



MUNICIPALIDAD DE BELEN  
AUDITORIA INTERNA

INFORME  
INF-AI-09-2023

ESTUDIO DE CARACTER ESPECIAL SOBRE LOS PLUSES SALARIALES POR DISPONIBILIDAD Y DEDICACION  
EXCLUSIVA OTORGADOS POR LA MUNICIPALIDAD DE BELEN

21 DE JULIO DE 2023

---

INDICE DE CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| I. INTRODUCCION .....   | 5  |
| 1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO.....   | 5  |
| 1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO .....  | 5  |
| 1.3 ALCANCE .....   | 5  |
| 1.4 CRITERIOS UTILIZADOS EN LA REVISION .....   | 5  |
| 1.5 METODOLOGIA APLICADA .....  | 6  |
| 1.6 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION.....   | 6  |
| 1.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMAS .....   | 6  |
| 1.8 LIMITACIONES .....  | 7  |
| 1.9 GENERALIDADES .....   | 7  |
| II. RESULTADO OBTENIDO (HALLAZGOS).....   | 10 |
| 2.1 MARCO NORMATIVO.....  | 10 |
| 2.1.1 Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén.....                                     | 10 |
| 2.1.2 Procedimientos relacionados con los pluses salariales por dedicación exclusiva y disponibilidad ..... | 11 |
| 2.2 REGISTRO AUXILIAR.....  | 13 |
| 2.3 PLUS SALARIAL POR DISPONIBILIDAD.....   | 15 |
| 2.3.1 Sobresueldo por disponibilidad.....   | 16 |
| 2.3.2 Determinación por disponibilidad .....  | 17 |
| 2.3.3 Actividades de control.....   | 18 |
| 2.3.4 Verificación del pago de disponibilidad.....  | 20 |
| 2.3.5 Revisión de requisitos .....  | 23 |
| 2.3.5.1 Expediente de personal .....  | 23 |
| 2.3.5.2 Solicitud o justificación del respectivo jefe de unidad.....  | 25 |
| 2.3.5.3 Contrato por disponibilidad.....  | 27 |
| 2.3.5.4 Contrato firmado .....  | 28 |
| 2.3.5.5 Fecha de vencimiento del contrato.....  | 29 |
| 2.3.5.6 Contratos vencidos.....   | 30 |
| 2.3.5.7 Evidencia del número de teléfono y dirección donde localizarlo .....                                | 31 |
| 2.3.5.8 Tiempo máximo de respuesta .....  | 33 |
| 2.3.5.9 Participación en actividades .....  | 33 |
| 2.4 PLUS SALARIAL POR DEDICACION EXCLUSIVA .....  | 34 |
| 2.4.1 Colegio profesional respectivo .....  | 35 |
| 2.4.2 Perfil del puesto .....   | 37 |
| 2.4.3 Revisión de requerimientos del plus salarial.....   | 38 |
| 2.4.4.1 Expediente de personal .....  | 38 |
| 2.4.4.2 Acción de personal .....  | 39 |

---

|  |    |
|--|----|
| 2.4.4.3. Contrato.....   | 41 |
| 2.4.4.4. Fecha de vencimiento del contrato.....                | 42 |
| 2.4.4.5. Contratos vencidos.....                               | 45 |
| 2.4.4.6. Justificación de otorgamiento del plus salarial ..... | 46 |
| 2.5. ANALISIS COMPARATIVO DE PUESTO.....                       | 48 |
| 2.6. REGISTRO CONTABLE .....                                   | 50 |
| III. CONCLUSIONES.....   | 51 |
| IV. RECOMENDACIONES A LA UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS .....      | 52 |

ORIGINAL FIRMADO

---

## RESUMEN EJECUTIVO

*La presente auditoría tuvo como objetivo evaluar los pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva otorgados por la Municipalidad de Belén de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.*

*El estudio comprende la revisión del plus salarial por disponibilidad y dedicación exclusiva que tienen los funcionarios municipales al 30 de noviembre de 2022.*

*Para el desarrollo de este estudio, se realizó la revisión de una muestra de expedientes del total de funcionarios municipales que cuentan con el beneficio del pago por esos pluses salariales y se validó el cumplimiento de acuerdo con la normativa vigente relacionada.*

*En este orden de ideas, se encontró que, con relación con el estudio realizado, se presenta una serie de debilidades de control que giran en torno a los siguientes puntos:*

- 1. Sobre la gestión, control y seguimiento oportuno del proceso relacionado con los pluses salariales otorgados a los funcionarios.*
- 2. La normativa que establezca las formas en que se deben llevar a cabo las acciones relacionadas con los pluses salariales.*
- 3. Los controles asociados a los pluses salariales otorgados por la Municipalidad de Belén.*
- 4. La normativa actualizada que regule y controle todos los aspectos relacionados con los pluses salariales otorgados por disponibilidad y dedicación exclusiva a los funcionarios de la Municipalidad de Belén en cumplimiento de lo establecido en el Artículo No.15. Actividades de control, inciso a), de la Ley General de Control Interno No.8292.*

*Dadas las debilidades identificadas se giran una serie de disposiciones a la Administración, con el fin de que se diseñen e implementen mecanismos de control que logren mitigar cada debilidad. Además, es importante recalcar que lo indicado en el informe de la Auditoría será objeto de seguimiento en fechas posteriores según lo establecido en la norma 2.11 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.*

---

## I. INTRODUCCION

### 1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio fue contemplado en el Plan de trabajo de la Auditoría de los periodos 2022-2023, relacionado con los pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva otorgados por la Municipalidad de Belén.

### 1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

Evaluar los pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva otorgados a por la Municipalidad de Belén de acuerdo con lo establecido en el marco normativo aplicable y en cumplimiento de acuerdo del Concejo Municipal No.6918-2019.

#### Objetivos específicos:

1. Verificar el cumplimiento del marco normativo relacionado con los pluses salariales otorgados a los funcionarios municipales acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.
2. Determinar las actividades de control establecidas en el proceso de los pluses salariales otorgados a los funcionarios municipales.
3. Analizar las actividades administrativas realizadas a nivel institucional en el otorgamiento de los pluses salariales (proceso establecido).

### 1.3 ALCANCE

El estudio comprende la revisión del plus salarial por disponibilidad y dedicación exclusiva que tienen los funcionarios municipales al 30 de noviembre de 2022.

### 1.4 CRITERIOS UTILIZADOS EN LA REVISION

Los criterios utilizados en el presente estudio son los siguientes, en lo aplicable y pertinente:

- Constitución Política,
- Código Municipal,
- Ley General de Control Interno, No.8292,
- Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No.9635,
- Ley Marco de Empleo Público, No.10159,

- Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública,
- Código de Trabajo,
- Reglamento del Estatuto de Servicio Civil,
- Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén,
- Estatuto de Servicio Civil,
- Criterios de Procuraduría General de la República,
- Criterios de Contraloría General de la República,
- Criterios del Servicio Civil,
- Así como todo aquel marco normativo relacionado con la valoración realizada al plus salarial por disponibilidad y dedicación exclusiva que tienen los funcionarios municipales.

### **1.5 METODOLOGIA APLICADA**

Con el fin de evaluar el otorgamiento por parte de la Municipalidad del plus salarial por disponibilidad y dedicación exclusiva que tienen los funcionarios municipales, se realizó entre otras, las siguientes actividades:

1. Revisión de la normativa aplicable, en relación con el tema de estudio.
2. Revisión documental relacionada con los pluses salariales otorgados por disponibilidad y dedicación exclusiva a los funcionarios de la Municipalidad de Belén.
3. Indagación mediante solicitud de información y entrevistas a la Alcaldía, los Directores de las Área, coordinador de la Unidad de Recursos Humanos, encargado de la cuadrilla de Obras y de Acueductos, con el propósito de obtener un entendimiento más amplio del proceso de otorgamiento de pluses salariales.
4. Recálculos.

### **1.6 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION**

La administración de la Municipalidad es responsable de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, esto de conformidad con el artículo No.10 de la Ley General de Control Interno.

### **1.7 CUMPLIMIENTO DE LA NORMAS**

La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014) emitidas por la Contraloría General de la República el 11 de agosto de 2014 y de acuerdo con las mejores prácticas que regulan la profesión, como las Normas Internacionales de Auditoría, específicamente la NIA 301. Planificación, NIA 304. Materialidad, NIA 320. Importancia Relativa o Materialidad en la Planificación y Ejecución de la Auditoría y la NIA 530. Muestreo de auditoría, en lo que interesa.

## 1.8 LIMITACIONES

No se presentaron situaciones que limitaran el trabajo de esta Auditoría, a nivel documental por parte de la Administración.

## 1.9 GENERALIDADES

A continuación, se enumeran aspectos que permiten tener una mejor comprensión del tema desarrollado en el presente informe;

### Conceptos

Para una mejor comprensión se detallan conceptos básicos:

- Salario:

De acuerdo con la Ley Marco de Empleo Público, N°10159, **artículo No.5** define salario de la siguiente manera:

*“r) Salario: remuneración que se percibe a cambio del servicio prestado en el desempeño del trabajo.*

*s) Salario base: remuneración asignada a cada categoría de puesto.*

*t) Salario compuesto: salario base más componentes salariales complementarios (sobresueldos, pluses o incentivos)”.*

- Pluses:

La Ley de Salarios de la Administración Pública, No.2166, **artículo No.27**, define:

Como Incentivo, sobresueldo, plus o remuneración adicional: *“Son todas aquellas erogaciones en dinero adicionales al salario base para propiciar una conducta determinada”.*

- Dedicación exclusiva:

Mediante la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, lo relacionado con el plus de dedicación exclusiva, así:

*“Artículo 27- Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:*

*1. Dedicación exclusiva: régimen de naturaleza contractual que surge por iniciativa de la Administración cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva, lo cual implica que no ejerza su profesión liberal ni profesiones relacionadas con dicho cargo en ninguna otra institución pública o privada, por un periodo de tiempo definido. Es de carácter potestativo y únicamente podrá ser otorgada a los funcionarios del sector público que firmen el respectivo contrato. Su compensación económica se otorga dependiendo del grado académico y las características del puesto.”*

- Disponibilidad:

De acuerdo con el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, Capítulo XVIII Del Régimen de Disponibilidad, **artículo No.53**, establece:

*“Artículo 53. Disponibilidad: Por disponibilidad entendemos el compromiso formal que adquiere la persona de estar disponible en horas y días fuera de la jornada ordinaria de trabajo, incluidos sábados, domingos, feriados y períodos de vacaciones colectivas, con el fin de atender el llamado que se le formule para garantizar la continuidad de un servicio público.”*

#### **Entes Rectores**

En Costa Rica entre los entes que intervienen en lo relacionado con el tema de salarios de los funcionarios públicos son:

- Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

La Dirección General de Servicio Civil es el Órgano rector técnico enfocado en el fortalecimiento, la probidad y la mejora permanente de la gestión del empleo público que promueva un Estado costarricense efectivo, innovador y potenciador de valor público.

El Régimen de Servicio Civil es un sistema jurídico-administrativo, creado para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas y principios filosóficos, doctrinarios y técnicos; establecidos en procura de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del empleo público.<sup>1</sup>

El Régimen de Servicio Civil se fundamenta en los artículos No.191 y No.192 de nuestra Constitución Política.

Por medio del Estatuto del Servicio Civil se regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, y proteger a dichos servidores.

➤ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

Mediante la Ley de Planificación Nacional, No.5525, se convierte a la Oficina de Planificación (OFIPLAN), creada en 1963, en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

El MIDEPLAN es el órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República y es la instancia encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno, es decir, define la visión y metas de mediano y largo plazo que inspiran el accionar del Ejecutivo.<sup>2</sup>

Los criterios y asesorías del MIDEPLAN son utilizados como mejores prácticas en la gestión de las instituciones públicas, como lo es la Municipalidad de Belén.

En la Municipalidad de Belén, la Unidad de Recursos Humanos es Staff de la Alcaldía. Es la unidad administrativa encargada, tanto de facilitar el mejoramiento continuo de la organización, como de la coordinación y ejecución de las actividades relacionadas con la administración del factor humano.

Al 30 de noviembre del 2022, la Municipalidad tenía una planilla 150 funcionarios, de los cuales se determinó 37 funcionarios con el plus de dedicación exclusiva y 54 con el plus salarial de disponibilidad, así:

#### **Cuadro No.1**

<sup>1</sup> Dirección General de Servicio [http://www.dgsc.go.cr/servicioCivil\\_acercade.html](http://www.dgsc.go.cr/servicioCivil_acercade.html)

<sup>2</sup> <https://www.mideplan.go.cr/que-es-mideplan>

**Funcionarios con el plus salarial**  
**Al 30 de noviembre de 2022**

| <b>Plus salarial</b> | <b>Municipalidad</b> |
|----------------------|----------------------|
| Dedicación Exclusiva | 37                   |
| Disponibilidad       | 54                   |
| <b>Total</b>         | <b>91</b>            |

**Fuente:** Elaboración propia. Información tomada del Sistema Integral de Gestión Municipal.

Adicionalmente, al 30 de noviembre de 2022, la Municipalidad de Belén presenta un saldo contable en las cuentas de gastos de Remuneraciones eventuales (511-02) y de Incentivos Salariales (511-03), como se detalla:

**Cuadro No.2**  
**Gastos por el Plus salarial**  
**Al 30 de noviembre de 2022**

| <b>Cuenta contable</b> | <b>Plus salarial</b> | <b>Monto</b>           |
|------------------------|----------------------|------------------------|
| 511-02-03              | Disponibilidad       | ₡8.890.402.66          |
| 511-03-02-01           | Dedicación exclusiva | ₡297.774.983.31        |
|                        | <b>Total</b>         | <b>₡306.665.385.97</b> |

**Fuente:** Elaboración propia. Tomado del Balance de comprobación de la Municipalidad de Belén al 30 de noviembre de 2022.

## **II. RESULTADO OBTENIDO (HALLAZGOS)**

En cumplimiento con lo establecido en el apartado 205. Comunicación de resultados de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, los artículos No.35, No.36, No.37 de la Ley General de Control Interno y el punto 4.5 del Procedimiento para la Tramitación de Informes de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Belén, se realiza la comunicación verbal de los hallazgos contenidos en este informe, de manera presencial, que consta en la minuta de auditoría CR-AI-14-2023 del 21 de julio del año en curso, en presencia de la Alcaldesa, la Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos y la Asesora de la Alcaldía.

### **2.1 MARCO NORMATIVO**

De acuerdo con la revisión efectuada sobre la normativa que regula los pluses salariales por dedicación exclusiva y disponibilidad, se determinó lo siguiente:

#### **2.1.1 Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén**

En la Página web de la Municipalidad de Belén se encuentra publicada la reforma al Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, el cual fue aprobado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria No.30-2019, artículo No.11, celebrada el 21 de mayo del 2019, publicado en el Alcance No.154 de La Gaceta del **03 de julio de 2019** (4 años desde su publicación).

Esta Auditoría realizó un análisis sobre la normativa y determinó que se encuentra desactualizada, debido a que en estos 4 años ha cambiado la manera en cómo se ejecutan los procedimientos relacionados con los pluses salariales, por ejemplo, la regulación relacionada con el plus de dedicación exclusiva y otros aspectos reformados que no se encuentran incorporados de manera explícita producto de la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No.9635, a partir del **1° de julio de 2019**, como lo son los porcentajes y la escala definida para el reconocimiento de los pluses, plazo de contratos, entre otros.

Lo que a la fecha no se ajusta a lo establecido en la Ley General de Control Interno No.8292 establece en el artículo No.15. Actividades de control, inciso a), como deber del jerarca y de los titulares subordinados, lo siguiente:

*“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.”*

Adicionalmente, se incumple lo establecido en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, 4.1 Actividades de control, que indica:

*“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.”*

### **2.1.2 Procedimientos relacionados con los pluses salariales por dedicación exclusiva y disponibilidad**

Esta Auditoría **no obtuvo evidencia de procedimientos que detallen y definan formalmente** el proceso de otorgamiento de los pluses salariales por dedicación exclusiva y disponibilidad, que le permita tener un mejor control administrativo de dichos pluses, respecto a:

- Justificación técnica por parte de jefatura para obtención del plus salarial.

- Análisis y aprobación por parte de la Alcaldía.
- Definición de los puesto que aplican para los pluses salariales.
- Contratos (plazos y prórrogas).
- Controles para plus salarial.
- Monitoreo de cumplimiento de requisitos.
- Informes de gestión.
- Así como del control y seguimiento de ello, del otorgamiento de pluses salariales, que le permita tener una mejor gestión y monitoreo de esos casos.

Dado lo anterior, se incumple lo establecido en las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, 4.1 Actividades de control, que indica:

*“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.”*

Además, la Ley General de Control Interno No.8292 establece en el artículo No.15. Actividades de control, inciso a), como deber del jerarca y de los titulares subordinados, lo siguiente:

*“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.”*

Por lo anterior, se debe actualizar la normativa referente al Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén y publicarla en la página web de la Municipalidad y realizar los procedimientos necesarios respecto a los pluses salariales, que incluyan flujograma, específicamente de dedicación exclusiva y disponibilidad, para así cumplir con lo establecido en el artículo No.15. Actividades de control, inciso a), de la Ley General de Control Interno No.8292, que se indicó anteriormente, respecto a los deberes del jerarca y de los titulares subordinados en este tema.

La Administración debe comunicar y mantener actualizada las políticas, procedimientos y reglamentos de la Institución, con el fin de que el personal tenga conocimiento de las mismas, y lo aplique en todas las actividades de acuerdo a lo establecido en éste.

## 2.2 REGISTRO AUXILIAR

Como parte de la revisión se solicitó a la Unidad de Recursos Humanos el listado de los funcionarios municipales que tienen reconocimiento del pago por el plus salarial de disponibilidad y dedicación exclusiva.

Es por ello, que la Unidad de Recursos Humanos mediante el oficio OF-RH-477-2022 del 08 de diciembre de 2022, remite el reporte de ingresos aplicados por persona, en el cual se encuentra la información del plus de disponibilidad y el de dedicación exclusiva, extraído del Sistema Integral de Gestión Municipal, listado llamado "Información del Empleado" (pep.inemli). De este listado se obtuvo que, al 30 de noviembre de 2022, había 37 funcionarios con el plus de dedicación exclusiva y 3 con el plus de disponibilidad.

Sin embargo, de acuerdo con la revisión realizada por medio del Sistema Integral de Gestión Municipal - Módulo de personal y Planillas, se determinó 51 funcionarios adicionales a lo indicado por parte de la Unidad de Recursos Humanos, para **un total de 54** y no de 3 como ésta lo indicó.

Adicionalmente, se determinó la existencia de diferencias entre la información proporcionado por la Unidad de Recursos Humanos y la información aportada por parte de la Alcaldía, Direcciones y coordinación de Policía Municipal y de Tránsito.

A continuación, se detallan los puestos que no se incluyeron en el listado proporcionado por la Unidad de Recursos Humanos:

**Cuadro No.3**  
**Funcionarios con el plus de disponibilidad según la Alcaldía, Áreas y las Unidades de Policía**

| # | No. Oficio     | Área que pertenece     | Unidad de trabajo     | No. puesto |
|---|----------------|------------------------|-----------------------|------------|
| 1 | AMB-M-334-2023 | Alcaldía               | Salud Ocupacional     | 109        |
| 2 | AMB-M-334-2023 | Alcaldía               | Unidad de Informática | 17         |
| 3 | AMB-M-334-2023 | Alcaldía               | Unidad de Informática | 141        |
| 4 | DTO-063-2023   | Área Técnica Operativa | Unidad Obra Pública   | 36         |
| 5 | DTO-063-2023   | Área Técnica Operativa | Control Constructivo  | 83         |
| 6 | DTO-063-2023   | Área Técnica Operativa | Cuadrilla             | 37         |
| 7 | DTO-063-2023   | Área Técnica Operativa | Cuadrilla             | 32         |
| 8 | DTO-063-2023   | Área Técnica           | Cuadrilla             | 35         |

| #  | No. Oficio      | Área que pertenece                | Unidad de trabajo            | No. puesto |
|----|-----------------|-----------------------------------|------------------------------|------------|
|    |                 | Operativa                         |                              |            |
| 9  | DTO-063-2023    | Área Técnica<br>Operativa         | Cuadrilla                    | 33         |
| 10 | DAF-17-2023     | Área Administrativa<br>Financiera | Unidad Tributaria            | 27         |
| 11 | DAF-17-2023     | Área Administrativa<br>Financiera | Unidad de Bienes y Servicios | 115        |
| 12 | DAF-17-2023     | Área Administrativa<br>Financiera | Bodega Municipal             | 1          |
| 13 | MDSP-D-012-2023 | Área Servicios<br>Públicos        | Unidad de Acueducto          | 108        |
| 14 | MDSP-D-012-2023 | Área Servicios<br>Públicos        | Cuadrilla                    | 44         |
| 15 | MDSP-D-012-2023 | Área Servicios<br>Públicos        | Inspector                    | 78         |
| 16 | MDSP-D-012-2023 | Área Servicios<br>Públicos        | Cementerio                   | 8          |
| 17 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Tránsito Municipal           | 39         |
| 18 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Tránsito Municipal           | 129        |
| 19 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Tránsito Municipal           | 128        |
| 20 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Tránsito Municipal           | 134        |
| 21 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Tránsito Municipal           | 130        |
| 22 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Tránsito Municipal           | 143        |
| 23 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 106        |
| 24 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 68         |
| 25 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 65         |
| 26 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 66         |
| 27 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 72         |
| 28 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 67         |
| 29 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 118        |
| 30 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 63         |
| 31 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 69         |
| 32 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 93         |
| 33 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 97         |
| 34 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 73         |
| 35 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 59         |
| 36 | OF-RH-142-2023  | Alcaldía                          | Policía Municipal            | 57         |

| #  | No. Oficio     | Área que pertenece        | Unidad de trabajo | No. puesto |
|----|----------------|---------------------------|-------------------|------------|
| 37 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 64         |
| 38 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 131        |
| 39 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 71         |
| 40 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 90         |
| 41 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 55         |
| 42 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 74         |
| 43 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 70         |
| 44 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 110        |
| 45 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 144        |
| 46 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 145        |
| 47 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 70         |
| 48 | OF-RH-142-2023 | Alcaldía                  | Policía Municipal | 119        |
| 49 | ADS-M-44-2023  | Área de Desarrollo Social | -                 | -          |

**Fuente:** Elaboración propia. Información proporcionada por la Alcaldía, Direcciones y coordinación de Policía Municipal y Policía de Tránsito.

Lo anterior debilita el control administrativo de la institución, ya que la Unidad responsable de su control, seguimiento y monitoreo no dispone del **detalle completo** de la composición de los funcionarios que se les ha otorgado pluses salariales, que permita identificarlos de manera clara y ágil.

Además, se incumple lo establecido en la Ley General de Control Interno, artículo No.15. Actividades de control, inciso iii., sobre los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, que indica:

*“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.” (Lo subrayado es nuestro).*

### 2.3 PLUS SALARIAL POR DISPONIBILIDAD

La Municipalidad de Belén mediante el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, norma las relaciones de servicio y laborales entre la Municipalidad de Belén, sus funcionarios relacionados con el plus salarial de disponibilidad, el cual define en el artículo No.53 de este Reglamento:

**“Artículo 53. Disponibilidad:** *Por disponibilidad entendemos el compromiso formal que adquiere la persona de estar disponible en horas y días fuera de la jornada ordinaria de trabajo, incluidos*

*sábados, domingos, feriados y períodos de vacaciones colectivas, con el fin de atender el llamado que se le formule para garantizar la continuidad de un servicio público.”*

Al 30 de noviembre de 2022, se determinó que la Municipalidad tiene 54 funcionarios con el plus de disponibilidad, de los cuales su concentración se encuentra en la Alcaldía con 73% de éste, en la Policía Municipal que representa un 54% de ellos, como se detalla:

**Cuadro No.4**  
**Funcionarios con el plus de disponibilidad por Área**  
**Al 30 de noviembre del 2022**

| Área que pertenece             | Cantidad  | %           |
|--------------------------------|-----------|-------------|
| Alcaldía                       | 37        | 69%         |
| Alcaldía - Staff               | 4         | 7%          |
| Policía de Tránsito            | 6         | 11%         |
| Policía Municipal              | 27        | 50%         |
| Área Técnica Operativa         | 7         | 13%         |
| Área de Servicios Públicos     | 6         | 11%         |
| Área Administrativa Financiera | 4         | 7%          |
| Área de Desarrollo Social      | 0         | 0%          |
|                                | <b>54</b> | <b>100%</b> |

**Fuente:** Elaboración propia. Información proporcionada por la Alcaldía, Direcciones y coordinación de Policía Municipal y Policía de Tránsito.

Cabe manifestar que, a la fecha de esta revisión, en la Dirección del Área de Desarrollo Social no existían funcionarios con el plus de disponibilidad.

Al revisar el plus salarial de disponibilidad otorgado a diferentes funcionarios, se determinó lo siguiente:

### 2.3.1 Sobresueldo por disponibilidad

De acuerdo con la revisión efectuada por medio del Módulo de Personal y Planillas del Sistema Integral de Gestión Municipal, se logró identificar por medio de las partidas salariales consideradas en la acción de

personal, una llamada “Sobresueldo de Disponibilidad”, que no fue considerada en la información suministrada a la Auditoría Interna por parte de la Unidad de Recursos Humanos.

La Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos mediante el oficio OF-RH-146-2023 del 01 de junio de 2023 del 21 de junio del 2023, indica:

*“El término sobresueldo **significa retribución o pago que se agrega al sueldo fijo o básico**, en este caso el pago de la disponibilidad y consecuente con la Ley 9635 Fortalecimiento a las Finanzas Públicas se **traslada a sobre sueldo porque actualmente corresponde a un monto fijo calculado sobre el salario base de julio 2018.**”* (Lo resaltado no del original).

Sin embargo, el otorgamiento del plus salarial por disponibilidad no corresponde a un derecho adquirido y continuo, sino un plus que se paga y analiza según las necesidades del puesto, el cual puede no renovarse una vez concluido el contrato, según lo establece el artículo No.54 del Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén;

*“Artículo 57. Pago: El pago de sobre sueldo por disponibilidad **no crea en favor de quien lo recibe, derechos adquiridos**, dado que el **acuerdo de pago de sobresueldo es por circunstancias particulares y excepcionales de tiempo y lugar que pueden variar**, asimismo es una contraprestación a un servicio que se da en la Municipalidad. **Cuando desaparezcan los motivos que originaron la declaratoria de la persona en disponibilidad, la jefatura inmediata lo debe de comunicar al Proceso de Recursos Humanos para que realice los cambios necesarios.**”* (Lo resaltado no es del original).

Además, es importante indicar, en las consultas realizadas a las direcciones de área, en su mayoría éstas no habían emitido los criterios técnicos que justificaran la disponibilidad de sus subalternos.

### **2.3.2 Determinación por disponibilidad**

En el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, artículo No.54, establece que se pagará **hasta un 40%** por el plus de disponibilidad:

*“Artículo 54. Porcentaje: El plus salarial por concepto de disponibilidad se fijará hasta en un 40% del salario base de la clase de puesto ocupada por el servidor.”*

De acuerdo con la revisión de la muestra de los funcionarios con este plus salarial, se determinó que en la Municipalidad se paga por éste entre un 20%, 25% o 40%, siendo este último en donde se concentra la mayor cantidad (57% de la muestra evaluada), como se detalla:

**Distribución del porcentaje por el plus de disponibilidad  
según la muestra determinada**

| Porcentaje pagado por disponibilidad | Cantidad de funcionarios | % de la muestra |
|--------------------------------------|--------------------------|-----------------|
| 40%                                  | 16                       | 57%             |
| 25%                                  | 11                       | 39%             |
| 20%                                  | 1                        | 4%              |
| <b>Total</b>                         | <b>28</b>                | <b>100%</b>     |

**Fuente:** Elaboración propia. Información tomada de la muestra de funcionarios con el plus de disponibilidad.

Además, **no se obtuvo evidencia del criterio técnico** utilizado para otorgar un 40% en casi todos los contratos (monto límite máximo) en disponibilidad; situación que es ratificada por la Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos en el oficio OF-RH-158-2023 del 19 de junio de 2023 en el que menciona:

*“No se localiza ningún criterio técnico, en el pasado simplemente en el momento de hacer el contrato se daba la instrucción de otorgar un 40%, en adelante se solicitará la justificación técnica respectiva.”*

Lo anterior incumple lo establecido en el Artículo No.56 del Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén;

**“Artículo 56. Requisitos para la disponibilidad:** Para que a un servidor se le pueda pagar disponibilidad deberá existir acuerdo formal del jerarca administrativo de la institución a solicitud del respectivo jefe de unidad o sección, quien deberá demostrar **que el servidor está asignado a trabajos que justifican el mencionado pago**, además, que está en capacidad e idoneidad de asumir la responsabilidad correspondiente y en general que se cumple con las disposiciones de esta regulación. **La solicitud de pago por disponibilidad debe ser acompañada de todos los documentos e información necesaria para justificar el mismo.** La solicitud y documentos deben enviarse al Departamento de Personal, el que con su dictamen los remitirá al Jerarca Administrativo.” (Lo resaltado no es del original).

Por lo que es necesario que se establezca los parámetros y criterios a considerar para la determinación del porcentaje, así con la justificación del pago del plus, logrando así mayor control y administración de los recursos de la municipalidad.

### **2.3.3 Actividades de control**

Al evaluar los controles implementados por la administración, con el fin garantizar la adecuada aplicación del plus y el cumplimiento normativo se determinó lo siguiente;

- La **Unidad de Recursos Humanos** señala; “ los controles respectivos con respecto a tiempos y tareas en el periodo de disponibilidad de cada funcionario deberían ser llevados por cada jefatura, dado que esta dependencia no conoce la labor de forma minuciosa de cada dependencia, por lo general son situaciones muy técnicas que cada jefatura debería ser responsable de llevar”.
- La **Alcaldía Municipal** no tiene formalmente establecido e implementado controles de seguimiento y monitoreo, lo que se tiene definidos son los diferentes canales de comunicación como lo es un chat en la aplicación de WhatsApp con los funcionarios con que tienen el plus de disponibilidad para efectos de coordinación y seguimiento Institucional. También se utiliza el correo electrónico de las emergencias que se presenten en informática y por medio de llamadas telefónicas, siempre en coordinación, para la atención de estas emergencias que se cubren con la disponibilidad.

Además, mediante el oficio AMB-M-334-2023 del 28 de abril de 2023, indica; “Hasta este momento no se tiene normado que se deba de realizar un análisis o fundamento técnico, por lo cual esta Alcaldía ha tomado la decisión de enviar a todas las Jefaturas una circular normando este tema el próximo mes de Mayo 2023.”

- La **Dirección del Área Técnica Operativa** mediante el oficio DTO-096-2023 del 16 de julio de 2023 indica que no tiene información para determinar la cantidad de eventos sucedidos en los últimos 3 años; así ; “... la Dirección Operativa no tiene información al respecto para determinar cuántos eventos, se ha tenido que participar o atender en los periodos 2020,2021, 2022 y el control existente se localiza en los reportes de horas extras en que se describe el lugar, el evento, los funcionarios que participan, los días y horas laboradas y en reportes generales como es el caso del Informe UO-096-2019.”
- La **Dirección del Área de Servicios Públicos** en el oficio MDSP-D-012-2023 del 14 de abril del 2023, indica que, como control para determinar el cumplimiento de los tiempos y tareas en el periodo de disponibilidad de un funcionario, se cuenta con un archivo con los reportes semanales sobre la atención de situaciones por emergencias suscitadas y que requieren la presencia de los colaboradores de la cuadrilla de Acueductos, inspección de servicios o del cementerio, lo que a su vez es la justificación de los correspondientes pagos por tiempo extraordinario. Además, esta Dirección manifiesta; “Para el caso particular del coordinador de la Unidad de Acueducto Municipal, al no aplicar el pago por horas extras para este tipo de puesto; esta Dirección no dispone de un registro de las situaciones que han ameritado el uso de la disponibilidad por parte de este funcionario.” (Lo resaltado no es del original).
- Adicionalmente la Dirección del Área de Servicios Públicos en el oficio MDSP-D-026-2023 del 22 de junio del 2023, menciona que los eventos atendidos por parte del personal con disponibilidad del Área de Servicios Públicos entre el 2020 y 2022 corresponden a 408 en el 2020, 175 en el 2021 y 201 en el 2022, así:

**Distribución del porcentaje por el plus de disponibilidad**

| <b>Puesto</b>          | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>Total</b> |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Inspector de Servicios | 97          | 193         | 118         | 408          |
| Cuadrilla              | <b>(a)</b>  | 48          | 127         | 175          |
| Cementerio             | 70          | 78          | 53          | 201          |
| <b>Total</b>           | <b>167</b>  | <b>319</b>  | <b>298</b>  | <b>784</b>   |

**Fuente:** Elaboración propia. Información proporcionada por la Dirección del Área de Servicios Públicos en el oficio MDSP-D-026-2023 del 22 de junio del 2023.

**(a)** Para el 2020 no aplica debido a que inició las labores de disponibilidad a partir del 2021.

- La **Dirección del Área Administrativa Financiera** mediante el oficio DAF-19-2023 del 21 de junio de 2023, indica que el mecanismo de control que esa Dirección utiliza son los reportes de horas extras y sus justificaciones. Los eventos atendidos por el encargado de Bodega Municipal, Coordinador Tributario y el encargado de Servicios Generales y redes, entre el 2020 y 2022 corresponden a 180 en el 2020, 314 en el 2021 y 367 en el 2022, resultando que con el paso del tiempo ha ido en aumentos las situaciones a atender, principalmente que requieren el uso de la Bodega Municipal, Además indica lo siguiente; *“para aquellos funcionarios que cuentan con el plus de disponibilidad, cada vez que requieren atender una llamada, se debe cancelar las horas fuera de la jornada laboral, por lo que el mecanismo de control que esta Dirección utiliza son los reportes de horas extras, y sus justificaciones.”*

A la fecha de este informe, esta Auditoría **no obtuvo evidencia de un análisis formal** sobre los diferentes aspectos que regulan el pago del plus salarial por disponibilidad, por lo que es importante que la Administración mantenga un detalle específico de los eventos que se atiende por año y por puesto, que le permita analizar la conveniencia y necesidad del pago del plus por disponibilidad a los funcionarios.

Por otra parte, se determinó que la Administración **no tiene la práctica de llevar un registro o detalle** específico de los eventos que se atiende por año, con el fin de respaldar o justificar la disponibilidad de los funcionarios, lo que se realiza es el control para el pago de las horas extras.

En resumen, el control utilizado por parte de la administración para respaldar el plus por disponibilidad, son los informes de horas extras y sus justificaciones; sin embargo, no se obtuvo evidencia de que ésta **realice un análisis formal de la cantidad de eventos durante el año y del cumplimiento de los diferentes aspectos relacionados al plus salarial por disponibilidad.**

#### **2.3.4 Verificación del pago de disponibilidad**

En el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.58, se establece los motivos por los cuales un funcionario pierde el plus salarial de disponibilidad, como al no pago de disponibilidad en periodo de vacaciones o incapacidad, así;

*“Artículo 58. Perdida del plus salarial: El plus salarial “disponibilidad” se reconoce precisamente por estar disponible para acudir al llamado de la Municipalidad. Si el funcionario está **gozando de vacaciones** o se **encuentra incapacitado para trabajar**, se **pierde la condición de disponible** y consecuentemente **no devenga** ningún monto por ese concepto, pues éste deberá reconocérsele a **quien lo reemplace durante ese lapso.**”* (Lo resaltado no es del original).

Es por que el plus salarial de disponibilidad según el artículo No.53. de este Reglamento, es un *“compromiso formal que adquiere la persona de estar **disponible en horas y días fuera de la jornada ordinaria de trabajo**, incluidos **sábados, domingos, feriados y periodos de vacaciones colectivas**, con el fin de atender el llamado que se le formule para garantizar la continuidad de un servicio público”*.

Por lo anterior, y con el propósito de determinar el cumplimiento de este artículo, se verificó mediante una muestra (el 36% (20) de los funcionarios que cuentan con el plus por disponibilidad) para evaluar si en periodo de disfrute de vacaciones o incapacidad para trabajar (tanto por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) como por el Instituto Nacional de Seguros (INS)), se le ha reconocido el pago de este plus en el 2022, del cual se obtuvo el siguiente resultado;

1. Periodo de vacaciones:

Con el propósito de verificar en el 2022, el pago de este plus, durante el disfrute de vacaciones del funcionario con el reconocimiento del plus de disponibilidad, primero se identificó los días que disfrutaron cada uno de los funcionarios de la muestra a evaluar, y posteriormente se realizó el recálculo respectivo del salario considerando los días que estaba en vacaciones.

Del recálculo realizado, se determinó que a los funcionarios se le reconoce el pago del monto porcentual de salario por disponibilidad, según lo correspondiente a cada mes (30 o 31 días); es decir, **no se le rebaja de la quincena los días que se disfrutan de vacaciones**, lo cual incumple lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.58 indicado anteriormente, que establece que si un funcionario se encuentra disfrutando de vacaciones o está incapacitado, pierde la condición de disponible, por lo que no se debe pagar durante ese tiempo.

En tal sentido, no le corresponde el pago por los días en los que, por las causas indicadas, no podría cubrir la necesaria disponibilidad, por lo que procede en obligatorio para la Administración la recuperación de tales pagos, porque no podría haber estado un funcionario en régimen de disponibilidad por encontrarse de vacaciones o incapacitado.

2. Sustitución o suplencia

De acuerdo con la revisión efectuada, **no se obtuvo evidencia** de que cuando un funcionario se acoge al disfrute de vacaciones o se encuentra incapacitado, se le reconozca a quien lo sustituya durante ese lapso, lo cual podrá estar ante un posible incumplimiento a lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.58 y No.64; como se indica:

*“Artículo 58. **Perdida del plus salarial:** El plus salarial “disponibilidad” se reconoce precisamente por estar disponible para acudir al llamado de la Municipalidad. Si el funcionario está gozando de vacaciones o se encuentra incapacitado para trabajar, se pierde la condición de disponible y consecuentemente no devenga ningún monto por ese concepto, pues éste deberá reconocérsele a quien lo reemplace durante ese lapso. (Lo subrayado no es del original).*

*“Artículo 64. **Sustitución:** En casos debidamente comprobados, la Municipalidad de Belén permitirá la sustitución del funcionario en disponibilidad.”*

Además,

*“Artículo 63. **Enfermedad o fuerza mayor:** En caso de enfermedad comprobada o fuerza mayor debidamente comprobada que le impida a la persona prestar el servicio de disponibilidad o que le obligue a interrumpirlo, siempre y cuando ocurran durante el período en que le correspondiere prestar dicho servicio, la persona estará en la obligación de notificar de inmediato y en forma directa, tal contingencia **a su jefatura respectiva o a quien por turno corresponda**, por cualquier medio idóneo a su alcance, con el objeto de que se puedan hacer los arreglos necesarios de manera que el servicio de disponibilidad o se vea interrumpido.” (Lo subrayado no es del original).*

Sobre este tema, la Coordinadora de Recursos Humanos en el oficio OF-RH-146-2023 del 01 de junio de 2023, indica que a la fecha la disponibilidad se paga durante estos periodos; sin embargo, se hará una gestión con el proveedor del sistema para corregir la práctica del pago de disponibilidad en periodo de vacaciones o incapacidad.

De acuerdo con lo anterior, se determina que la administración no cumple con lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.58, ya que se les paga a los funcionarios el plus salarial por disponibilidad por periodos en que se encuentra **no disponibles**, como es el caso de las vacaciones.

### 2.3.5 Revisión de requisitos

Con el propósito de verificar el cumplimiento de los requerimientos establecidos en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, respecto al Plus salarial por disponibilidad, para una muestra de 28 funcionarios que representa un 52% de la población total, se determinó lo siguiente:

#### 2.3.5.1. Expediente de personal

De la muestra obtenida, 22 de los expedientes de la muestra revisada (un 79% de total de la muestra) no se encuentran completos, foliados, en orden los documentos y con información faltante.

Por otra parte, se determinó que existen documentos en el expediente de personal del puesto No.36, que corresponden a otro funcionario, lo cual es una debilidad de control interno.

Lo anterior incumple lo establecido en la Ley General de Control Interno, No.8292 en su artículo No.15, inciso b) iii.

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

*(...) b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

*(...) 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.* (Lo subrayado es nuestro).

En cuanto a los expedientes de personal, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, en la sentencia No.0056-2015 del 10 de junio de 2015, indica:

*"Esta figura presupone un registro cronológico, secuencial, foliado y ordenado de los diferentes actos que se han producido en atención a una temática. Es el mecanismo de vigilancia por excelencia de la función administrativa."*

Adicionalmente, es importante conceptualizar el término de expediente administrativo, el cual el Poder Judicial de Costa Rica lo define de la siguiente manera:

*“Conjunto de documentos donde consta la información acerca de las gestiones, diligencias y contenido que sirven de referencias y apoyo para el dictado de la resolución administrativa. “Es una regla formal del procedimiento administrativo que los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, incorporándose en este, en orden cronológico, todos aquellos actos, documentos, trámites, que se vayan realizando. La foliatura debe ser consecutiva. En ese sentido, señala el tratadista argentino ESCOLA, que los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden en que los actos y trámites del procedimiento se van cumpliendo. En relación con los agregados, señala que deben ser hechos al tiempo de su recepción y tomando el orden cronológico que les corresponde, sin interrumpir o cortar las constancias de las diligencias anteriores o contemporáneas.<sup>3</sup> (...) (negrita no es del original).*

En cuanto al concepto de foliatura de los expedientes que se hace mención en la definición anterior La Procuraduría General de la República ha considerado que este requerimiento forma parte de la garantía constitucional del debido proceso.<sup>4</sup>

De igual forma, la Procuraduría ha considerado que un expediente sin foliar produce inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Por lo tanto, la foliatura del expediente deviene en un requisito necesario para garantizar el debido proceso; en tal sentido ha manifestado:

*“En definitiva, piezas del expediente sin foliarse en orden correlativo de incorporación, producen inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Como es obvio, tales omisiones de formalidades Municipalidad de Belén Auditoría Interna INF-AI-03-2023.<sup>5</sup>*

La obligación de foliatura está la de adjuntar todos los documentos que efectivamente forman parte del expediente y dar certeza de la veracidad de estos, con respecto a ello de igual manera la Procuraduría General de la República ha externado lo siguiente:

“1.a. De la foliatura del expediente:

*Se hace referencia a los aspectos físicos del expediente, tales como lo relacionado con la efectiva constitución de un “fólder”, “ampo” o “carpeta”, en el cual se vayan agregando, en orden cronológico,*

<sup>3</sup> <https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc/38640-expediente-administrativo>.

<sup>4</sup> Véanse oficios O.J. 060-98 del 15 de julio de 1998 y C-164-99 de 19 de agosto de 1999.

<sup>5</sup> Oficio C-263-2001 del 1 de octubre de 2001.

*todos los documentos que se presenten, ya sea por parte del administrado o de la misma Administración (...)*<sup>6</sup>

Para lo anterior se debe de considerar lo que estipula la norma 4.1 y 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, mismas que se transcribe a continuación:

*“...4.1 Actividades de control: 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. El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante. (el resaltado es nuestro).*

*“4.2 Requisitos de las actividades de control Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:*

*(...) e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y proceso o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”*

Además,

*“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional.*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.” (Lo subrayado es nuestro).*

### **2.3.5.2. Solicitud o justificación del respectivo jefe de unidad**

<sup>6</sup> Oficio C-118-2007 de la Procuraduría General de la Republica del 17 de abril del 2007.

Se determinó que, de la muestra obtenida, en 24 de los funcionarios que representa 85% de total de ésta, no se obtuvo evidencia en el expediente correspondiente, la solicitud o justificación técnica de las jefaturas respectivas, para otorgar el plus salarial al funcionario, se detalla:

**Cuadro No.7**  
**Plus salarial por disponibilidad**  
**Solicitud o justificación de la respectiva jefatura**

| #  | No. Puesto | Centro de trabajo            |
|----|------------|------------------------------|
| 1  | 1          | Unidad de Bienes y Servicios |
| 2  | 17         | Unidad de Informática        |
| 3  | 27         | Unidad Tributaria            |
| 4  | 32         | Cuadrilla                    |
| 5  | 33         | Cuadrilla                    |
| 6  | 36         | Unidad de Obra Pública       |
| 7  | 37         | Cuadrilla                    |
| 8  | 39         | Policía de Tránsito          |
| 9  | 57         | Policía Municipal            |
| 10 | 69         | Policía Municipal            |
| 11 | 70         | Policía Municipal            |
| 12 | 71         | Policía Municipal            |
| 13 | 72         | Policía Municipal            |
| 14 | 74         | Policía Municipal            |
| 15 | 78         | Inspector de servicios       |
| 16 | 83         | Control Constructivo         |
| 17 | 106        | Policía Municipal            |
| 18 | 108        | Unidad de Acueducto          |
| 19 | 109        | Salud Ocupacional            |
| 20 | 110        | Policía Municipal            |
| 21 | 115        | Unidad de Bienes y Servicios |
| 22 | 118        | Policía Municipal            |
| 23 | 128        | Policía de Tránsito          |
| 24 | 129        | Policía de Tránsito          |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Cabe mencionar que la Dirección del Área Técnica Operativa indica en el oficio DTO-063-2023 del 13 de abril del 2023, lo siguiente:

*“De parte del suscrito, no se ha realizado ninguna fundamentación técnica, respecto a la necesidad de solicitar disponibilidad para los funcionarios citados. No obstante, a lo anterior, el Coordinador de la Unidad de Obras remite la fundamentación respectiva según oficio DED-164-09 de la Dirección de Emergencias y Desastres Naturales del MOPT, oficio AM-M-463-2009, OF-RH- 107-2009 y oficio DO-D-027-2009.”*

También, la Dirección del Área de Servicios Públicos indica en el oficio MDSP-D-012-2023 del 14 de abril del 2023;

*“Una vez revisado los archivos de la Dirección, no se logró encontrar ningún documento generado por esta relacionados con el análisis o justificación técnica de las disponibilidades en cuestión.”*

Lo anterior incumple lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, artículo No.56 que dice:

*“Artículo 56. Requisitos para la disponibilidad: Para que a un servidor se le pueda pagar disponibilidad deberá existir acuerdo formal del jerarca administrativo de la institución a **solicitud del respectivo jefe de unidad o sección, quien deberá demostrar que el servidor está asignado a trabajos que justifican el mencionado pago**, además, que está en capacidad e idoneidad de asumir la responsabilidad correspondiente y en general que se cumple con las disposiciones de esta regulación. La solicitud de pago por disponibilidad debe ser acompañada de todos los documentos e información necesaria para justificar el mismo. La solicitud y documentos deben enviarse al Departamento de Personal, el que con su dictamen los remitirá al Jerarca Administrativo.”* (Lo resaltado no es del original).

### **2.3.5.3. Contrato por disponibilidad**

De acuerdo con la revisión efectuada con respecto al contrato por disponibilidad, lo siguiente:

- a. Existen al menos 3 tipos de contratos: en los que su estructura y las cláusulas no se mantienen estandarizados.
- b. En relación con las obligaciones en disponibilidad no se hace referencia a estas, aun cuando de manera explícita se establece en el artículo No.55 y No.56 del Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, lo siguiente:

**“Artículo 55. Obligaciones en disponibilidad:** El personal en período de disponibilidad está obligado a cumplir con las siguientes condiciones:

- I. Proporcionar a su jefe y a las dependencias que lo **pueden necesitar, el número de teléfono y dirección de domicilio habitual** y el o los lugares en donde puede ser localizado fácilmente cuando no se encuentre en el domicilio.
- II. **Estar en condiciones y capacidad de acudir a realizar trabajos, en el día, hora y lugar que se le necesite.**
- III. **Abstenerse de participar en actividades remuneradas o no, fuera de la Municipalidad de Belén, que le impidan cumplir la obligación contraída en su condición de servidor público en disponibilidad.”**

**“Artículo 56. Requisitos para la disponibilidad:** Para que a un servidor se le pueda pagar disponibilidad deberá existir acuerdo formal del jerarca administrativo de la institución a solicitud del respectivo jefe de unidad o sección, quien deberá demostrar **que el servidor está asignado a trabajos que justifican el mencionado pago**, además, que está en capacidad e idoneidad de asumir la responsabilidad correspondiente y en general que se cumple con las disposiciones de esta regulación. La solicitud de pago por disponibilidad debe ser acompañada de todos los documentos e información necesaria para justificar el mismo. La solicitud y documentos deben enviarse al Departamento de Personal, el que con su dictamen los remitirá al Jerarca Administrativo.”

Como buena práctica, para el cumplimiento y mejor entendimiento de las partes, es conveniente que el contrato sea lo más explícito con respecto a los requisitos, obligaciones y todas sus condiciones, esto a pesar del precepto constitucional de que no se puede alegar desconocimiento de la Ley.

#### 2.3.5.4. Contrato firmado

Se determinó que, de la muestra obtenida, en 12 casos (representa un 43% de total), no se **obtuvo evidencia** del contrato de disponibilidad firmado por ambas partes, como se detalla:

**Cuadro No.8**  
**Plus salarial por disponibilidad**  
**Contrato firmado**

| # | No. Puesto | Nombre del Puesto            |
|---|------------|------------------------------|
| 1 | 1          | Unidad de Bienes y Servicios |
| 2 | 39         | Policía de Tránsito          |
| 3 | 57         | Policía Municipal            |
| 4 | 69         | Policía Municipal            |
| 5 | 70         | Policía Municipal            |

| #  | No. Puesto | Nombre del Puesto   |
|----|------------|---------------------|
| 6  | 71         | Policía Municipal   |
| 7  | 72         | Policía Municipal   |
| 8  | 74         | Policía Municipal   |
| 9  | 110        | Policía Municipal   |
| 10 | 118        | Policía Municipal   |
| 11 | 128        | Policía de Tránsito |
| 12 | 129        | Policía de Tránsito |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Lo anterior incumple lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, artículo No.56 que dice:

**“Artículo 56. Requisitos para la disponibilidad:** Para que a un servidor se le pueda pagar disponibilidad **deberá existir acuerdo formal del jerarca administrativo de la institución a solicitud del respectivo jefe de unidad o sección, quien deberá demostrar que el servidor está asignado a trabajos que justifican el mencionado pago, ...”** (Lo resaltado no es del original).

Adicionalmente, el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.61 indica de manera clara la necesidad de contar con un contrato, así:

**“Artículo 61. Rige del pago:** El beneficio de disponibilidad **rige a partir de la suscripción por ambas partes del contrato respectivo.”** (Lo resaltado no es del original).

Cabe indicar que, si al funcionario que se le reconoce la disponibilidad, cumple con todas las obligaciones enumeradas en el artículo No.55 del Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, y se puede comprobar la disponibilidad del mismo, a pesar de que no cumple con el requerimiento de tener un contrato, la ausencia del mismo, se puede establecer la existencia de ese contrato en términos no escritos. Ahora bien, tal circunstancia es una deficiencia al control interno que debe ser remediada con la prontitud necesaria; sin embargo, si requiere un análisis de las causas de la omisión, por la eventual responsabilidad que la misma puede acarrear a las partes.

Por otra parte, si una vez analizada la situación se determina la inexistencia por pérdida de vigencia de un contrato, se está ante la posibilidad de pagos no acordes con el ordenamiento y por ende en riesgo de una ilegalidad.

### 2.3.5.5. Fecha de vencimiento del contrato

Se determina que, de la muestra obtenida, en 7 casos (representa un 25% de total), no se obtuvo evidencia en el contrato respectivo por el plus salarial al funcionario que defina la fecha de vencimiento del mismo, se detalla:

**Cuadro No.9**  
**Plus salarial por disponibilidad**  
**Contrato sin fecha de vencimiento**

| # | No. Puesto | Centro de trabajo     |
|---|------------|-----------------------|
| 1 | 17         | Unidad de Informática |
| 2 | 27         | Unidad Tributaria     |
| 3 | 32         | Cuadrilla             |
| 4 | 37         | Cuadrilla             |
| 5 | 78         | Servicios Públicos    |
| 6 | 106        | Policía Municipal     |
| 7 | 109        | Salud Ocupacional     |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Adicionalmente, el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.61 indica de manera clara lo necesidad de contar con un contrato, así:

*“Artículo 61. Rige del pago: El beneficio de disponibilidad rige a partir de la suscripción por ambas partes del contrato respectivo.”* (Lo resaltado no es del original).

#### 2.3.5.6. Contratos vencidos

Se determinó que, de la muestra obtenida, hay 9 contratos por disponibilidad vencidos (representa un 29% de total), y **no se obtuvo evidencia** en el expediente de uno que estuviera vigente, como se detalla:

**Cuadro No.10**  
**Plus salarial por disponibilidad**  
**Contratos vencidos**

| # | No. Puesto | Centro de Trabajo | Fecha de vencimiento del contrato |
|---|------------|-------------------|-----------------------------------|
| 1 | 113        | Cementerio        | 06/12/2008                        |

| # | No. Puesto | Centro de Trabajo            | Fecha de vencimiento del contrato |
|---|------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 2 | 36         | Unidad de Obra Pública       | 31/12/2010                        |
| 3 | 35         | Cuadrilla                    | 01/06/2014                        |
| 4 | 115        | Unidad de Bienes y Servicios | 21/12/2019                        |
| 5 | 141        | Unidad de Informática        | 01/01/2020                        |
| 6 | 108        | Unidad de Acueductos         | 15/10/2020                        |
| 7 | 83         | Control Constructivo         | 01/04/2021                        |
| 8 | 44         | Cuadrilla                    | 27/8/2021                         |
| 9 | 33         | Cuadrilla                    | 12/5/2023                         |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Además, no se obtuvo evidencia de que se hayan renovados los contratos, lo que incumple lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, artículo 56 que dice:

*“Artículo 56. Requisitos para la disponibilidad: Para que a un servidor se le pueda pagar disponibilidad deberá existir acuerdo formal del jerarca administrativo de la institución a solicitud del respectivo jefe de unidad o sección, quien deberá demostrar que el servidor está asignado a trabajos que justifican el mencionado pago, ...”* (Lo resaltado no es del original).

Asimismo, se incumple con el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, en el artículo No.61 que indica:

*“Artículo 61. Rige del pago: El beneficio de disponibilidad rige a partir de la suscripción por ambas partes del contrato respectivo.”* (Lo resaltado no es del original).

Adicionalmente, en el artículo No.134 de la Ley General de la Administración Pública se establece:

*“Artículo 134.-*

- 1. El acto administrativo **deberá expresarse por escrito**, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.*
- 2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor”.* (Lo resaltado no es del original).

#### 2.3.5.7. Evidencia del número de teléfono y dirección donde localizarlo

Se determinó que, de la muestra obtenida, en 25 casos (representa un 89% de total), **no se obtuvo evidencia** en el expediente o en el contrato respectivo por el plus salarial al funcionario, que éste aportara el número de teléfono y dirección de domicilio en donde puede ser localizado, condición establecida en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, como se detalla:

**Cuadro No.11**  
**Plus salarial por disponibilidad**  
**Evidencia del número de teléfono y dirección donde localizarlo**

| #  | No. Puesto | Nombre del Puesto            |
|----|------------|------------------------------|
| 1  | 1          | Unidad de Bienes y Servicios |
| 2  | 17         | Unidad Informática           |
| 3  | 27         | Unidad Tributaria            |
| 4  | 32         | Cuadrilla                    |
| 5  | 35         | Cuadrilla                    |
| 6  | 36         | Unidad Obra Pública          |
| 7  | 37         | Cuadrilla                    |
| 8  | 39         | Policía Tránsito             |
| 9  | 57         | Policía Municipal            |
| 10 | 69         | Policía Municipal            |
| 11 | 70         | Policía Municipal            |
| 12 | 71         | Policía Municipal            |
| 13 | 72         | Policía Municipal            |
| 14 | 74         | Policía Municipal            |
| 15 | 78         | Inspector                    |
| 16 | 106        | Policía Municipal            |
| 17 | 108        | Unidad de Acueducto          |
| 18 | 109        | Salud Ocupacional            |
| 19 | 110        | Policía Municipal            |
| 20 | 113        | Cementerio                   |
| 21 | 115        | Unidad de Bienes y Servicios |
| 22 | 118        | Policía Municipal            |
| 23 | 128        | Policía de Tránsito          |
| 24 | 129        | Policía de Tránsito          |
| 25 | 141        | Unidad de Informática        |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Esta situación que incumple lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, artículo 55, inciso I. respecto al obligación que tiene el funcionario que se encuentra en disponibilidad que dice:

*“Artículo 55. Obligaciones en disponibilidad: El personal en período de disponibilidad está obligado a cumplir con las siguientes condiciones:*

*I. Proporcionar a su jefe y a las dependencias que lo pueden necesitar, el número de teléfono y dirección de domicilio habitual y el o los lugares en donde puede ser localizado fácilmente cuando no se encuentre en el domicilio.”*

Bajo las condiciones de “disponibilidad” el funcionario o trabajador municipal sujeto al reconocimiento de disponibilidad, en función de una mejor satisfacción del interés público, debe haber dado la información necesaria para su localización, a la jefatura inmediata, y a las dependencias que lo puedan necesitar. Para facilitar su localización, por lo que es lógico y oportuno que en el expediente personal se tenga la información de números telefónicos y dirección; sin embargo, salvo que se trate de expedientes de personal de corte dinámico, en los mismos lo que se contiene es información de cuando se aplicó para un puesto municipal o bien al ingreso al servicio de la municipalidad, y no es común que se actualicen. Lo cual es un asunto general, que se menciona en el artículo 61 del Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, que menciona la necesidad de un contrato, el que una vez firmado debe incluirse como parte del expediente de personal.

#### **2.3.5.8. Tiempo máximo de respuesta**

En relación con el tiempo máximo de respuesta ante situaciones de emergencias, **no se obtuvo evidencia** que la administración lleve un control que le permita determinar el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicio de la Municipalidad de Belén, artículo No.62;

*“Artículo 62. Llamado por disponibilidad: Se establecen 30 minutos como tiempo máximo para que la persona responda al llamado cuando así se le requiera, independientemente de los medios de comunicación y movilización con que cuente. El incumplimiento de esta disposición facultará a la Administración para dar por finalizado el contrato de disponibilidad.”* (Lo resaltado no es del original).

#### **2.3.5.9. Participación en actividades**

Respecto al control, monitoreo o seguimiento que debe tener la administración, de forma tal que le permita verificar el cumplimiento de lo establecido en el artículo No.55, inciso III, del Reglamento Autónomo de

Servicio de la Municipalidad de Belén, de “Abstenerse de participar en actividades remuneradas o no, fuera de la Municipalidad de Belén”, **no se obtuvo evidencia** de que este control se tenga.

*“Artículo 55. Obligaciones en disponibilidad: El personal en período de disponibilidad está obligado a cumplir con las siguientes condiciones:*

*(...)*

*III. Abstenerse de participar en actividades remuneradas o no, fuera de la Municipalidad de Belén, que le impidan cumplir la obligación contraída en su condición de servidor público en disponibilidad.”*

Los aspectos comentados anteriormente, incumplen también con lo que establece la Ley General de Control Interno, No.8292 en su artículo 15, inciso b) iii.

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

*(...) b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

*(...) 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.*” (Lo subrayado es nuestro).

Además, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, se establece:

*“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”* (Lo subrayado es nuestro).

## 2.4 PLUS SALARIAL POR DEDICACION EXCLUSIVA

La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, artículo No.27, define el plus de **dedicación exclusiva** como;

*“... régimen de naturaleza contractual que surge por iniciativa de la Administración cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público se **desempeñe en ese puesto de manera exclusiva**, lo cual implica que no ejerza su profesión liberal ni profesiones relacionadas con dicho cargo en ninguna otra institución pública o privada, por un periodo de tiempo definido. Es de carácter potestativo y únicamente podrá ser otorgada a los **funcionarios del sector público** que firmen el respectivo **contrato**. Su compensación económica se otorga dependiendo del grado académico y las características del puesto”.*

De acuerdo con lo anterior, se revisaron expedientes de los funcionarios municipales que cuentan con el plus salarial por dedicación exclusiva, determinándose lo siguiente:

#### **2.4.1 Colegio profesional respectivo**

En la Ley de Salarios de la Administración Pública, Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público (adicionado en el título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No.9635 del 3 de diciembre de 2018), artículo No.31, inciso 3., se establecen como uno de los requisitos de los funcionarios que suscriban un contrato de dedicación exclusiva;

*“3. Estar incorporado en el colegio profesional respectivo; lo anterior en caso de que dicha incorporación gremial exista y que la incorporación sea exigida como una condición necesaria para el ejercicio liberal.”*

De acuerdo con la revisión efectuada con el fin de determinar el cumplimiento de este aspecto, se identificó lo siguiente:

##### **a. Pago de colegiatura:**

A la fecha de nuestra revisión se identificó que 2 funcionarios (puesto No.75 y No.94) que no se encontraban al día con el pago de la mensualidad en el Colegio Profesional correspondiente. Es importante indicar, que dentro de la normativa que rige cada Colegio Profesional, se establece un número de cuotas sin pagar, permite suspender al agremiado.

Adicionalmente, no se obtuvo evidencia que justifique tal omisión, que eventualmente y con ello de una posible suspensión por parte del colegio profesional correspondiente.

b. Agremiado a Colegio Profesional

A la fecha de nuestra revisión **no se obtuvo evidencia** para un funcionario (puesto No.22) de que pertenezca a un colegio profesional y que se encuentre al día en el pago de las colegiaturas.

Para el funcionario que ocupa el puesto No.51, no se obtuvo evidencia de que pertenezca a un colegio profesional y que se encuentre al día en el pago de las colegiaturas.

La Procuraduría General de la República (PGR), quien a su vez resalta jurisprudencia de la Sala Constitucional, en su criterio C-021-2016 del 01 de febrero de 2016, indica respecto a la dedicación exclusiva lo siguiente:

*“Nótese que se trata de una situación disponible para el trabajador, que es quién decide si solicita ese plus salarial, o prefiere el ejercicio privado de su profesión por generarle éste una mayor utilidad que la compensación salarial que el Estado le entrega a cambio de la dedicación exclusiva de sus servicios. Por ello, es que la **dedicación exclusiva constituye una modalidad de contratación, en virtud de la cual, el servidor opta por no ejercer su profesión fuera del puesto desempeñado, a cambio de una retribución patrimonial adicional al salario**, motivo por el cual se requiere de la firma de un contrato entre las partes para proceder a su ejecución”. (Resolución N° 2000-00444 de las 16:51 horas del 12 de enero de 2000, Sala Constitucional. -Lo destacado es nuestro-. En sentido similar, las resoluciones N°s 4160-95 de las 10:03 horas del 28 de julio de 1995, 2622-95 de las 15:36 horas del 23 de mayo de 1995, 4494-96 de las 11:18 horas del 30 de agosto de 1996 y 2001-00242 de las 14:44 horas del 10 de enero de 2001, N° 2001-00242 de las 14:44 horas del 10 de enero de 2001, todos de la Sala Constitucional, así como la resolución N° 2003-0376 de las 09:20 horas del 30 de julio del 2003 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).” (énfasis agregado).”*

Para el debido ejercicio liberal de una profesión, es requerido que se tenga no solo el grado académico correspondiente, sino que se esté agremiado al colegio profesional pertinente, en tanto el mismo sea de colegiatura obligatoria.

Por lo anterior, es importante que la administración analice estas situaciones por el periodo en que se le ha pagado un porcentaje sobre el salario base, ante un posible incumplimiento con el requisito establecido en la Ley de Salarios de la Administración Pública, Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público (adicionado en el título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No.9635 del 3 de diciembre de 2018), artículo No.31, inciso 3., así como de lo que establecen los colegio profesionales respecto al pago de sus colegiaturas.

## 2.4.2 Perfil del puesto

Al evaluar los perfiles de puestos de los funcionarios que tienen el plus salarial de dedicación exclusiva, **no se obtuvo evidencia** del perfil de puesto de 5 de estos (y sus informes respaldos), los cuales fueron solicitados mediante correo electrónico del 5 de junio de 2023 a la Unidad de Recursos Humanos; sin embargo, no fueron proporcionados por esa Unidad;

**Cuadro No.12**  
**Perfil del puesto**

| # | No. puesto | Centro de Trabajo            |
|---|------------|------------------------------|
| 1 | 77         | Área Servicios Públicos      |
| 2 | 115        | Unidad de Bienes y Servicios |
| 3 | 123        | Área Desarrollo Social       |
| 4 | 139        | Unidad Recursos Humanos      |
| 5 | 329        | Unidad Recursos Humanos      |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad Recursos Humanos.

Lo que anterior incumple el Código Municipal, Manual Descriptivo de Puestos Generales, de los Sueldos y Salarios, artículo 129, que indica:

*Artículo 129. - Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización."*

Además, se incumple lo establecido en la Ley General de Control Interno, No.8292 en su artículo 15, inciso b) iii.

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

*(...) b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

*(...) 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.* (Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, se establece:

*“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”* (Lo subrayado es nuestro).

### **2.4.3 Revisión de requerimientos del plus salarial**

Se verificó el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, lo relacionado con el plus de dedicación exclusiva, para 37 funcionarios que cuentan con este plus, para lo cual se comprobó que cada expediente cumpla con lo siguiente:

#### **2.4.4.1. Expediente de personal**

Se determinó que, de la muestra obtenida, 21 de los expedientes de los funcionarios que cuentan con el plus salarial de dedicación exclusiva, no se encuentran completos, foliados, no foliados, en orden los documentos, por información faltante, lo que incumple lo establecido en la Ley General de Control Interno, No.8292 en su artículo 15, inciso b) iii.

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

*(...) b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definen claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

(...) 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." (Lo subrayado es nuestro).

Además, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, se establece:

*"4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda."* (Lo subrayado es nuestro).

Se reitera lo indicado anteriormente, respecto a lo indicado por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, en la sentencia No.0056-2015 del 10 de junio de 2015, sobre los expedientes de personal;

*"Esta figura presupone un registro cronológico, secuencial, foliado y ordenado de los diferentes actos que se han producido en atención a una temática. Es el mecanismo de vigilancia por excelencia de la función administrativa."*

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta lo indicado por el Poder Judicial de Costa Rica y la Procuraduría General de la República respecto al expediente administrativo, detallado en el apartado 2.3.5.1. Expediente de personal de este informe.

**2.4.4.2. Acción de personal**

Se determinó que, de la muestra obtenida, en 2 de los expedientes de los funcionarios no se encuentra la orden de personal de la aprobación del plus salarial de dedicación exclusiva, como se detalla:

**Cuadro No.13**  
**Plus salarial por dedicación exclusiva**  
**Acción de personal**

| # | No. puesto | Centro de Trabajo      |
|---|------------|------------------------|
| 1 | 36         | Unidad Obra Pública    |
| 2 | 123        | Área Desarrollo Social |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Lo anterior no se ajusta a lo establecido en el artículo No.31 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, que establece:

*“Artículo 31- Requisitos de los funcionarios. Los funcionarios que suscriban un contrato de dedicación exclusiva y aquellos señalados en la ley como posibles beneficiarios del pago adicional por prohibición deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

- 1. Estar nombrado o designado mediante acto formal de nombramiento en propiedad, de forma interina, suplencia o puesto de confianza.”*

Además, tampoco observa lo establecido en la Ley General de Control Interno, No.8292 en su artículo No.15 Actividades de control, inciso b) iii. y en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, 4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional, mencionado en el punto anterior.

Por otra parte, en el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, con respecto a las acciones de personal y a los expedientes de funcionarios, establece:

*“Artículo 25.- Todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de los puestos cubiertos por el Estatuto y que deban figurar en el expediente personal de los servidores, se debe tramitar mediante el formulario denominado "Acción de Personal". Se exceptúan aquellos movimientos que afecten a un grupo numeroso de servidores, los cuales podrán tramitarse por "planillas colectivas" u otros medios que garanticen su apego a la normativa vigente y siempre que estos no sean de los que requieren la aprobación anticipada de la Dirección General, en cuyos casos se deberán anexar las acciones de personal debidamente firmadas y selladas.*

*Los originales de las acciones de personal y de cualquier otro medio que se use para tramitar movimientos de personal una vez aprobados permanecerán bajo custodia de las Oficinas de Recursos Humanos, quienes dispondrán la mejor forma de incluir los correspondientes documentos o datos en los expedientes personales de los servidores. (...)"*

“Artículo 45.- Los Ministerios o Instituciones (...) deberán llevar un expediente personal de cada uno de sus servidores, en el cual se guardarán los documentos relativos a su empleo y constancia de aquellos datos que sirven para mantener un historial de sus servicios lo más exacto posible (...) El máximo jerarca de la institución dispondrá la forma y procedimiento para cumplir con esta obligación (...)”

#### 2.4.4.3. Contrato

Se determinó que para 2 funcionarios **no se obtuvo evidencia del contrato firmado** por el plus salarial de dedicación exclusiva, como se detalla:

**Cuadro No.14**  
**Plus salarial por dedicación exclusiva**  
**Contrato**

| # | No. puesto | Centro de Trabajo               |
|---|------------|---------------------------------|
| 1 | 24         | Unidad de Comunicación          |
| 2 | 114        | Unidad Alcantarillado Sanitario |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Lo anterior, incumple lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, lo relacionado con el plus de dedicación exclusiva, artículo No.28;

*“Artículo 28- Contrato de dedicación exclusiva. El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará, exclusivamente, **mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley.***

*El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.*

***Una vez suscrito el contrato, el pago por dedicación exclusiva no constituirá un beneficio permanente ni un derecho adquirido; por lo que al finalizar la vigencia de este, la Administración no tendrá la obligación de renovarlo.***

***El no suscribir contrato por dedicación exclusiva no exime al funcionario del deber de abstenerse de participar en actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de interés o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público.”** (Lo resaltado no es del original).*

Asimismo, en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, artículo No.27, se indica **dedicación exclusiva** como;

*“... régimen de naturaleza contractual que surge por iniciativa de la Administración cuando se identifica la necesidad de que quien ostente un cargo público se desempeñe en ese puesto de manera exclusiva, lo cual implica que no ejerza su profesión liberal ni profesiones relacionadas con dicho cargo en ninguna otra institución pública o privada, por un periodo de tiempo definido. Es de carácter potestativo y únicamente podrá ser otorgada a los funcionarios del sector público que firmen el respectivo contrato. Su compensación económica se otorga dependiendo del grado académico y las características del puesto”. (Lo resaltado no es del original).*

#### 2.4.4.4. Fecha de vencimiento del contrato

Se determinó que 26 contratos (representa un 70% del total) por el plus salarial de dedicación exclusiva, no tienen fecha de vencimiento, siendo que existen contratos desde el 2002 (21 años desde su firma), como se detalla:

**Cuadro No.15**  
**Plus salarial por dedicación exclusiva**  
**Fecha de vencimiento del contrato**

| #  | No. puesto | Centro de Trabajo           | Fecha de firma del contrato |
|----|------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1  | 49         | Unidad Recursos Humanos     | 01/03/2002                  |
| 2  | 22         | Planificación Institucional | 16/11/2004                  |
| 3  | 50         | Archivo institucional       | 01/10/2005                  |
| 4  | 139        | Unidad Recursos Humanos     | 07/11/2006                  |
| 5  | 113        | Cementerio municipal        | 02/01/2007                  |
| 6  | 77         | Área Servicios Públicos     | 10/03/2008                  |
| 7  | 106        | Policía Municipal           | 10/11/2008                  |
| 8  | 8          | Unidad de Tesorería         | 11/05/2009                  |
| 9  | 104        | Unidad de Presupuesto       | 04/01/2010                  |
| 10 | 94         | Unidad Ambiental            | 11/03/2010                  |
| 11 | 85         | Área Técnica Operativa      | 26/03/2010                  |
| 12 | 76         | Área Servicios Públicos     | 26/04/2010                  |
| 13 | 123        | Área Desarrollo Social      | 03/01/2011                  |
| 14 | 92         | Área Desarrollo Social      | 17/01/2011                  |

| #  | No. puesto | Centro de Trabajo            | Fecha de firma del contrato |
|----|------------|------------------------------|-----------------------------|
| 15 | 75         | Unidad Ambiental             | 19/07/2012                  |
| 16 | 60         | Área Servicios Públicos      | 16/07/2013                  |
| 17 | 16         | Unidad de Tesorería          | 03/02/2014                  |
| 18 | 12         | Unidad de Bienes y Servicios | 01/09/2014                  |
| 19 | 52         | Área de Desarrollo Social    | 24/12/2014                  |
| 20 | 46         | Unidad Acueducto             | 08/06/2015                  |
| 21 | 108        | Unidad Acueducto             | 08/06/2015                  |
| 22 | 51         | Área Desarrollo Social       | 20/03/2018                  |
| 23 | 61         | Área Técnica Operativa       | 14/11/2018                  |
| 24 | 115        | Unidad de Bienes y Servicios | 14/12/2018                  |
| 25 | 153        | Unidad Presupuesto           | 01/04/2020                  |
| 26 | 120        | Área Desarrollo Social       | 05/11/2021                  |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

Esta situación incumple lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, lo relacionado con el plus de dedicación exclusiva, artículo No.28;

*“Artículo 28- Contrato de dedicación exclusiva. El pago adicional por dedicación exclusiva **se otorgará, exclusivamente, mediante contrato entre la Administración** concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley.*

*El plazo de este contrato no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco. (...)* (Lo resaltado no es del original).

Adicionalmente, no se obtuvo evidencia de que se hubiesen gestionado prórrogas al contrato como se establece en el artículo No.30 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, que indica:

*“Artículo 30- Prórroga del contrato. Sesenta días naturales antes de su vencimiento, el funcionario deberá solicitar la prórroga a la jefatura inmediata para que la Administración revise la solicitud, a fin*

*de determinar la necesidad institucional de la extensión, mediante resolución debidamente razonada establecida en el artículo 29 anterior, prórroga que no podrá ser menor de un año, ni mayor de cinco.”*

Respecto al plazo de los contratos, la Contraloría General de la República en el oficio DFOE-DI-1504 (12752) del 19 de agosto del 2020, indica:

*“La situación particular de los contratos por Dedicación Exclusiva suscritos anteriormente a plazo indefinido o sin fecha de vencimiento, rebasa los alcances mismos del Transitorio XXVI del Título III de la Ley No.9635, pues sin lugar a dudas la protección que genera aquella disposición de derecho intertemporal, es con respecto al plazo “fijo” del contrato de dedicación exclusiva suscrito anteriormente a la publicación de la Ley N°9635./ Por imperativo legal, no puede subsistir un régimen de Dedicación Exclusiva permanente que no se justifique y desarrolle dentro de los límites legales impuestos por la Ley No. 9635./ Debe valorar la Administración activa, al menos dos opciones, a fin de regularizar o normalizar aquellos anteriormente suscritos a plazo indeterminado o sin fecha de vencimiento, o en el peor de los casos, rescindirlos./ - Como primera opción sugerida, la Administración activa podría valorar introducir por adenda una modificación unilateral del plazo de los contratos de Dedicación Exclusiva que fueron originariamente suscritos sin límite de tiempo o a término indeterminado, **y así lograr su sujeción a un período de tiempo definido, que podría ser de 1 a 5 años, conforme al nuevo régimen legal instaurado.** Modificación que, a modo de convalidación, ajusta el contrato dentro de los límites fijados por el Ordenamiento Jurídico./ - Como segunda opción, ante la renuencia injustificada, por parte de los servidores, de acoger la modificación unilateral en los términos recomendados, como última ratio, podría valorarse la rescisión contractual por conveniencia al interés público.”*

*“De lo expuesto en el criterio antes citado, en síntesis las siguientes consideraciones:*

- 1. Su retribución económica no constituye un beneficio o componente salarial permanente, ni un derecho adquirido.*
- 2. La Administración no está obligada a renovarlo y de hacerlo, debe estar sustentado en una necesidad institucional objetiva que satisfaga principalmente el interés público*
- 3. El Transitorio XXVI reconoce la existencia de un derecho subjetivo, en la medida de que el contrato anteriormente suscrito a plazo determinado, se encuentre vigente y hasta que se extinga.*
- 4. Se debe regular o normalizar aquellos contratos anteriormente suscritos a plazo indeterminado o sin fecha de vencimiento.”*

*(...)*

*“Sobre este particular, el transitorio XXV establece que las disposiciones contempladas en el artículo 28 de la presente ley no serán aplicables a los contratos por dedicación exclusiva que se hayan suscrito y*

estuvieran vigentes, con antelación a la entrada en vigencia de la presente ley. No obstante lo anterior, en el criterio Nro. 109-2020 de la Procuraduría General de la República, del 30 de marzo de 2020, realizó la interpretación sobre el tema del plazo de los contratos de dedicación exclusiva, señalando que **“por imperativo legal, no podría subsistir un régimen de Dedicación Exclusiva permanente que no se justifique y desarrolle dentro de los límites legales impuestos por la Ley No. 9635.”** (Lo resaltado no es del original).

#### 2.4.4.5. Contratos vencidos

De acuerdo con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público, lo relacionado con el plus de dedicación exclusiva, artículo No.28;

**“Artículo 28- Contrato de dedicación exclusiva. El pago adicional por dedicación exclusiva se otorgará, exclusivamente, mediante contrato entre la Administración concedente y el funcionario que acepte las condiciones para recibir la indemnización económica, conforme a la presente ley.”** (Lo resaltado no es del original).

Sin embargo, se determinó que, de la revisión realizada no se obtuvo evidencia en el expediente del **contrato renovado o prórroga respectiva**, o de una cláusula de renovación automática en el contrato por el plus salarial de dedicación exclusiva del funcionario del puesto No.36.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la República, se hace referencia al contrato de dedicación exclusiva, en su criterio C-021-2016 del 01 de febrero de 2016, así:

#### **“II. SOBRE EL CONTRATO DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA:**

*El acuerdo de voluntades, supra citado, confluye y se consolida mediante la suscripción de un contrato que se constituye un requisito sine qua non para el nacimiento a la vida jurídica de la figura en estudio y en el cual se plasma el compromiso del funcionario de ejercer su profesión únicamente al servicio de la Administración y de ésta de remunerar tal exclusividad mediante un porcentaje del salario.*

*En este sentido son claros los numerales 3) inciso f) y 9) de las Normas Aplicación Dedicación Exclusiva Instituciones Empresas Públicas Cubiertas por Ámbito Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo Nº 23669-H, que en lo que nos interesa disponen:*

**“Artículo 3°- Para acogerse al Régimen de Dedicación Exclusiva, los servidores deben cumplir con los siguientes requisitos:**

*...f-) Firmar el contrato de dedicación exclusiva con el máximo jerarca (o con quien este delegue) de la institución en la cual prestan servicios.”*

*Artículo 9º.-Una vez firmado el contrato, el servidor no podrá ejercer la profesión comprometida con dicha exclusividad, ni actividades relacionadas con esta o con su cargo, si no es con la institución con quien firmó el contrato.*

*De los numerales transcritos no cabe duda que nos encontramos ante un contrato generador de derechos y obligaciones para ambas partes y cuya naturaleza, ha sido establecida por esta Procuraduría de la siguiente manera:*

*“...Es claro entonces que el criterio unívoco imperante en nuestro medio, en cuanto a la naturaleza jurídica de la dedicación exclusiva, es el de un contrato administrativo sinalagmático, conmutativo y oneroso, a través del cual, por razones de eminente interés público y bajo los presupuestos expresamente normados, la Administración pretende contar con un personal de nivel profesional dedicado exclusiva y permanentemente a la función estatal, que comporte una fuerza idónea y eficiente de trabajo.” (Dictamen número C-423-2005 del 07 de diciembre de 2005).”*

Cabe indicar, si una vez analizada la situación se determina la inexistencia por pérdida de vigencia de un contrato, se está ante la posibilidad de pagos no acordes con el ordenamiento y por ende en riesgo de una ilegalidad.

Asimismo, el pago de este plus no es de carácter permanente, sino que surge de la necesidad institucional de disponer de forma exclusiva de los servicios de un funcionario, pero esa exclusividad puede dejar de ser imprescindible con el pasar del tiempo, por lo cual los contratos deben siempre responder a una temporalidad y, al momento de su vencimiento, justificar su renovación.

Lo anterior incumple lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, artículo No.28 respecto al plazo máximo de 5 años para un contrato por dedicación exclusiva, así como el artículo No.30, indicado recientemente.

#### **2.4.4.6. Justificación de otorgamiento del plus salarial**

Se determinó que 23 funcionarios (representa un 62% del total) que cuentan con el plus salarial de dedicación exclusiva, no se tienen evidencia de la justificación de otorgamiento del plus salarial, como se detalla:

**Cuadro No.16**  
**Plus salarial por dedicación exclusiva**  
**Justificación de otorgamiento del plus salarial**

| #  | No. puesto | Centro de Trabajo                     |
|----|------------|---------------------------------------|
| 1  | 8          | Unidad de Tesorería                   |
| 2  | 12         | Unidad de Bienes y Servicios          |
| 3  | 16         | Unidad de Tesorería                   |
| 4  | 22         | Unidad de Planificación Institucional |
| 5  | 24         | Unidad de Comunicación                |
| 6  | 36         | Unidad de Obra Pública                |
| 7  | 46         | Unidad de Acueducto                   |
| 8  | 49         | Unidad de Recursos Humanos            |
| 9  | 50         | Archivo Municipal                     |
| 10 | 52         | Área de Desarrollo Social             |
| 11 | 61         | Área Técnica Operativa                |
| 12 | 76         | Servicios Públicos                    |
| 13 | 85         | Área Técnica Operativa                |
| 14 | 92         | Área de Desarrollo Social             |
| 15 | 94         | Inspector Ambiental                   |
| 16 | 104        | Unidad de Presupuesto                 |
| 17 | 106        | Policía Municipal                     |
| 18 | 108        | Unidad Acueducto                      |
| 19 | 113        | Cementerio municipal                  |
| 20 | 114        | Alcantarillado Sanitario              |
| 21 | 123        | Área de Desarrollo Social             |
| 22 | 139        | Unidad de Recursos Humanos            |
| 23 | 153        | Unidad de Presupuesto                 |

**Fuente:** Elaboración propia, información tomada de los expedientes de personal, proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos.

De esta manera se incumple con lo establecido en artículo No.29 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Título III Modificación de la Ley No.2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, del 9 de octubre de 1957, se regula en el Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público;

---

*“Artículo 29- Justificación. Previo a la suscripción de los contratos, el jerarca de la Administración deberá acreditar, mediante resolución administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público.” (Lo resaltado no es del original).*

En resumen, y en cumplimiento con el marco normativo vigente se requiere que la administración realice las gestiones necesarias para que se cumplan con todos los aspectos que regulan tanto el plus salarial por disponibilidad como por dedicación exclusiva.

## **2.5. ANALISIS COMPARATIVO DE PUESTO**

Existen puestos en los que el personal ha cambiado en los últimos 3 años, ya sea por acogerse a la pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social, o renuncia, de los cuales se determinó lo siguiente:

El **puesto No.083** fue ocupado hasta el 28 de febrero del 2019 por el del funcionario No.128, fecha en que el funcionario se acoge a su derecho a la pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social (acción de personal, Movimiento No.9990-P). A este funcionario se le reconoce a partir del 1 de julio de 2001, el 65% del salario base por Prohibición.

Asimismo, el funcionario del **puesto No.220** que lo sustituye a partir del 27 de mayo de 2019, se le reconoce el 30% por Prohibición (se aplica la Ley de las Finanzas Publicas) y también el 40% de disponibilidad, sin embargo, no se obtuvo evidencia de la justificación técnica por parte de la jefatura directa, para reconocer este plus salarial ya que al anterior funcionario no se otorgaba.

Con la renuncia del funcionario No.220, se contrata al funcionario No.229, a quien se le autoriza el plus de disponibilidad en solo 7 días de su ingreso a la institución, amparado en el oficio OF-RH-388-2019 del 22 de octubre del 2019 y el OF-RH-081-2020 del 27 de marzo de 2020, sin embargo, tampoco se observó la justificación técnica por parte de la jefatura directa.

Esta situación se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro No.17**  
**Comparación de Puesto No.083**

| Descripción                   | No. Empleado              |                                    |                                       |
|-------------------------------|---------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
|                               | 128                       | 220                                | 229                                   |
| <b>Categoría propuesta:</b>   | Profesional Municipal 2-B | Profesional Municipal 2-B          | Profesional Municipal 2-B             |
| <b>Dedicación exclusiva</b>   | -                         | -                                  | -                                     |
| <b>% Dedicación exclusiva</b> | -                         | -                                  | -                                     |
| <b>Disponibilidad</b>         | -                         | 02/09/2019<br>(contrato por 1 año) | 01/04/2020<br>(a la fecha) <b>(a)</b> |
| <b>% Disponibilidad</b>       | -                         | 40%                                | 40%                                   |
| <b>Prohibición</b>            | 01/07/2001                | 27/05/2019                         | 23/03/2020                            |
| <b>% Prohibición</b>          | 65%                       | 30% <b>(b)</b>                     | 30% <b>(b)</b>                        |

**Fuente:** Elaboración propia. Información tomada del expediente de personal de cada funcionario, en custodia de la Unidad Recursos Humanos.

- (a)** Existe el contrato por disponibilidad firmado el 1 de abril de 2020, por un año; sin embargo, no se obtuvo evidencia de un nuevo contrato o como de una cláusula que establece prórrogas a éste y a la fecha se le está pagando disponibilidad.
- (b)** Porcentaje de acuerdo con la Ley de Salarios de la Administración Pública, Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público (adicionado en el título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No.9635 del 3 de diciembre de 2018), artículo No.36, que establece *un treinta por ciento (30%) para los servidores en el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.*

Es importante indicar que la dirección del Área Técnica Operativa mediante el oficio DTO-063-2023 del 13 de abril del 2023, manifiesta:

*“De parte del suscrito, no se ha realizado ninguna fundamentación técnica, respecto a la necesidad de solicitar disponibilidad para los funcionarios citados. No obstante, a lo anterior, el Coordinador de la Unidad de Obras remite la fundamentación respectiva según oficio DED-164-09 de la Dirección de Emergencias y Desastres Naturales del MOPT, oficio AM-M-463-2009, OF-RH-107-2009 y oficio DO-D-027-2009.”*

Por lo anterior, es necesario que se realice un análisis técnico y se determine si es necesario el pago del plus por disponibilidad a la fecha, de acuerdo con la Ley de Salarios de la Administración Pública, Capítulo III Ordenamiento del Sistema Remunerativo y del Auxilio de Cesantía para el Sector Público (adicionado en el título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No.9635 del 3 de diciembre de 2018), artículo No.29, de dice:

*“Artículo 29- Justificación. Previo a la suscripción de los contratos, el jerarca de la Administración deberá acreditar, mediante **resolución administrativa razonada, la necesidad institucional y la relación de costo oportunidad de suscribir dichos contratos, en razón de las funciones que ejerzan el o los funcionarios y el beneficio para el interés público.**” (Lo resaltado no es del original).*

Asimismo, valorar el pago de horas extras cuando estas situaciones se presenten dada su periodicidad.

## **2.6. REGISTRO CONTABLE**

Al 30 de noviembre del 2023, se determinó que en la cuenta contable 511-03-02-01 Dedicación exclusiva por un monto de \$297.774.983.31, se contabiliza el pago por el reconocimiento del plus de dedicación exclusiva y por prohibición de manera conjunta, por lo que es conveniente reflejar los saldos contables separados, de acuerdo con su naturaleza y al Plan de Cuentas Contable para el Sector Gobierno General, así:

5.1.1.03.02. Restricción al ejercicio liberal de la profesión.

5.1.1.03.02.01. Dedicación exclusiva.

5.1.1.03.02.02. Prohibición al ejercicio liberal de la profesión.

Adicionalmente, se determinó que contablemente no se cuenta con subcuentas por tipo de restricción al ejercicio de la profesión, lo cual dificulta la identificación de los saldos.

Lo anterior incumple lo establecido en la Ley General de Control Interno No.8292 en el Artículo No.15. Actividades de control, inciso b) iii, como deber del jerarca y de los titulares subordinados, 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:*

*(...) b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:*

*(...) 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.* (Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Capítulo IV: Normas sobre Actividades de Control, se establece:

*“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”* (Lo subrayado es nuestro).

### III. CONCLUSIONES

De acuerdo con el estudio realizado, en relación con los pluses salariales otorgados por disponibilidad y dedicación exclusiva a los funcionarios de la Municipalidad de Belén, se concluye lo siguiente:

1. La Administración a la fecha carece de procedimientos formales y actualizados (aprobados y comunicados) relacionados con los pluses salariales otorgados por disponibilidad y dedicación exclusiva a los funcionarios de la Municipalidad, que le permita tener control de ellos, en cumplimiento del marco regulado sobre control interno.
2. En relación con el marco de legalidad sobre los pluses salariales otorgados por disponibilidad y dedicación exclusiva a los funcionarios de la Municipalidad, no se cumple con la normativa aplicable, respecto al cumplimiento de requisitos, obligaciones, contratos, documentación respaldo y condiciones del plus salarial.
3. Las actividades de control establecidas sobre la gestión del proceso de otorgamiento de los pluses salariales a los funcionarios de la Municipalidad de Belén presentan debilidades en cuanto a los expedientes de personal, vigencia de contratos, justificación técnica de la necesidad del plus y el monitoreo y seguimiento según la normativa vigente.
4. La Municipalidad de Belén requiere fortalecer sus controles en materia de gestión del recurso humano, por cuanto en las condiciones actuales, existen aspectos que deben atenderse para reforzar los procesos de otorgamiento de pluses salariales, así como garantizar la observancia al marco normativo aplicable y que impulse la mejora continua institucional.
5. La Municipalidad necesita implementar de controles formales y mecanismos de monitoreo y seguimiento oportuno, relacionados con los pluses salariales, por cuanto en las condiciones actuales, existen aspectos que deben atenderse para reforzar los procesos de reconocimiento de éstos, así como garantizar la observancia al marco normativo aplicable y que impulse la mejora continua institucional.

6. La estructura salarial de los puestos podría verse afectada frente al otorgamiento de pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva, los cuales en algunos casos no cuentan con la fundamentación técnica para ello y tienen hasta un incrementado de un 95% (40% por disponibilidad más 55% dedicación exclusiva) adicional del salario base del funcionario, lo cual podría generar presión en la escala salarial entre los puestos de jefatura y subordinados, y una disminución en algunos casos, donde a futuro un subalterno pueda llegar a sobrepasarlos con responsabilidades y obligaciones menores a la de una jefatura.
7. La Administración ha adolecido de una planificación, seguimiento y monitoreo de los recursos asociados al plus salarial adecuada, que responda exclusivamente a las necesidades de la institución.
8. La Administración otorgó el pago de los pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva, de los cuales no se obtuvo evidencia documental suficiente y pertinente que permita concluir de que están apegadas al marco técnico y de control respectivo, así como dentro del bloque de legalidad correspondiente.

#### **IV. RECOMENDACIONES A LA UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS**

De conformidad con lo descrito y lo establecido en este documento, de acuerdo con la normativa vigente citada, se presentan las siguientes recomendaciones para su atención:

##### **A la Unidad de Recursos Humanos**

1. Establecer procedimientos con sus respectivos flujogramas que regulen el reconocimiento de los pluses salariales otorgados por disponibilidad y dedicación exclusiva a los funcionarios de la Municipalidad de Belén.
2. Es conveniente la implementación de mecanismos de control necesarios para que se cumplan con todos los aspectos que regulan los pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva, que le permita tener una mejor gestión, monitoreo y seguimiento respecto a:
  - a. Registro auxiliar de los funcionarios que tiene el plus salarial de disponibilidad, que considere entre otros los siguientes aspectos:
    - Nombre del funcionario.
    - Número de puesto y empleado.
    - Fecha del contrato.
    - Fecha de vencimiento del contrato (años).
    - Porcentaje reconocido.

- Área o centro de trabajo al que pertenece.

Adicionalmente, para el plus por dedicación exclusiva:

- Colegio profesional al que se encuentra agremiado.
  - Número de agremiado en el Colegio Profesional.
  - Encontrarse al día en el colegio profesional.
  - Nombramientos en un puesto que tenga como requisito mínimo el grado académico profesional de bachiller.
  - Control sobre el No ejercicio de otras profesiones.
  - Si el funcionario practica la Docencia en centros de enseñanza superior.
  - No pago simultáneo de prohibición y dedicación exclusiva.
- b. Acción personal.
  - c. Cumplimiento de los requisitos para cada plus salarial.
  - d. Documentación mínima que respalde el plus.
  - e. Justificación técnica por parte de jefatura para obtención del plus salarial.
  - f. Análisis y aprobación por parte de la Alcaldía.
  - g. Definición de los puestos que aplican para los pluses salariales.
  - h. Contratos firmados y su vigencia (plazos y prórrogas).
  - i. Evidencia de los requisitos.
  - j. Tiempo máximo de respuesta de eventos.
  - k. Participación en actividades.
  - l. Controles para plus salarial.
  - m. Monitoreo de cumplimiento de requisitos.
  - n. Informes de gestión.
3. Conformar un expediente administrativo en forma independiente al de personal, completo, ordenado y debidamente foliado, que recoja aparte de la información respaldada sobre los pluses salariales, a fin de que se ajuste a lo que establece la reglamentación aplicable y las mejores prácticas.
  4. Como buena práctica, para protección y mejor entendimiento y claridad entre las partes, es conveniente que el contrato por plus salarial sea lo más explícito con respecto a los requisitos, obligaciones y todas sus condiciones.
  5. Realizar un análisis de la partida salarial llamada "Sobresueldo por disponibilidad" como un monto fijo, a la luz de lo establecido en la normativa vigente y efectuar las acciones que correspondan para solventar esa situación.

- 
6. Determinar los criterios técnicos y legales para la asignación de los porcentajes por el plus de disponibilidad y dedicación exclusiva, con el propósito garantizar igual de condiciones entre los funcionarios y el uso eficiente de los recursos públicos.
  7. Establecer los mecanismos de control necesarios y suficientes para el no pago de los días que correspondan, debido a la pérdida de la condición de disponible cuando un funcionario se encuentra disfrutando de vacaciones, incapacitado o con permiso, según lo establecido en la normativa vigente.
  8. Realizar análisis de los puestos vs los pluses salariales que le corresponden a éste, con el fin de tener una gestión equilibrada en cuanto a la administración de los recursos de la Hacienda Municipal.
  9. Efectuar acciones para fortalecer sus controles en materia de gestión del recurso humano, para garantizar la observancia al marco normativo aplicable y que impulse la mejora continua institucional.
  10. Realizar un análisis de la estructura salarial a nivel institucional con el fin de determinar si la misma responde a la realidad de la municipalidad.
  11. La Unidad de Recursos Humanos, la Alcaldía y las Dirección de Área deben mantener controles formales y periódicos respecto a las obligaciones que tienen los funcionarios a su cargo al reconocerles el plus salarial por disponibilidad, que le permitan dar seguimiento y monitoreo oportuno de las acciones asociadas a los eventos ocurridos que se atienden por año.
  12. La Unidad de Recursos Humanos, la Alcaldía como las Dirección de Área deben mantener controles formales y periódicos respecto a las obligaciones que tienen los funcionarios al tener el plus salarial por dedicación exclusiva, que le permitan dar seguimiento y monitoreo a las acciones asociadas a éstos.
  13. La Unidad de Contabilidad debe realizar las acciones que correspondan para reflejar los saldos contables separados y de acuerdo con su naturaleza del plus salarial por dedicación exclusiva y por prohibición, en cumplimiento de los principios de reconocimiento, presentación y revelación de los gastos de según lo establecidos en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
  14. Considerando las disposiciones vigentes de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones en materia de Control Interno, la Administración Superior tiene la responsabilidad de realizar las acciones necesarias en procura de una adecuada estructura organizacional, por lo que se debe realizar un análisis técnico de la necesidad y cumplimiento legal de los puestos salariales de dedicación exclusiva y disponibilidad, así como de los puestos que los han obtenido, con el fin de fortalecer la materia de recurso humano y el clima organizacional, como también resguardar el erario público, dado lo expuesto en el presente estudio.

15. La administración superior debe realizar el análisis legal sobre la validez de los actos administrativos, ante la posible ausencia de fundamentación técnica que motivara el acto para el reconocimiento del plus de disponibilidad (art. 102 Ley No. 6227), en virtud de los deberes asignados en la Ley General de la Administración Pública.

**Artículo 102.- El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:**

- a) *Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente;*
- b) *Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos;*
- c) *Ejercer la potestad disciplinaria;*
- d) *Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo;*
- e) *Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señalados por esta ley; y f) Resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores.*

16. La Alcaldía debe valorar realizar las acciones necesarias en el corto plazo, con el fin de que se efectúen los ajustes correspondientes, sobre la situación descrita en el presente informe, respecto a que a pesar de que existe normativa que faculta a esta el otorgamiento de pluses salariales por disponibilidad y dedicación exclusiva, es necesario que se verifique que la persona reúna los requisitos que han sido definidos por la propia norma como indispensables para optar por dicho plus; así como como la aprobación técnica por parte de su jefatura, que motive la necesidad del plus salarial, dado que se comprometen recursos de la hacienda municipal.

17. Corresponde a la Alcaldía, luego de las consideraciones del presente informe, valorar la procedencia de acciones de subsanación y los alcances correspondientes de los **actos administrativos y los efectos de las resoluciones que se han emitido.**

Requerimos que, en un **plazo de 30 días hábiles**, se nos remita el **plan de acción** que considere las actividades a realizar, el responsable y el plazo para su cumplimiento, con el fin de atender las recomendaciones incluidas en el presente informe lo establecido en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, No.8292.

Atentamente,

---

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCIA  
AUDITORA INTERNA

LICDA. ERICKA REYES GARCIA  
ASISTENTE AUDITORIA INTERNA

CC: Archivo  
Concejo Municipal

ORIGINAL FIRMADO