de esta Alcaldía no se ha re-negociado la Convención Colectiva (...)”. Lo manifestado por ese departamento, no facilitó evidencia de cuándo y cuál en fue la última actualización de la Convención Colectiva.

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

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

Las instituciones deberán realizar las gestiones correspondientes para adecuar los sistemas tecnológicos de pago a dicha disposición, en el plazo señalado en el transitorio XXIX de la Ley N° 9635. La Administración será la responsable de asegurar el pleno cumplimiento del cambio de modalidad de pago y los reconocimientos salariales que correspondan, de manera que no se produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores.”

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

“(...

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

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

(...

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

Adicionalmente, en la ley nro. 9635, en el Transitorio XXXVI, establece lo siguiente:



“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.”

En esa misma línea la ley nro. 101159, Ley Marco de Empleo Público, establece lo siguiente:

“TRANSITORIO XV- 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.”

Sobre el citado Transitorio XXXVI de la ley nro. 9635, la Unidad de Auditoría Interna, había realizado mención expresa del mismo en el documento UAI-INF-008-2022, emitido en el año 2022, además, en ese mismo informe se señaló:

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

Así las cosas, lo establecido en las leyes supra citadas y lo que se establece en la Convención Colectiva de la Municipalidad de La Cruz, en apariencia presenta incongruencias que generan un riesgo de legalidad, que como resultado podría tener consecuencias financieras para el ayuntamiento.

2.6. Sobre el reconocimiento de la Prohibición para el Ejercicio Liberal de la Profesión.

En el período examinado se determinó que la Municipalidad de La Cruz se reconoce el incentivo de prohibición para el ejercicio liberal de la profesión a 16 puestos, de las cuales, 7 son reconocidas bajo los términos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 y Ley de Empleo Público No. 10159. Los puestos a los que se les reconoce son: de Contador Municipal, Encargado de Patentes, Ingeniero Topógrafo, Encargado de Bienes Inmuebles, Coordinadora de Planificación Urbana, Gestores Jurídicos, Proveedora Municipal, Directora Financiera, Auditor Interno, Alcalde y Vicealcalde.



También, se determinó en este estudio que, en el puesto de Coordinación de Planificación Urbana y Control Constructivo, se nombró a una persona de nuevo ingreso, el 19 de febrero de 2024, a la cual, se le debía pagar, según la acción de personal No.00107-2024, el Salario Global Transitorio aprobado en el acuerdo nro. 2-2.2 de la Sesión Ordinaria nro.18-2023, sin embargo, al momento de estudio se le estaba pagando salario compuesto, reconociéndole el 30% de prohibición. Así las cosas, el Salario Global transitorio que se le debía de pagar es de ¢1,443,000,00 y estaba más bien recibiendo el Salario Compuesto así: Salario base ¢812,356.94 más ¢246,707.08 de prohibición, para un total de ¢1,056,064.02.

La Procuraduría General de la República ha señalado en distintos pronunciamientos que, dentro del régimen de prohibición, se debe de distinguir entre dos presupuestos para que se dé una compensación económica, el primero, la existencia de una ley que prohíba a un determinado grupo de funcionarios el ejercicio de una profesión, y el segundo, una norma de rango legal, que permita el pago de una compensación económica derivada de esa prohibición.

La Contraloría General de la República en el Informe DFOE-DL-IF-00017-2019, indicó sobre la prohibición pagada al Contador Municipal lo siguiente:

“En el caso del Contador Municipal, se determinó que dentro del informe técnico elaborado en relación con el reconocimiento del incentivo de prohibición se hace referencia como base legal una Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República N.º OJ-017-2005 del 28 de enero del 2005 (que no es vinculante), relacionada con una consulta sobre si un Contador Municipal, que no cuenta con tercer año universitario aprobado, tiene derecho al pago de la compensación económica por prohibición prevista en el inciso d) del artículo 1º de la Ley n.º 5867. Asimismo, se menciona el artículo 4 inciso e) del Código Municipal, artículo 121 de la Constitución Política y finalmente al artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

No obstante, no se realizó dentro del informe citado un análisis detallado de las funciones que ejecuta el puesto de Contador Municipal de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos de esa Municipalidad, para determinar si esas funciones se encuentran vinculadas directamente con el proceso tributario municipal, sea con la determinación, fijación, control, fiscalización, entre otras, de las obligaciones tributarias y que además sean habituales, permanentes, regulares y ordinarias y con esto poder aplicar el artículo 118 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Sobre el particular, solo se hace una transcripción de las funciones.

Al respecto, las funciones incorporadas en el Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad para el puesto de Contador Municipal, se transcriben a continuación:



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

No se desprende de las funciones incluidas en el manual citado, que estas estén estrechamente relacionadas con la materia tributaria propiamente dicha. Al respecto, es necesario traer a colación el Dictamen C-057-2014 del 26 de febrero del 2014, de la Procuraduría General de la Republica en el que se refirió a un caso similar de pago de prohibición al Contador Municipal:

“Así pues, al no existir norma expresa que establezca el pago de la prohibición al Contador Municipal, y siendo que de acuerdo con las labores encomendadas a este funcionario municipal por parte de los manuales de puestos de la Municipalidad de San Mateo,(sic) no depende(sic) claramente que éste realice funciones estrechamente relacionadas con la materia tributaria propiamente dicha, el pago de la prohibición contenida en el artículo primero de la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975 al Contador Municipal no sería procedente. Es importante recalcar que la compensación económica dispuesta en la ley N° 5867 tiene como objeto compensar al personal de la Administración Tributaria por no poder ejercer su profesión liberalmente, motivo por el cual, si un funcionario no se encuentra comprendido dentro del concepto de “Administración Tributaria”, no tendría derecho a esta compensación.””

En el presente estudio no se logró obtener evidencia administrativa completa (estudios técnicos respectivos y legales) que respalde el pago del 45% de Prohibición al Contador



Municipal ni de las acciones que la Administración Municipal haya realizado para subsanar lo indicado por la Contraloría General de la República en el Informe DFOE-DL-IF-00017-2019.

Por lo tanto, el reconocer incentivos –en grado probable- sin la justificación técnica y legal correspondiente genera el riesgo de que se realicen pagos irregulares o ilegales, según el bloque de legalidad correspondiente.

2.7. Sobre el reconocimiento del pago de Dedicación Exclusiva.

Para el alcance de este estudio, en la Municipalidad de La Cruz, no se pagó el incentivo de dedicación exclusiva. Sin embargo, hay que señalar que el “Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva de la Municipalidad de La Cruz”, que fue aprobado por el Consejo Municipal, según acuerdo N° 3-6 de la sesión ordinaria 08-2009, verificada por la Municipalidad de La Cruz el día 06 de marzo del 2009, no ha sido actualizado a lo que se establece en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 y Ley de Empleo Público No.10159.

La Ley General de Control Interno, establece lo siguiente:

“Artículo 15.-**Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.
- b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:
 - i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.
 - ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.
 - iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.



- iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.
- v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

El no contar con norma interna actualizada para reconocer la dedicación exclusiva, podría ocasionar que no sea posible tener certeza sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales o técnicos requeridos para el reconocimiento de dichos incentivos. También, podría dificultar ejercer las labores de control interno, al no contar con una norma ágil y oportuna para la toma de decisiones, seguimiento y supervisión. Pero, sobre todo, generaría el riesgo de que se reconozca el incentivo a funcionarios que no cumplan con lo establecido en el bloque de legalidad atinente.

2.8. Sobre controles internos establecidos para vacaciones y pago de salarios.

a) Vacaciones.

Al igual que en el estudio pasado, sobre el control de vacaciones, el departamento de Recursos Humanos lo lleva de forma manual en una hoja de Excel, esta contiene los siguientes datos del personal: nombre del funcionario, condición, puesto que desempeña y el saldo pendiente de días por disfrutar.

El departamento no acostumbra emitir una acción de personal correspondiente al periodo de vacaciones cumplidas, donde se incorpore el saldo de días pendientes de disfrutar. Esto no permite que se lleve un mejor control sobre la cantidad de vacaciones acumuladas del personal. Cuando el funcionario solicita vacaciones, únicamente queda como constancia en el expediente del funcionario la “boleta para la solicitud de vacaciones”.

A nivel institucional no existe una política o lineamientos para la programación del disfrute de las vacaciones del personal municipal. Asimismo, el departamento de Recursos Humanos no dispone de un procedimiento de control interno formalizado, para llevar a cabo el proceso de control, disfrute y pago de vacaciones.

También, hay carencia de la programación del rol de vacaciones de parte de las jefaturas, pues en los expedientes de personal examinados, no se observó ningún documento donde se indique el rol de vacaciones de su personal a cargo.



b) Pago de salarios.

Las diferentes planillas de pago se confeccionan en hojas Excel. Esta herramienta, si bien es muy útil, tiene como desventaja lo poco segura que es y lo propensa a errores de cálculo, por el mismo descuido humano al momento de actualizar formulas. Ejemplo de esta situación es lo detectado en el pago para los meses de enero y febrero del 2024, de un funcionario de la Banda Municipal, al cual, se le estaba pagando el salario de jornada completo, siendo lo correcto tres cuartos de jornada; este error llevo a un pago de más por el monto de ¢270,685.02. Esta situación se informó verbalmente a la funcionaria encargada de la confección de planillas y el departamento de Recursos Humanos realizó las gestiones de recuperación de dinero pagado de más y la corrección en las formula de la hoja de Excel.

Además, se observó al mes de marzo del 2024, en la muestra analizada que, quince nombramientos posteriores al 10 de marzo del 2023, por nuevo ingreso o ascenso, indicaban que se les nombraba con el salario global correspondiente a la fecha de su nombramiento, sin embargo, el pago que se les venía realizando desde su nombramiento era en base al salario compuesto, situación que contraviene la norma que regula este tema y acuerdos del Concejo Municipal del cantón de La Cruz.

Es necesario traer a colación que, desde el año 2016, la Municipalidad hizo esfuerzos para que se adquiriera un sistema de administración financiera que permitiera un mejor control de los procesos financieros y administrativos que se pudieran digitalizar y los procesos de recursos humanos no fueron la excepción. Aun así, es el año 2019 que se empieza a realizar transacciones reales tales como: órdenes de compra, registro de cheques de forma manual, confección de conciliaciones bancarias, y registros presupuestarios, sin embargo, aún faltaba incorporar activos, recursos humanos, inventarios y otros en forma parcial.

A la fecha de este nuevo estudio, marzo del año 2024, aun no se usa el sistema DECSIS para llevar el control de vacaciones ni confeccionar las planillas de pago.

El Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz establece sobre el tema tratado en este apartado lo siguiente:

“Artículo 68°: Cada jefatura en los primeros ocho días del mes de diciembre de cada año, confeccionará y remitirá al Departamento de Recursos Humanas el rol de vacaciones del periodo siguiente, del personal a su cargo. Dicho rol se hará previo del conocimiento de los trabajadores y atenderá primordialmente las fechas, en las cuales los trabajadores adquieran el derecho para el disfrute de las vacaciones. Este rol podrá ser variado por la jefatura en coordinación con el Departamento Recursos Humanas atendiendo justificaciones debidamente sustentadas. Para que rija debe de contar necesariamente con el visto bueno del Alcalde o Concejo Municipal, según el caso.



Artículo 69°: Al terminar el contrato de trabajo o relación de servicio, el pago de las vacaciones no disfrutadas se hará con base en el promedio de los salarios ordinarios y extraordinarios devengados por el trabajador durante las últimas cincuenta semanas de trabajo, o durante el tiempo que le otorga derecho proporcional a las mismas.

Artículo 70°: Los servidores gozarán sin interrupción del período de sus vacaciones. Excepcionalmente podrán dividirse en dos períodos como máximo, cuando exista convenio de las partes al respecto y se trate de labores de índole tan especial que no permita una ausencia prolongada del servidor. No podrán acumularse salvo por una sola vez, cuando el trabajador desempeñe labores técnicas, de confianza u otras análogas que hagan difícil su reemplazo. No obstante, podrá de manera excepcional, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal, en caso de urgencia, ordenar una interrupción del período de vacaciones, que será completado inmediatamente de pasada la emergencia.”

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

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

Las instituciones deberán realizar las gestiones correspondientes para adecuar los sistemas tecnológicos de pago a dicha disposición, en el plazo señalado en el transitorio XXIX de la Ley N° 9635. La Administración será la responsable de asegurar el pleno cumplimiento del cambio de modalidad de pago y los reconocimientos salariales que correspondan, de manera que no se produzca una disminución o aumento en el salario de los servidores.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 5.1 indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.”

Como se expone en este apartado, la forma como se controlan los registros de vacaciones de planillas, de forma manual en una hoja de Excel sencilla, genera el riesgo de pérdida de la información del historial de las vacaciones acumuladas del personal municipal, errores en el cálculo de pago de salarios, entre otros errores muy susceptibles. Todo esto, puede ocasionar



que se otorguen períodos de vacaciones que no correspondan a los funcionarios municipales y que se realicen pagos de montos incorrectos a los funcionarios como los expuestos en este apartado.

2.9. Sobre reconocimiento de tiempo extraordinario.

En la Municipalidad se carece de un procedimiento formalizado para el control y pago de tiempo extraordinario a funcionarios.

Únicamente se cuenta con documento llamado “reporte de tiempo extraordinario”, que contiene el detalle del día, las horas y la justificación del lugar y detalle de las actividades realizadas. Una vez se completa con la información del funcionario y tareas a realizar, es revisado y autorizado por la jefatura y remitido a Recursos Humanos para su pago respectivo.

Para los años de 2020 a 2023, en el rubro de tiempo extraordinario, la Municipalidad de La Cruz ejecuto un monto total de ¢292,402,265.57. En la siguiente tabla podemos ver el desglose por año.

Tabla Nro.1

Detalle de montos ejecutados en tiempo extraordinario
Por actividad, servicio o proyecto
Del 2020 al 2023

ACTIVIDAD/SERVICIO/ PROYECTO	2020	2021	2022	2023	Total	%
ADMINISTRACION GENERAL	6,556,645.84	5,485,274.86	3,890,216.11	3,570,481.86	19,502,618.67	6.67
ASEO DE VIAS Y SITIOS PUBLICOS	176,869.15	732,876.93	750,000.00	0.00	1,659,746.08	0.57
RECOLECCION DE BASURA	3,219,536.93	3,933,368.60	4,935,000.00	6,121,079.22	18,208,984.75	6.23
MANTENIMIENTO DE CAMINOS Y CALLES	5,284,645.46	5,438,742.43	5,149,218.40	5,665,186.12	21,537,792.41	7.37
CEMENTERIO	0.00	670,723.42	956,144.40	78,627.30	1,705,495.12	0.58
MANTENIMIENTO DE PARQUES	0.00	80,638.31	430,462.73	43,740.75	554,841.79	0.19
EDUCATIVO, CULTURAL Y DEPORTIVO	1,569,086.01	3,252,502.30	2,838,668.42	1,043,062.82	8,703,319.55	2.98



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



SERVICIOS SOCIALES	1,955,196.18	2,101,242.58	0.00	0.00	4,056,438.76	1.39
ESTACIONAMIENTOS Y TERMINALES	3,857,077.92	4,195,009.21	4,283,340.50	4,405,945.50	16,741,373.13	5.73
MEJORAMIENTO EN LA ZMT	69,303.13	88,266.71	314,555.11	143,687.70	615,812.65	0.21
DEPÓSITO Y TRATAMIENTO DE BASURA	2,645,699.86	2,994,115.42	3,479,097.51	4,355,510.62	13,474,423.41	4.61
GESTION AMBIENTAL	855,426.93	1,607,964.03	578,469.14	1,925,539.49	4,967,399.59	1.70
UNIDAD TECNICA DE GV	33,841,733.92	41,725,077.51	40,972,645.92	50,833,536.98	167,372,994.33	57.24
DIRECCION TECNICA Y ESTUDIOS	0.00	0.00	0.00	236,167.58	236,167.58	0.08
CATASTRO MUNICIPAL	713,255.83	471,146.88	83,660.85	0.00	1,268,063.56	0.43
ADULTO MAYOR	0.00	1,525,627.89	4,259,448.22	4,687,498.78	10,472,574.89	3.58
CENTRO TURÍSTICO MIRADOR	1,324,219.30	0.00	0.00	0.00	1,324,219.30	0.45
TOTAL	62,068,696.46	74,302,577.08	72,920,927.31	83,110,064.72	292,402,265.57	100.00

Fuente: Dirección Financiera.

Como se observa en la tabla anterior, el 64.61% de los recursos ejecutados, corresponde a tiempo extraordinario, ejecutado en mantenimiento de calles y caminos y en Unidad Técnica de Gestión Vial, lo que corresponde a un monto para el período 2020-2023 de ¢188,910,786.74. También, se observa que del año 2020 al 2023, el comportamiento en la ejecución de recursos en el rubro de tiempo extraordinario es hacia el aumento.

Por otro lado, según datos suministrados por el departamento de Recursos Humanos, para una muestra de salarios ganados por los funcionarios de la Unidad Técnica de Gestión Vial, de enero 2023 a setiembre de 2023, se observaron casos en los cuales el salario devengado por tiempo extraordinario era superior o muy similar a su salario ordinario mensual.

También, se realizó un análisis de la ejecución de recursos del rubro de tiempo extraordinario en la Unidad Técnica de Gestión Vial, para cada mes de los años 2020 al 2023, el resultado de ejecución mensual lo podemos observar en la siguiente tabla.



Tabla Nro.2

Detalle de montos ejecutados en tiempo extraordinario
En la Unidad Técnica de Gestión Vial
Del 2020 al 2023

MES	AÑO			
	2020	2021	2022	2023
Enero	1,580,959.40	1,737,965.35	824,171.34	1,824,462.31
Febrero	3,041,738.37	3,928,817.22	4,630,121.32	6,732,666.45
Marzo	3,439,107.19	4,673,335.54	7,410,343.82	6,887,836.13
Abril	2,778,319.66	4,501,299.53	2,913,548.01	3,992,461.04
Mayo	4,116,847.62	3,643,227.92	2,236,960.47	5,138,544.83
Junio	3,504,975.25	859,199.12	4,093,535.60	3,170,799.73
Julio	192,253.16	711,813.53	3,893,746.87	1,558,957.28
Agosto	2,150,088.36	3,424,166.82	5,312,085.37	5,158,436.50
Setiembre	3,002,037.28	5,566,202.07	1,222,714.24	5,376,834.67
Octubre	2,298,929.48	4,004,764.76	1,419,985.56	2,639,457.91
Noviembre	3,169,327.41	2,423,305.00	4,342,575.77	2,402,433.37
Diciembre	5,624,726.14	10,286,237.47	2,672,857.55	5,950,646.76
TOTAL	34,899,309.32	45,760,334.33	40,972,645.92	50,833,536.98

Fuentes Sistema DECSIS.

Como se observa en la tabla nro.2 el comportamiento de ejecución de tiempo extraordinario entre el año 2020 y 2023 es muy similar para cada mes de año y con una tendencia hacia el aumento, aumento más significativo en el año 2023.

Por otro lado, para la mayoría de los casos en que se laboró tiempo extraordinario y fue pagado, no se logró observar evidencia que garantizará la autorización formal previa emitida por la jefatura inmediata correspondiente, por ejemplo, en la jornada extraordinaria generada por trabajos de la Unidad Técnica de Gestión Vial. Además, se identificó que no se cuenta con un procedimiento formalmente establecido, que establezca claramente cada uno de los pasos que se debe seguir, así como, la forma en que se debe dar la autorización previa por la jefatura inmediata para laborar tiempo extraordinario.



De lo expuesto en los párrafos anteriores, se podría concluir que el laborar tiempo extraordinario y su pago respectivo, en la Municipalidad de La Cruz, en los últimos cuatro años se ha presentado todos los meses del año y sobre todo en la Unidad Técnica de Gestión Vial, puesto que el gasto de la unidad en ese rubro es del 57.24% como se observa en la tabla nro.1.

Otra situación que se identificó a raíz del presente estudio es, que no hay claridad en si la fórmula de cálculo que se está utilizando en la Municipalidad de La Cruz para el reconocimiento salarial del tiempo extraordinario laborado fuera de la jornada ordinaria, días de descanso y feriados; contemple la modalidad de pago que se aplica a cada funcionario. Además, se debe de considerar que la jornada laboral ordinaria de la Municipalidad es acumulativa, donde se tiene el sábado como laborado de lunes a viernes.

En otro orden de ideas, el reconocimiento de las horas extras está normado en el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz, el cual en su articulado indica lo siguiente:

“Artículo 32—Cuando necesidades imperiosas de la Municipalidad lo requieran, los servidores quedan en la ineludible obligación de laborar en horas extraordinarias, salvo impedimento grave, hasta por un tiempo máximo de las horas permitidas por Ley, sea que la jornada ordinaria sumada con la extraordinaria no podrá exceder las doce horas diarias. En cada caso concreto el patrono deberá comunicar a los servidores, la jornada extraordinaria que deben laborar, teniéndose la negativa injustificada a hacerlo, para efectos de sanción, como falta grave.

Artículo 33—El tiempo laborado que exceda las jornadas ordinarias antes señaladas constituye tiempo extraordinario, y será remunerado atendiendo a los siguientes hechos:

- a) Que se encuentre debidamente y previamente autorizado por la jefatura inmediata, siguiendo el procedimiento establecido al efecto.
- b) Que el tiempo extraordinario no sea utilizado para subsanar errores en la labor del trabajador, que no sea inferior a una hora por día.”

El Código de Trabajo sobre lo tratado en este apartado establece entre otras cosas lo siguiente:

“ARTICULO 139.-

El trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, constituye jornada extraordinaria y deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado.



No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe en subsanar los errores imputables sólo a él, cometidos durante la jornada ordinaria.

El trabajo que fuera de la jornada ordinaria y durante las horas diurnas ejecuten voluntariamente los trabajadores en las explotaciones agrícolas o ganaderas, tampoco ameritará remuneración extraordinaria.

(Así suprimido del párrafo anterior el vocablo "propriadamente", por el artículo 1° inciso a) de la ley N° 56 de 7 de marzo de 1944)

(Nota de Sinalevi: Mediante el artículo 4° de ley N° 308 del 16 de diciembre de 1948, se habían suspendido los efectos del presente artículo y hasta la terminación de los conflictos bélicos de la época. No obstante, dicha suspensión quedó sin efecto con la celebración de las elecciones nacionales de los años 1948 y 1949)

ARTICULO 140.-

La jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, no podrá exceder de doce horas, salvo que por siniestro ocurrido o riesgo inminente peligren las personas, los establecimientos, las máquinas o instalaciones, los plantíos, los productos o cosechas y que, sin evidente perjuicio, no puedan sustituirse los trabajadores o suspenderse las labores de los que están trabajando.

ARTICULO 143.-

Quedarán excluidos de la limitación de la jornada de trabajo los gerentes, administradores, apoderados y todos aquellos empleados que trabajan sin fiscalización superior inmediata: los trabajadores que ocupan puestos de confianza; los agentes comisionistas y empleados similares que no cumplan su cometido en el local del establecimiento; los que desempeñan funciones discontinuas o que requieran su sola presencia; y las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornada de trabajo.

Sin embargo, estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esa jornada, a un descanso mínimo de una hora y media.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 2378 de 29 de setiembre de 1960).”

Sobre la misma línea del tema que se viene tratando el Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 32333, establece:

“Artículo 1°- Definiciones. Para la aplicación del presente Reglamento, los términos siguientes tienen el significado que a continuación se indican:



(...)

Jornada extraordinaria: Modalidad laboral meramente excepcional y contingente que se da ante una necesidad imperiosa y urgente que, dada su naturaleza, no tiene el carácter de habitual.

(...)"

También, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, sea referido de la siguiente forma:

(...)

“En esos términos, es que se ha pronunciado **la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia**, mediante sentencia número 243, de las 11:10 horas del 2 de octubre de 1992, al indicar que:

"La mayor parte de la doctrina, considera que la prolongación de la jornada de trabajo, debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa. Se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales con la burla consiguiente de la jornada ordinaria, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador (...). Tal y como se señaló en los considerandos precedentes, las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma se origina en una situación excepcional y transitoria, y una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido ".

Del análisis anterior se denota, que en nuestro Ordenamiento Jurídico se encuentran reguladas, en forma expresa, las diferentes clases de jornadas laborales que existen, siendo que en el supuesto de la jornada extraordinaria, su reconocimiento se establece para los casos en que el trabajo efectivo se realiza fuera de los límites que la misma legislación establece para cada tipo de jornada, o bien, cuando se excede la jornada inferior a éstos, que se haya pactado contractualmente.”

Como puede se ha podido observar, la jornada de trabajo de manera extraordinaria procede únicamente cuando median razones de orden excepcional y temporal, que amerite la ocupación de cierto trabajador o trabajadores, a fin de cumplirse con tareas de ese orden excepcional y ocasional; es decir, esas labores extra no pueden convertirse en habituales y permanentes, tal que desnaturalice su razón de ser en nuestro ordenamiento jurídico con la consecuente contravención a la limitación de la jornada ordinaria de trabajo, y evidentemente, en perjuicio de la salud del trabajador en todas sus facetas.”



(...)"

"(...)

En similar sentido, la **Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia**, ha señalado reiteradamente, que:

"No obstante, como la jornada extraordinaria no constituye un elemento normal y permanente, sino uno de orden excepcional, y se encuentra sujeta a límites y requisitos que buscan, precisamente, proteger al trabajador, de jornadas extenuantes que atente contra su salud física y mental,..." (Sentencia Número 563, de las 8:55 horas del 8 de noviembre del 2002. En el mismo sentido, también pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias números 604, de las 8:45 horas del 6 de diciembre; 637, de las 8:40 horas del 13 de diciembre, ambas del 2002; y, la número 6, de las 9:20 horas del 16 de enero de este año 2004) (...)"

DAJ-AE-20-12 del 3 de febrero de 2012 de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Departamento de Asesoría Externa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

"(...) Si el trabajo en exceso se dio en forma permanente, es decir, sin existir situación emergente, resulta evidente que laboraron jornadas extraordinarias ilegales toda vez que, como se indicó líneas atrás, ésta solamente procede en situaciones emergentes de la empresa, y por lo tanto temporales, no teniendo fundamento jurídico el establecimiento de una jornada extraordinaria permanente. (...)" **DAJ-AE-20-12 del 3 de febrero de 2012 de la Dirección de Asuntos Jurídicos, Departamento de Asesoría Externa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.**

También, la Procuraduría General de la República se ha referido al tema los siguientes dictámenes:

a) Dictamen C-047-2003 del 20 de febrero de 2003.

"(...) Con respecto a la jornada extraordinaria, se denota que el legislador reconoce el carácter excepcional de este tipo de jornada, precisamente porque tal y como lo ha señalado la doctrina, ésta se presenta en casos de trabajos eminentemente ocasionales y discontinuos, que no pueden ser ejecutados durante la jornada ordinaria por el personal correspondiente, pues se entiende que las funciones habituales de la empresa respectiva, deben realizarse en el transcurso de la jornada ordinaria de labores.

En esos términos, es que se ha pronunciado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia número 243, de las 11:10 horas del 2 de octubre de 1992, al indicar que:



"La mayor parte de la doctrina, considera que la prolongación de la jornada de trabajo, debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa. Se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales con la burla consiguiente de la jornada ordinaria, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador (...). Tal y como se señaló en los considerandos precedentes, las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma se origina en una situación excepcional y transitoria, y una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido ".

Del análisis anterior se denota, que en nuestro Ordenamiento Jurídico se encuentran reguladas, en forma expresa, las diferentes clases de jornadas laborales que existen, siendo que en el supuesto de la jornada extraordinaria, su reconocimiento se establece para los casos en que el trabajo efectivo se realiza fuera de los límites que la misma legislación establece para cada tipo de jornada, o bien, cuando se excede la jornada inferior a éstos, que se haya pactado contractualmente. (...)” **Dictamen C-047-2003 del 20 de febrero de 2003.**

b) Dictamen C-272-2009 del 2 de octubre del 2009

“En esos términos, es que se ha pronunciado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia número 243, de las 11:10 horas del 2 de octubre de 1992, al indicar que:

La mayor parte de la doctrina, considera que la prolongación de la jornada de trabajo, debe obedecer a una necesidad imperiosa de parte de la empresa. Se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales con la burla consiguiente de la jornada ordinaria, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador (...). Tal y como se señaló en los considerandos precedentes, las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma se origina en una situación excepcional y transitoria, y una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido ".

Del análisis anterior se denota, que en nuestro Ordenamiento Jurídico se encuentran reguladas, en forma expresa, las diferentes clases de jornadas laborales que existen, siendo que en el supuesto de la jornada extraordinaria, su reconocimiento se establece para los casos en que el trabajo efectivo se realiza fuera de los límites que la misma legislación establece para cada tipo de jornada, o bien, cuando se excede la jornada inferior a éstos, que se haya pactado contractualmente.”



MUNICIPALIDAD DE LA CRUZ

UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA

Cantón de los Petroglifos



Como puede verse, a partir de nuestra normativa constitucional se tutela la jornada ordinaria de trabajo, siendo que la diurna no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana; y la nocturna no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. Naturalmente y de acuerdo con la autorizada doctrina ius laboralista que se señala en el texto transcrito, estos límites de jornadas laborales tienen su razón de ser en el ordenamiento jurídico, pues de lo que se trata es de proteger la salud del trabajador o empleado, así como su núcleo social, cultural o familiar que lo liga en la vida cotidiana. Tema que ha sido vastamente tratado por los estudiosos del Derecho de Trabajo y otras ciencias, por la gran importancia que ese concepto tiene en cualquier sociedad civil, tal y como lo explica Cabanellas cuando dice:

“Señala Montenegro que los descansos del trabajador son los períodos durante los cuales suspende sus tareas para holgar, urgido por necesidades fisiológicas y sociales y que le sirven para reparar energías, así como para cumplir deberes familiares, culturales, sociales, éticos, religiosos y de otra índole. En el aspecto físico, el descanso responde a un imperativo fisiológico, ya que para el ser humano es necesario interrumpir de vez en cuando sus actividades para reponer las energías consumidas en un trabajo anterior; en el orden cultural y del esparcimiento, la cesación periódica en el trabajo le permite al trabajador el empleo de su inteligencia o el de sus sentimientos en obras recreativas o educadoras; en el aspecto familiar, el reposo periódico permite que el trabajador, al estar más tiempo junto a los suyos, pueda cuidar de quienes de él dependen, y contribuir a darle mayor realce a la vida hogareña; en el orden religioso, el descanso constituye para muchas religiones una obligación, cual es la de santificar las fiestas; por último, como señala García Oviedo, al Estado le interesa que su población no degenera, y para ello ha de evitar el desgaste que en todo organismo físico produce un régimen de trabajo sin reposo, tocándole velar por la raza, sustrayendo a sus miembros de todo lo que pueda debilitarla; le interesa al Estado que el nivel de cultura no descienda, sino que aumente, procurando un sistema de descanso que proporcione al espíritu ocasión de ilustrarse... (Cabanellas (GUILLERMO), “Tratado de Derecho Laboral”, Tomo II, Derecho Individual del Trabajo, Volumen 2, Editorial Eliciastra S.R.L., 1988, p.p. 480 y 481)

Ha quedado claro que las jornadas ordinarias de trabajo, no pueden sobrepasar los límites constitucionales y legales, sino es en contravención con los más elementales principios de la razonabilidad, justicia y equidad. Pese a ello, la misma normativa citada supra, prevé excepciones a la regla, en tanto se autoriza laborar fuera de las jornadas comunes, al presentarse situaciones en una institución o empresa que verdaderamente califican como excepcionales, específicas e imperiosas, las cuales no hay otra alternativa que atenderlas transitoriamente y de manera extraordinaria, sin que ello signifique convertirlas en labores habituales y permanentes; pues de lo contrario, se desnaturalizaría y quebrantaría toda la protección jurídica que alrededor de la limitación de las jornadas de trabajo existe, a tenor de lo que disponen los



artículos 58 y 74 de la Carta Política, y los artículos 136 y 139 del Código de Trabajo, así como la doctrina que les informa. En este sentido, el Tribunal Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, muy atinadamente ha señalado:

“a) La regulación de la jornada máxima de trabajo constituye, como se sabe, una de las más preciadas conquistas del derecho laboral universal. Nuestro ordenamiento recoge y realza ese principio al punto de elevarlo a norma de rango constitucional (artículo 58), cuya aplicación es absolutamente irrenunciable (artículo 74). Pero es claro que el buen sentido de estas disposiciones -así como de las que, con carácter complementario, recoge la restante legislación laboral- es el de impedir que los trabajadores puedan ser compelidos a trabajar más allá de la jornada prevista, excepto por circunstancias extraordinarias, las cuales -por definición- son siempre variables e irregulares. No puede haber tal cosa como una jornada extra permanente, porque no puede ser ordinario lo extraordinario. No puede el patrono exigirla, ni pueden los trabajadores reclamarla. No puede haber tampoco un "derecho adquirido a la jornada extraordinaria".

b) La realidad es que en diversos centros de trabajo existe la mala práctica de abusar de la jornada extraordinaria como simple medio para procurar un complemento salarial. Es claro que esta actitud desnaturaliza los propósitos del instituto, y -lo que es más delicado- constituye una seria amenaza para la salud de los trabajadores y su integración familiar. Pero no obstante encontrarnos ya ante transgresiones suficientemente graves por sí mismas, es incuestionable que el problema se ve magnificado cuando -además- se involucra el uso (más bien, abuso) de los fondos públicos. Desde esta óptica, no estima la Sala que medie vicio alguno de inconstitucionalidad en los esfuerzos que, dentro del marco constitucional y legal, realicen las autoridades para racionalizar -que no eliminar- el pago de horas extras en la Administración Pública. De lo que se trata es de procurar la más correcta gestión de un recurso escaso, donde "correcta" necesariamente implica autorizar el ejercicio y pago de las jornadas extra justificables, y denegar las injustificables..." [1]

Bajo esta inteligencia, tenemos que la retribución de la jornada extraordinaria encuentra sustento en nuestra Carta Magna, lo cual implica, inexorablemente, que se constituye un derecho fundamental de los trabajadores, el cual, a su vez, viene a delimitarse vía legal mediante el Código de Trabajo.

Empero, tal prerrogativa ostenta condiciones que lo delimitan y definen, a saber, su prestación es excepcional, ocasional, discontinúa, por su propia naturaleza no puede establecerse como una habitualidad en la labor prestada por el trabajador y en consecuencia laborar fuera de la jornada ordinaria con su respectiva remuneración no constituye un derecho adquirido de quien la realiza. (...)"

c) Dictamen C-272-2009 del 2 de octubre del 2009



“(…)

VI.- CONCLUSIONES

A.- La jornada extraordinaria encuentra sustento en nuestra Carta Magna, lo cual implica, inexorablemente, que su retribución constituye un derecho fundamental de los trabajadores. Siendo que tal figura ostenta condiciones que lo delimitan y definen, a saber, su prestación es excepcional, ocasional, discontinúa, por su propia naturaleza no puede establecerse como una habitualidad en la labor prestada por el trabajador y en consecuencia laborar fuera de la jornada ordinaria con su respectiva remuneración no constituye un derecho adquirido de quien la realiza.

(…)”

Es por ello, que el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario debe de darse por necesidades imperiosas que se presenten en la Municipalidad y requieran de forma inmediata su atención; no para subsanar errores en la labor del trabajador o por costumbre de laborar tiempo extra como complemento salarial, ya que, de no cumplir con lo indicado se presenta el riesgo de violentar el bloque de legalidad atinente.

2.10. Sobre el proceso de gestión documental.

En relación con el proceso de gestión documental se observaron las siguientes debilidades:

- a) Se observaron boletas de Acciones de Personal en las que no se marca la casilla correspondiente y en las que no se contempla la casilla de verificación de nombramiento por suplencia. Esto dificulta el reconocimiento documental de los traslados horizontales por necesidades institucionales y en grado probable documenta de manera irregular los cambios o modificación de las condiciones de trabajo de los funcionarios municipales.
- b) No se cuenta con un control específico de la “Boleta de Solicitud de Copia de Expediente Personal para Consulta”, solo en algunos expedientes de personal se observó la boleta, sin embargo, no hay un expediente único de este tipo de solicitudes.
- c) Las fotocopias de los títulos académicos no se les agrega el sello de confrontado con el original y firma de quién los revisó durante el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento formal.
- d) Los formularios utilizados carecen de un código y número de consecutivo, afín de uniformar los distintos procesos y procedimientos de la gestión del Departamento de Recursos Humanos.



- e) No se observaron evidencias de pruebas de idoneidad en los expedientes de personal, sin embargo, si se observaron en los expedientes individuales de los concursos.
- f) Funcionarios con puestos ordinarios y de músicos municipales no tienen expedientes separados, según cada tipo de relación laboral.
- g) Se identifican casos donde no se observaron evidencias relacionadas con el curriculum de los funcionarios municipales.
- h) En el 64.70% de los expedientes examinados no se observó la declaración jurada del artículo 128 inciso e) del Código Municipal.
- i) En el 70.58% de los expedientes examinados no se observó la declaración jurada del artículo 127 inciso e) del Código Municipal.
- j) En el 94% de los expedientes examinados no se observó evidencia del análisis de atestados de la persona nombrada, por parte del personal competente.

El artículo 13 del Reglamento autónomo de organización y de servicio de la Municipalidad de La Cruz, regula lo siguiente:

“Artículo 13.-En su relación laboral, el servidor estará sujeto a las condiciones establecidas en el contrato de trabajo, las cuales se formalizarán mediante acción del personal, además de las disposiciones particulares que contenga, debiéndose cumplir por lo menos con lo establecido en el artículo 24 del Código de Trabajo. La acción de personal tendrá, sin excepción alguna, como incorporadas las normas del presente Reglamento, la Convención, el Código Municipal y el Código de Trabajo.

Artículo 14.-La contratación, la modificación de las condiciones de trabajo y la sustitución se efectuarán mediante acción de personal expedida por el departamento de Recursos Humanos, conocida por el jefe inmediato y autorizado por el Alcalde Municipal o Concejo Municipal según el caso.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, referente a lo tratado en este apartado; indican lo siguiente:

“1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno (SCI) - El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

(...)

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la



institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.

d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad.

1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI. La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

(...)

a. La definición de criterios que brinden una orientación básica para la instauración y el funcionamiento de los componentes orgánicos y funcionales del SCI con las características requeridas.

5.1 Sistemas de información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional (...).

5.4 Gestión documental

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.



5.6 Calidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

(...)"

Así las cosas, las deficiencias en la gestión documental como las citadas, pueden provocar retrasos en la entrega de información a los usuarios, pérdida de credibilidad, la toma de decisiones en grado probable infundadas o con base en información inexacta, duplicidad de información y pérdida de información sensible.

2.11. Sobre la custodia de los expedientes de personal.

En relación con la confección y custodia de los expedientes de personal se observaron las siguientes debilidades:

- a) El Departamento de Recursos Humanos no dispone de políticas y procedimientos formales para el control de expedientes cuando éstos son solicitados por otras unidades y/o departamentos.
- b) La custodia de los expedientes se encuentra en archivos metálicos con gavetas en mal estado y sin seguridad (falta de llave), tanto en la oficina de la Coordinadora de Recursos Humanos como de la Asistente, algunos de los expedientes permanecen sobre los archivos metálicos expuestos al público.

El Reglamento Autónomo de Organización y Servicio Municipalidad de La Cruz, Guanacaste, establece en el Capítulo IX sobre "Del expediente de personal", lo siguiente:

“Artículo 34°: El Departamento de Recursos Humanos será el responsable de la formación, actualización y custodia del expediente personal de cada uno de los funcionarios al servicio de la Municipalidad, preservando su confidencialidad, salvo en los casos que aquellos funcionarios que lo requieren para labores propios o el servidor y su representante lo solicitan. El expediente debe de estar compilado en fólder, ampo o carpeta, rotulado, los documentos deben de constar en orden cronológico de manera descendiente, deben de ser los originales y estar debidamente foliados.



Artículo 35°: El expediente del personal deberá contener todos aquellos documentos y datos que sirvan para determinar el historial de la relación de servicio.

Artículo 36°: Es deber de las jefaturas, enviar, al Departamento de Recursos Humanos, copia de aquellos documentos, que dentro de su ámbito de competencia, pueden generar efectos jurídico – administrativos, para que este departamento los incorpora al expediente personal de los funcionarios.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público específicamente al Capítulo V que es referente a las normas sobre los sistemas de información institucionales indican:

“5.1 Sistemas de información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada, uniforme, consistente y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales. El conjunto de esos elementos y condiciones con las características y fines indicados, se denomina sistema de información, los cuales pueden instaurarse en forma manual, automatizada, o ambas.

(...)

5.4 Gestión documental

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

(...)

5.6 Calidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.”



Las debilidades citadas en este apartado, son evidencia del incumplimiento a la normativa de marras, generando un debilitamiento al Sistema de Control Interno.

3. CONCLUSIONES

- a) Si bien es cierto se ha hecho un esfuerzo por cumplir las recomendaciones, producto de los estudios de Auditoría Interna, se evidencia una ausencia de compromiso para atender esas debilidades de control interno de forma integral y dar solución a cada una de las recomendaciones indicadas en los tiempos establecidos. Asimismo, se carece de una herramienta de seguimiento y monitoreo de estas que facilite el control y el cumplimiento de las observaciones indicadas, para que pasen de un estado en proceso a un estado de cumplimiento y sean comunicadas de forma oportuna
- b) La ejecución tardía de las recomendaciones emitidas por la Unidad de Auditoría Interna, es una de las principales causales de los hallazgos detallados en el apartado 2 de este informe. Evidencia de ello, es que en el período de análisis se observaron debilidades en: Nombramientos interinos superiores de los establecidos en el artículo 139 del Código Municipal, falta de evidencia de pruebas de idoneidad en los expedientes de personal, así como, de formularios de verificación y cumplimiento de requisitos, puestos que requieren contar con póliza de fidelidad, fueron nombrados sin que la persona contara con ese requisito. Todo esto aumenta el riesgo que los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de personal carezcan en grado probable de objetividad, razonabilidad y transparencia.
- c) En el caso de la aplicación de los beneficios de la Convención Colectiva, en apariencia no están ajustados a las leyes vigentes que regulan ese tema, lo que genera en grado probable incumplimientos legales y riesgos de la misma naturaleza.
- d) La forma como se controlan los registros de vacaciones de planillas, de forma manual en una hoja de Excel sencilla, genera el riesgo de pérdida de la información del historial de las vacaciones acumuladas del personal municipal, errores en el cálculo de pago de salarios, entre otros errores muy susceptibles. Todo esto, puede ocasionar que se otorguen períodos de vacaciones que no correspondan a los funcionarios municipales y que se realicen pagos de montos incorrectos a los funcionarios como los expuestos en el apartado 2.8.
- e) En lo relacionado con el tema de pago de tiempo extraordinario, se podría concluir que, laborar tiempo extraordinario y su pago respectivo es una situación habitual en la Municipalidad de La Cruz, la cual, en los últimos cuatro años se ha presentado todos los meses del año y sobre todo en la Unidad Técnica de Gestión, siendo el gasto presupuestario de ese rubro el 57.24% del total entre el año 2020 y 2023.



Es por ello, que el reconocimiento y pago de tiempo extraordinario debe darse por necesidades imperiosas que se presenten en la Municipalidad y requieran de forma inmediata su atención; no para subsanar errores en la labor del trabajador o por costumbre de laborar tiempo extra como complemento salarial, ya que, de no cumplir con lo indicado se presenta el riesgo de violentar el bloque de legalidad atinente

- f) Además, no hay claridad en si la fórmula de cálculo que se está utilizando en la Municipalidad de La Cruz para el reconocimiento salarial del tiempo extraordinario laborado fuera de la jornada ordinaria, días de descanso y feriados; contemple la modalidad de pago que se aplica a cada funcionario, así como la jornada acumulativa, donde se tiene el sábado como laborado de lunes a viernes.
- g) La forma usada para la contratación de las suplencias ha sido empírica y basado en la costumbre, por lo que al no existir un procedimiento formal que defina los pasos y acciones que se deben seguir para realizar los nombramientos por suplencias de manera consistente y ordenada, se genera un riesgo de realizar nombramientos por suplencias irregulares o ilegales.
- h) El artículo 68 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios de la Municipalidad de La Cruz, indica que las vacaciones deben programarse de forma anticipada por las jefaturas, sin embargo al no estar instaurado en la organización un manual de procedimientos respaldado por políticas y lineamientos, que guíen a lo interno, como deben programarse las vacaciones de todo el personal en función del cumplimiento de los objetivos de la institución y la prestación de servicios, para así evitar dejar al descubierto aquellos procesos sustantivos relevantes que no pueden quedarse sin el profesional con la expertise necesaria para llevar a cabo dichas funciones. Por lo que, la ausencia de esta directriz interna formalmente establecida y comunicada, puede poner en riesgo a la institución no sólo en la calidad del servicio que pueda estar brindándose, sino también en repercusiones económicas con el reconocimiento y pago de vacaciones no disfrutadas en las liquidaciones realizadas por la Municipalidad.
- i) Se observan debilidades importantes de control interno sobre todo en el manejo de la información de expedientes que contienen documentos con información incompleta, ausencias de códigos y números consecutivos, estudios para creación de plazas sin fecha de emisión, acciones de personal sin recibo y firma por parte del funcionario contratado. Esto evidencia el impacto que tiene la ausencia de políticas y procedimientos estandarizados en el manejo de la gestión documental, así como, de los establecido en las circulares que ha generado y comunicado la Dirección de Archivo Nacional, sobre el tema.



4. RECOMENDACIONES

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

Además, es importante recordar que la misma ley mencionada establece:

“Artículo 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados

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

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

Artículo 37.- Informes dirigidos al jerarca.

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



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

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

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

Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa.

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

4.1. RECOMENDACIONES AL CONCEJO MUNICIPAL

- 4.1.1 Apoyar a la Administración activa en las decisiones tomadas para la implementación del Sistema de Control Interno Institucional y el diseño e implementación del Sistema de Valoración del Riesgo que contempla la construcción de manuales de procesos y procedimientos por áreas de gestión, elaborados a partir de la normativa técnica y jurídica, para proteger a la Municipalidad de posibles debilidades, errores y fraude que pudieran darse en la gestión institucional. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las evidencias que respalden la ejecución de esta recomendación; a más tardar el próximo 30 de agosto del 2024. Ver apartado 2.
- 4.1.2. Solicitar a la Alcaldía un estudio técnico-legal, mediante el cual se defina si los beneficios de la Convención Colectiva, están ajustados a las leyes vigentes que regulan ese tema, para evitar incumplimientos legales que generen riesgo de la misma naturaleza. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia del acuerdo tomado sobre este tema una vez conocido el estudio técnico-legal; a más tardar el próximo 30 de agosto del 2024. Ver apartado 2.6.



4.2. RECOMENDACIONES A LA ALCALDÍA MUNICIPAL.

- 4.2.1 Elaborar los lineamientos internos para el reconocimiento del pago de tiempo extraordinario, el cual, debe darse por necesidades imperiosas que se presenten en la Municipalidad y requieran de forma inmediata su atención; no para subsanar errores en la labor del trabajador o por costumbre de laborar tiempo extra como complemento salarial. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de los lineamientos internos debidamente aprobados; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2024. Ver apartado 2.
- 4.2.2 Coordinar, definir y ordenar con el departamento de Recursos Humanos y de Tecnologías de Información, la fecha máxima para dar inicio con la utilización al 100% de los módulos que se relacionan con los procesos de Recursos Humanos en el sistema DECSIS, con el objetivo de disminuir los riesgos de errores que se han presentado en el cálculo y pago de salarios, mejorar el control de vacaciones y demás temas relacionados. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las acciones de coordinación, definición y orden de la Administración Activa a más tardar el próximo 30 de agosto del 2024. Ver apartado 2.
- 4.2.3 Definir formalmente las políticas y lineamientos para el disfrute de las vacaciones del personal, alineadas objetivamente al cumplimiento de la planeación operativa de la Municipalidad y comunicarlas a todas las áreas de gestión. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna las políticas y lineamientos debidamente aprobados; a más tardar el próximo 30 de agosto del 2024. Ver apartado 2.
- 4.2.4 Elaborar el Manual de Procedimiento para la Conformación de los Expedientes Administrativos, que sirva de guía y descripción de la metodología para estandarizar la confección de los Expedientes Administrativos Municipales, considerando aspectos esenciales y fundamentales para el correcto orden e identificación según cada proceso. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del Manual de Procedimientos debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2024. Ver apartado 2.
- 4.2.5 Realizar los estudios y procedimientos administrativos que definan y garanticen que los nombramientos de los puestos mencionados en el apartado 2.2 de este informe, estén dentro del marco legal respectivo y que las personas nombradas cumplieran en ese momento con todos de los requisitos para el cargo. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las resoluciones administrativas resultado de los estudios y procedimientos



administrativos realizados y aprobados por la Administración Activa; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2024. Ver apartado 2.

- 4.2.6 Ordenar, realizar, analizar y dar seguimiento a los procedimientos requeridos para determinar la factibilidad y en caso necesario la recuperación de los dineros pagados de recursos públicos, en grado de probable fuera del cumplimiento de bloque de legalidad al funcionario que ocupa el puesto de Contador Municipal. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna de las resoluciones y/o resultados de los procedimientos realizados y aprobados por la Administración Activa; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2024.

4.3. RECOMENDACIONES A RECURSOS HUMANOS.

- 4.3.1. Elaborar el Manual de Procedimiento para la Conformación de los Expedientes Administrativos, que sirva de guía y descripción de la metodología para estandarizar la confección de los Expedientes Administrativos Municipales, considerando aspectos esenciales y fundamentales para el correcto orden e identificación según cada proceso. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del Manual de Procedimientos debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de noviembre del 2024. Ver apartado 2.
- 4.3.2. Diseñar un procedimiento que guíe a las jefaturas en la elaboración del programa para el disfrute de las vacaciones del personal a cargo y con estos insumos elaborar y consolidar el programa de vacaciones institucional, observando que no queden al descubierto procesos sustantivos de gestión que pongan en riesgo la prestación de los servicios municipales. Para dar por atendida esta recomendación se debe de enviar copia a la Unidad de Auditoria Interna del procedimiento citado debidamente aprobado; a más tardar el próximo 30 de agosto del 2024. Ver apartado 2.

Estudio desarrollado por:

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

Lic. Gledys H. Delgado Cárdenas.
Auditor Interno.

c. Contraloría General de la República.
MLC-UAI-EXP-003-2024.