



A U D I T O R Í A I N T E R N A

AAI-002-2025

29 DE MAYO DE 2025

LICENCIADA
ZENEIDA CHAVES FERNANDEZ
ALCALDESA
MUNICIPALIDAD DE BELEN

ASUNTO: ADVERTENCIA SOBRE COMUNICACIÓN DE AJUSTE DE CLASES SALARIALES.

Producto de la ejecución de las labores propias de la Auditoría Interna y en atención del acuerdo N°1 de la Sesión Extraordinaria N°75 del 14 de diciembre del 2023, se presentan las siguientes consideraciones, las cuales tienen fundamento en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, que indica textualmente:

“Compete a la auditoría interna... Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.”

Dado lo anterior, el presente informe tiene como finalidad advertirle a la Administración Superior sobre el debilitamiento en el sistema de control interno institucional.

I. RESULTADO OBTENIDO

La correcta gestión de la escala salarial es fundamental para garantizar la equidad y transparencia en la administración de los recursos humanos dentro de una institución municipal. Una gestión adecuada de la escala salarial implica establecer criterios claros y objetivos para la asignación de salarios, asegurando que se respeten principios de equidad interna, competitividad externa y sostenibilidad financiera. Esto no solo permite evitar distorsiones salariales dentro de la organización, sino que también fortalece la motivación y el desempeño del personal.

1.1 Antecedentes.

En primera instancia se tiene el oficio OF-RH-147-2023 del **05 de junio de 2023**, en donde la Coordinadora de Recursos Humanos (actualmente Coordinadora de Gestión de Talento Humano) presenta a la Alcaldía la propuesta de la nueva escala con el incremento del 5.5%.

Sin embargo, dentro del cuerpo del documento la Coordinadora incorporó el siguiente párrafo:

“Es importante indicar, que se realizó el ajuste de las categorías de la escala que se encontraban con salarios menores a la categoría anterior, con la finalidad de que la escala quedara de forma correcta.”

Dicho cambio obedece a que la escala no guardaba una relación responsabilidad – salario en algunas de las clases, por lo que se planteó dicha modificación.

El oficio en cuestión fue conocido en el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria N°34 del **06 de junio del 2023**, en donde en su artículo 13 se acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Dar por recibido el oficio de la Alcaldía y de la Unidad de Recursos Humanos. SEGUNDO: Remitir al Asesor Legal para análisis y recomendación a este Concejo Municipal en un plazo de 10 días hábiles.”

Una vez conocido por el asesor, este presentó informe en la Sesión Ordinaria N°46 del **03 de agosto del 2023**, en donde se acordó:

*“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Avalar el Oficio del Asesor Legal. SEGUNDO: **Con base al análisis realizado, se concluye que la propuesta de aumento salarial presentada a través del oficio N° OF-RH-147- 2023 es jurídicamente viable**, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de validez y eficacia mencionados anteriormente. Sin embargo, es imperativo tener en cuenta ciertas consideraciones adicionales antes de que el Concejo Municipal apruebe un acuerdo al respecto. TERCERO: Remitir la consulta técnico-financiera a la Alcaldía Municipal para que indique: 1) el monto total del incremento salarial propuesto, en valor nominal, a fin de asegurar que exista contenido económico suficiente para respaldar dicha erogación. 2) Señalar si existe contenido económico disponible para realizar la erogación en 2025 o en su defecto 3) presupuestarlo adecuada y debidamente planificado para evitar cualquier irregularidad financiera que pudiera generar responsabilidad administrativa, ya sea en el presupuesto ordinario del próximo ejercicio fiscal o, en caso necesario, mediante la aprobación de un presupuesto extraordinario. La falta de una correcta planificación presupuestaria podría acarrear complicaciones y retrasos en la ejecución del aumento salarial, además de posibles conflictos con las normas de control*

financiero establecidas. CUARTO: Es importante mencionar que, para que el acuerdo de incremento salarial sea efectivo y aplicable, será necesario obtener la aprobación externa de la partida presupuestaria por parte de la Contraloría General de la República, en cumplimiento del ordinal 4.2.6 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE/). Este paso garantizará la concordancia con el marco jurídico y técnico aplicable y brindará mayor seguridad jurídica en el proceso de ejecución. QUINTO: En resumen, si se cumplen rigurosamente con los requisitos de validez y eficacia previamente mencionados, la propuesta de aumento salarial podrá ser aprobada internamente por el Concejo Municipal. No obstante, se deberá contar con la autorización de la Contraloría General de la República para asegurar su plena vigencia y legalidad. SEXTO: Pedirle a la administración que brinde las respuestas y la información solicitada por los miembros del Concejo Municipal.” (El resaltado no es del original)

Posteriormente, en la Sesión Ordinaria N°53 del **22 de setiembre del 2023** el Concejo Municipal aprobó el incremento salarial, acordando lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Aprobar el reajuste salarial por costo de vida para todas personas trabajadoras de la Municipalidad de Belén ante el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, bajo el expediente administrativo N° DRT-URAC-HER-HE-154-50-2022, entre la Municipalidad de Belén y la Seccional de la Asociación de Empleados Públicos y Privados, equivalente al 5.5% adeudado y retroactivo al 01 de enero del 2023 y que la Dirección Jurídica presente la justificación legal que respalde que se puede realizar el aumento retroactivo del 5,5% al 01 de enero del 2023, a más tardar el martes 26 de setiembre de 2023. SEGUNDO: Que la Comisión de Hacienda y Presupuesto se avoque estudiar y dictaminar la Modificación Presupuestaria número 05-2023, presentada por la Administración Municipal el 19 de setiembre del 2023, en la semana del 25 al 29 de setiembre del 2023, para lo cual se convoca a la Comisión de Hacienda y Presupuesto el lunes 25 de setiembre a las 5:00 pm de forma virtual. TERCERO: Integrar una comisión especial con representantes del Concejo Municipal, Alcaldía y Seccional de la ANEP-Municipalidad de Belén, con el fin de darle seguimiento y obtener el criterio definitivo de la Contraloría General de la República, sobre el mecanismo idóneo para incorporar los recursos financieros para reflejar el reajuste salarial con ocasión de la consulta formulada por el Concejo Municipal, en la Sesión Ordinaria 53-2023, Artículo 13. Tales gestiones iniciaran en la semana del 25 al 29 de setiembre del 2023. CUARTO: Nombrar y juramentar la Comisión Especial la cual queda integrada por los Regidores María Antonia Castro, Zeneida Chaves, Eddie Méndez, por parte de la Administración Thais Zumbado, Ennio Rodríguez, Jorge González y por parte de la Seccional de la ANEP de la Municipalidad Lorena Vásquez, José Zumbado, Jessica Barquero.”

Consecutivamente el Concejo Municipal en su Sesión Ordinaria N°59 del **03 de octubre del 2023**, aprobó la modificación interna que dio presupuesto al incremento salarial, en lo interés se extrae lo siguiente:

“(…) SEXTO: Aprobar parcialmente la modificación interna presupuestaria 05-2023 de acuerdo a los criterios técnicos, financieros y legales emitidos mediante los oficios OF-RH-147-2023, OF-RH-268-2023, DAF-031-2023, DJ387-2023 y el DJ-389-2023, todo lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 210 de la Ley General de la Administración Pública, así como los artículos 108 inciso c) y 114 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos conforme a las cuales todo servidor público responderá, civilmente, por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, y que todo servidor público será responsable civil, por los daños y perjuicios que ocasionen, por dolo o culpa grave, a los órganos y entes públicos; todos avalados por la Alcaldesa Municipal, también responsable de todo lo actuado de conformidad con los artículos 17 inciso d) y los artículos 118 y 168 del Código Municipal.”

De seguido, en la Sesión Extraordinaria N°75 del 14 de diciembre del 2023 el Concejo acordó lo siguiente:

*“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Avalar el dictamen de la Comisión. SEGUNDO: Aprobar la Modificación Interna 06-2023 por un monto de \$745,585,039.47 (setecientos cuarenta y cinco millones quinientos ochenta y cinco mil treinta y nueve con 47/100). TERCERO: La Comisión de Hacienda y Presupuesto revisó la Guía Interna de Verificación de Requisitos del bloque de legalidad presupuestaria que deben de cumplir las municipalidades en la formulación de la modificación interna 06-2023 y variaciones sujetas a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República y se recomienda al Concejo Municipal para aprobación. CUARTO: **Con respecto al tema de salarios se aprueban las metas y rubros dejando claro que solo se autoriza el pago de salarios SIN que contemple el incremento de la escala salarial indicada en el oficio OF-RH-147-2023, dado que el Concejo Municipal nunca aprobó la escala salarial que contempla el mencionado oficio.** QUINTO: Aplicar el pago de los salarios a los funcionarios que actualmente no recibirán pago en el mes de diciembre según lo indica el oficio AMBMC-340-2023 y el DAF-PRE-M-82-2023 que contienen la modificación interna 06-2023 utilizando la escala salarial aplicada con el aumento del 5.5% por costo de vida, según la siguiente escala: (...) SEXTO: Ratificar el acuerdo tomado por el Concejo Municipal que solo aprobó el 5.5% por costo de vida de acuerdo con lo acordado mediante el acuerdo tomado en el acta 57-2023 y que se basan en el expediente administrativo N° DRT-URAC-HER-HE-154-50-2022, entre la Municipalidad de Belén y la Seccional de la Asociación de Empleados Públicos y Privados, equivalente al 5.5% adeudado y retroactivo al 01 de enero del 2023. SETIMO: Realizar una*

sesión de trabajo entre la Administración y el Concejo Municipal para discutir y analizar cómo se atenderá la escala salarial propuesta en el oficio OF-RH-147-2023. OCTAVO: Queda bajo la responsabilidad de la Administración realizar los ajustes en las conductas y actuaciones administrativas como en derecho corresponda para aplicar los acuerdos de este informe en la supra indicada. NOVENO: Que siendo que en el Acta Sesión Extraordinaria 57-2023, celebrada por el Concejo Municipal de Belén, a las dieciocho horas del 22 de Setiembre del dos mil veintitrés se analizó como el único punto la convocatoria por el Oficio AMB-M-877-2023 de la Alcaldesa Thais Zumbado. Conforme, al Artículo N° 17 inciso m) del Código Municipal, convoco a sesión extraordinaria al Concejo Municipal el viernes 22 de setiembre a las 6:00 pm en la sala de sesiones del edificio principal. El tema a tratar: Atención al Movimiento de Huelga (...)

DECIMO: POR TANTO Siendo evidente que el Concejo Municipal nunca aprobó ajustes salariales por modificaciones o ajustes a la escala salarial, toda vez que solo se aprobó “Aprobar el reajuste salarial por costo de vida para todas personas trabajadoras de la Municipalidad de Belén ante el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, bajo el expediente administrativo N° DRT-URAC-HER-HE-154-50-2022, entre la Municipalidad de Belén y la Seccional de la Asociación de Empleados Públicos y Privados, equivalente al 5.5% adeudado y retroactivo al 01 de enero del 2023 y que la Dirección Jurídica presente la justificación legal que respalde que se puede realizar el aumento retroactivo del 5,5% al 01 de enero del 2023”, y siendo que los funcionarios de las Direcciones de Recursos Humanos y de Administración Financiera han explicado que se aplicaron por cuenta de la administración ajustes a la escala salarial no aprobados por el Concejo Municipal, y respecto de los cuales no existe acuerdo de aprobación alguno, remitir este asunto a la Auditoría Interna con el fin de que realice las investigaciones a efecto de determinar las responsabilidades por haber afectado los contenidos presupuestarios para el pago de salarios ordinarios de los funcionarios municipales autorizados en el Plan Anual Operativo y en el Presupuesto del ejercicio económico del año 2023, así como la aplicación a los aumentos por la modificación de la escala salarial sin contar con acuerdo PREVIO del Concejo Municipal que la autorice.” (El resaltado no es del original)

Po último el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria N°14 del **05 de marzo del 2024** aprobó el cambio en la escala salarial, mediante el siguiente acuerdo:

*“ACUERDO 32. SE ACUERDA EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO CON CUATRO VOTOS A FAVOR DE LOS REGIDORES Minor Gonzalez, Eddie Mendez, Zeneida Chaves, Luis Rodriguez Y UNO EN CONTRA DE LA REGIDORA María Antonia Castro: PRIMERO: Avalar el dictamen de la Comisión. SEGUNDO: Avalar el oficio OF-RH-045-2024, suscrito por la Señora Yanory Abarca Alvarado, Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos, mediante el cual presenta Propuesta de Escala Salarial de conformidad con el Acuerdo 0803/2024. TERCERO: **Aprobar el ajuste en las 5 categorías de salarios que tenían salarios menores a categorías inferiores a ellas,***

con respaldo en la técnica, la normativa de valoración de puestos, asignación de salarios y la legislación vigente. CUARTO: El ajuste correspondiente, rige a enero del año 2024. QUINTO: Aprobar la escala salarial ajustada que queda de la siguiente manera: (...).” (El resaltado no es del original)

1.2 Proceso de ajustes en las categorías salariales.

Con respecto a los hechos anteriormente mencionados, se puede observar que, en un primer momento, el Concejo Municipal aprobó el incremento salarial sugerido por la Unidad de Recursos Humanos (actualmente Unidad de Gestión de Talento Humano). Asimismo, en el informe OF-RH-147-2023, elaborado por la Coordinadora de Recursos Humanos (actualmente Coordinadora de la Unidad de Gestión de Talento Humano), se señala la necesidad de realizar ajustes en ciertas categorías de puestos, ya que, bajo la estructura salarial anterior, algunas categorías inferiores resultaban con una valoración salarial superior. Esto generaba una incongruencia, en la que un puesto de menor jerarquía percibía un salario base mayor que uno de nivel superior.

Dicha circunstancia da lugar a lo que se denomina ajustes en el equilibrio de las escalas salariales, lo cual además fue comunicado e informado por la Coordinadora de Recursos Humanos (actualmente llamado Unidad de Gestión de Talento Humano) el **03 de agosto del 2023**, mediante Sesión Ordinaria N°48-2023, donde el Concejo Municipal con base en el informe citado anteriormente, acordó lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD Y EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO: PRIMERO: Avalar el Oficio del Asesor Legal. SEGUNDO: Con base al análisis realizado, se concluye que la propuesta de aumento salarial presentada a través del oficio N° OF-RH-147- 2023 es jurídicamente viable, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de validez y eficacia mencionados anteriormente. (...).”

En orden a los hechos, si bien se sucede una primera circunstancia en la cual eventualmente se puede tener que ese aspecto, de que el fin primario del oficio OF-RH-147- 2023 conocido por el Concejo Municipal era concluir sobre la propuesta de aumento salarial y no el cambio de categorías, en particular podría tildarse como una eventual irregularidad, se tiene que el mismo Concejo Municipal, con fecha 5 de marzo de 2024 aprueba lo siguiente:

“ACUERDO 32. SE ACUERDA EN FORMA DEFINITIVAMENTE APROBADO CON CUATRO VOTOS A FAVOR DE LOS REGIDORES Minor Gonzalez, Eddie Mendez, Zeneida Chaves, Luis Rodriguez Y UNO EN CONTRA DE LA REGIDORA María Antonia Castro: PRIMERO: Avalar el dictamen de la Comisión. SEGUNDO: Avalar el oficio OF-RH-045-2024, suscrito por la Señora Yanory Abarca

*Alvarado, Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos, mediante el cual presenta Propuesta de Escala Salarial de conformidad con el Acuerdo 0803/2024. TERCERO: **Aprobar el ajuste en las 5 categorías de salarios que tenían salarios menores a categorías inferiores a ellas**, con respaldo en la técnica, la normativa de valoración de puestos, asignación de salarios y la legislación vigente. CUARTO: El ajuste correspondiente, rige a enero del año 2024. QUINTO: Aprobar la escala salarial ajustada que queda de la siguiente manera: (...).” El resaltado es nuestro.*

Viéndose de esta manera, la autorización al acto que se había cuestionado, y siendo que el mismo pretende una regularización de la escala, su contenido retroactivo de devolverle la necesaria lógica a los actos concatenados referentes a la situación planteada permite determinar que producto de la regularidad de los hechos (aprobación del Concejo Municipal), no se observa la generación de una posible responsabilidad. Esto conforme a una valoración de los hechos y de las circunstancias presentadas.

Desde la perspectiva del marco normativo, debe tenerse presente el contenido del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227: “1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.”

1.3 Comunicación del proceso de ajustes en las categorías salariales.

Como se detalló anteriormente se ha identificado que la Coordinadora de la Unidad de Gestión de Talento Humano realizó ajustes en las categorías salariales con el objetivo de corregir inconsistencias en los montos asignados, evitando que una categoría superior tuviera un salario menor que la anterior. No obstante, **estos cambios no fueron comunicados formal y claramente al Concejo Municipal para su debida aprobación.**

Todo ajuste en materia salarial dentro del sector público debe observar los principios de legalidad y transparencia. De acuerdo con la normativa municipal vigente, cualquier modificación en la escala salarial requiere la aprobación expresa del Concejo Municipal, ya que este órgano es el responsable de la fiscalización y aprobación de presupuestos y remuneraciones.

La gestión de escalas salariales en el sector público se rige por diversas normativas que establecen los procedimientos y requisitos para la modificación de estructuras salariales. Entre ellas se destacan:

Código Municipal (Ley N°7797): En su artículo 13 establece que es competencia del Concejo Municipal la aprobación del presupuesto y sus modificaciones, lo que incluye ajustes salariales. Dicho artículo indica lo siguiente:

“Artículo 13. - Son atribuciones del concejo:

(...)

b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa. (...)”

Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República: En su apartado 2.2, impone requisitos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión financiera de las entidades municipales.

“2.2 Compromiso superior El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben apoyar constantemente el SCI, al menos por los siguientes medios:

(...)

c. El fomento de la comunicación transparente y de técnicas de trabajo que promuevan la lealtad, el desempeño eficaz y el logro de los objetivos institucionales, así como una cultura que incentive, entre los miembros de la institución, el reconocimiento del control como parte integrante de los sistemas institucionales. (...)”

Dado lo anterior, se evidencia debilidad en la forma de comunicar aspectos de tipo salarial, lo cuales deben ser transparentes y claros, que a su vez impacta en la rendición de cuentas y por ende en la robustez del Sistema de Control Interno Institucional.

II. CONCLUSIONES

De acuerdo con la revisión efectuada por esta Auditoría, sobre lo señalado, se extrae y concluye lo siguiente:

- El ajuste realizado en la escala salarial en análisis, aunque técnicamente justificable, no siguió el debido proceso al no ser comunicado formalmente de manera específica al Concejo Municipal para su aprobación. Esta omisión podría exponer a la institución a riesgos de tipo legal y administrativo que podrían afectar la estabilidad financiera y organizativa del municipio. Es fundamental respetar el marco normativo establecido para evitar inconsistencias que puedan derivar en responsabilidades administrativas.
- Además, sobre la situación descrita se puede concluir sobre la ausencia de mecanismos formales de

revisión y validación de los cambios salariales antes de su implementación indica una debilidad crítica en el diseño del control interno. Esta situación podría derivar en decisiones administrativas sin respaldo legal, afectando negativamente la planificación presupuestaria y la confianza institucional.

III. CONSIDERACIONES FINALES

A la Administración

1. De acuerdo con la información contenida en la presente asesoría resulta indispensable que la Administración valore establecer un mecanismo de control claro que garantice que todas las modificaciones de tipo salarial deben ser comunicadas de manera específica para valoración y aprobación del Concejo Municipal antes de su aplicación, independientemente del motivo o justificación.
2. En el mismo orden de ideas, es necesario que la Administración considere dentro de su normativa interna fomentar una comunicación efectiva entre la Unidad de Gestión de Talento Humano, Administración y el Concejo Municipal para evitar este tipo de situaciones, que pueden exponer a la institución en materia legal y financiera.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

LIC. SERGIO VARGAS FLORES
ASISTENTE AUDITORIA INTERNA