

Informe Estudio Especial sobre el procedimiento para el pago de los pluses salariales de prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad.

1. Introducción:

1.1. Origen del estudio:

El presente estudio especial de fiscalización y gestión se origina en la revisión del procedimiento aplicado por la Administración Municipal en el otorgamiento y pago de los pluses salariales denominados, prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad a los funcionarios de la Municipalidad de Desamparados actualmente, en los documentos y contratos que sustentan dichos reconocimientos y conforme a la normativa legal.

1.2. Objetivo del estudio:

Analizar los procedimientos, los documentos, contratos y normativa legal utilizados en la tramitación del reconocimiento de los pluses salariales de prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad, para promover el fortalecimiento de los controles institucionales en ese campo.

1.3. Responsabilidad de la Administración:

La veracidad y exactitud de la información suministrada, con relación a los documentos, contratos que sustentan el pago de los plus salariales de prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad a los funcionarios municipales, es de total responsabilidad de la Administración Activa de la Municipalidad de Desamparados.

Por su parte, las jefaturas en cada Unidad de esta Institución y en el caso específico del Alcalde Municipal, deben velar porque las medidas de control específicas relativas a su ámbito de acción sean suficientes y válidas, y porque los funcionarios sujetos a su autoridad jerárquica las apliquen cumplidamente de acuerdo con los artículos No. 10 y 12 de la Ley General de Control Interno No. 8292.

El estudio se realizó, de acuerdo con la normativa técnica de auditoría generalmente aceptada y con base en las leyes, reglamentos y procedimientos que le son aplicables.

La responsabilidad de esta Auditoría consistió en emitir una opinión, con respecto a que el reconocimiento y cancelación de los pluses salariales denominados disponibilidad, dedicación exclusiva y prohibición, se hayan realizado conforme a la normativa vigente y además el promover el fortalecimiento de los controles institucionales en ese campo.

1.4. Naturaleza y alcance del estudio:

El estudio realizado abarcó aquellos procedimientos, actividades y acciones que ejecutó la Unidad de Recursos Humanos y la Alcaldía Municipal para el reconocimiento y pago de los pluses salariales a los cincuenta funcionarios municipales.

Aspectos analizados:

- Procedimiento del reconocimiento y pago de los pluses salariales: dedicación exclusiva, disponibilidad y prohibición.
- Incumplimiento de normativa.
- Consultas a Recursos Humanos.
- Contratos celebrados con los funcionarios.

1.5. Generalidades sobre el proceso de reconocimiento y pago de los pluses salariales denominados disponibilidad, dedicación exclusiva y prohibición.

Antes de la presentación de los hallazgos determinados por esta Auditoría, es menester señalar que el presente informe trata sobre aspectos de control interno, las posibles responsabilidades de carácter administrativo, en que presumiblemente hubieren incurrido funcionarios municipales, serán tratadas en informes independientes, tal y como lo ordena la Ley General de Control Interno en su artículo 35, el cual indica:

- **Artículo 35 – Materias sujetas a informes de auditoría interna.**

“Los informes de auditoría interna versarán sobre diversos asuntos de su competencia, así como asuntos de los que puedan derivarse posibles responsabilidades para funcionarios, exfuncionarios de la institución y terceros.

Cuando de un estudio se deriven recomendaciones sobre asuntos de Responsabilidad y otras materias, la auditoría interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia. ..”

1.6 Comunicación preliminar de los resultados del estudio

La Auditoría Interna en concordancia a la Norma No. 205 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, realizó el día 20 de agosto del 2015, la reunión denominada “Comunicación de Resultados, la cual fue formalizada mediante invitación: a la Alcaldesa Municipal (Oficios N° 290 y 295-15) y a la coordinadora de Recursos Humanos; para dar a conocer los resultados del estudio denominado “Informe Estudio Especial sobre el procedimiento para el pago de pluses salariales de: prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad.

Durante esta conferencia final se expuso a los siguientes participantes: señora Maureen Fallas Fallas y Yorleny Mora Robles, Alcaldesa y coordinadora de Recursos Humanos, respectivamente.

En esta conferencia final, se expuso los resultados surgidos en el desarrollo del estudio, así como las conclusiones y las recomendaciones que a criterio de la Auditoría se deben de aplicar.

Se confeccionó además un documento denominado “Acta de Comunicación de Resultados” en el cual se detallan los principales aspectos del estudio, los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordadas y los funcionarios que participaron en la reunión.

Es importante indicar, que las diferentes argumentaciones expresadas por los participantes durante la reunión, no tienen repercusión sobre el fondo de los hallazgos determinados en el presente estudio.

De igual forma el día 21/08/2015, se les entregó el Borrador del Informe (Oficio N° 313-15) a la Alcaldesa Municipal, (oficio N° 314-15) a la Coordinadora de la Unidad de Recursos Humanos, con el fin de que realizaran las observaciones necesarias, al capítulo de recomendaciones, o propusieran soluciones alternas para los hallazgos detectados.

De lo anterior, únicamente se recibió por parte de la Unidad de Recursos Humanos (Oficio N° AMURH-668-2015, realizando observaciones al borrador del informe, aspecto que fue valorado por esta Auditoría Interna, para lo cual se adjunta al final de este informe el “Anexo Único” en donde se detallan los criterios de la Administración, y los argumentos de la Auditoría ante los mismos. Ver Anexo Único.

Mediante el oficio No. 326-15, la Auditoría solicita a la Alcaldía, los nuevos plazos y las justificaciones correspondientes para valorarlos. Con el oficio No. AM-716-15 la Alcaldía remite los nuevos plazos y las justificaciones, para lo cual se adjunta al final de este informe el “Anexo Único”.

2. Comentarios y hallazgos:

En la presente investigación, se tienen como aspectos más relevantes:

- Que a 16 funcionarios se les reconoce y paga la dedicación exclusiva, a 14 la disponibilidad y a 20 funcionarios la prohibición.
- Que los contratos que respaldan el reconocimiento de pago de dedicación exclusiva y disponibilidad no tienen plazo de vencimiento, no indican el objeto, ni se detalla las obligaciones, responsabilidades y causas de la pérdida de esos pluses salariales y además no indica a quien le corresponde la fiscalización.
- Que en el reconocimiento y pago de la prohibición no se establece ningún tipo de fiscalización, ni tampoco se indican las condiciones mínimas para disfrutar de ese plus salarial.

2.1. Comentarios sobre los aspectos investigados:

De conformidad con la investigación realizada y la documentación proporcionada por el Área de Recursos Humanos sobre los pluses salariales que se le reconocen a los funcionarios municipales, se hace necesario citar los conceptos básicos de estos, así tenemos que el **Régimen de Dedicación Exclusiva**, se define como el régimen de beneficios recíprocos pactado entre el Municipio y sus funcionarios a nivel profesional y que tiene como fin que el servidor pueda optar por no ejercer su profesión fuera del puesto que desempeña, a cambio de una retribución patrimonial adicional al salario. La Administración municipal pretende por razones de interés público contar con un personal dedicado exclusivo y permanentemente en la función pública.

Este concepto ha sido ampliamente expuesto en la jurisprudencia emanada por la Procuraduría General de la República en sus dictámenes: C- 423- 2005 C – 270 - 2004, C-98 – 2014, C - C- 346 – 2014, C- 271- 2014, donde sostiene que: “ ... **la dedicación exclusiva es aquella compensación económica retribuida a los servidores de nivel profesional, porcentualmente sobre sus salarios base, previa suscripción de un contrato entre el servidor y el máximo jerarca o con quién éste delegue, para que obligatoriamente no ejerzan de manera particular,**

la profesión que sirve como requisito para desempeñar el puesto que ostenten...”. Y en cuanto a la naturaleza jurídica de este plus salarial el órgano asesor ha dicho: “ ... en cuanto a la naturaleza jurídica de la dedicación exclusiva, es 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 contará con personal de nivel profesional dedicado exclusiva y permanentemente a la función, que comporte una fuerza idónea y eficiente de trabajo...”.

De igual manera la **Prohibición**, está definida como una compensación económica por la disminución en sus ingresos que un funcionario público pueda sufrir, a consecuencia de la imposibilidad de ejercer su profesión fuera de su ámbito laboral público donde presta sus servicios, al existir una norma de rango legal que prohíbe dicho ejercicio.

Ahora bien, la prohibición no es opcional o facultativa, sino que se halla establecida por imperativo legal y la sola aceptación del cargo por parte del funcionario implica de pleno derecho someterse a esa prohibición. En ese sentido la Procuraduría ha emitido los dictámenes C- 200-97 y C - 209 – 2002, C- 299 – 2005, C- 057 – 2014.

Por su parte la **Disponibilidad**, es una obligación generalmente de naturaleza contractual y de derecho público, a cambio del pago de un monto o porcentaje salarial que perciben quienes están sujetos a la misma, a fin de que éstos se encuentren localizables y disponibles fuera de la jornada ordinaria, para trasladarse si así les es requerido a prestar sus servicios en la atención de alguna emergencia o situación imprevisible que demande asegurar la continuidad del servicio público...

2.2- Resultados del Estudio:

2.2.1 Débil control de fiscalización en el otorgamiento de los pluses salariales de prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad y además la falta de elementos en los contratos que se utilizan para el pago de esas remuneraciones salariales.

En el otorgamiento de estos pluses salariales, a los funcionarios municipales según la información aportada por la Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad, bajo el oficio N° AMURH-181-A-15, se denota una serie de debilidades que se detallan en los siguientes puntos:

A. En cuanto al plus referente a la **Prohibición**, si bien este se fundamenta en una determinada ley y es de carácter obligatorio para quienes sean los beneficiarios, nos encontramos que para gozar del mismo se deben de cumplir con requisitos mínimos

como de tener el grado académico correspondiente y estar afiliado al colegio respectivo, sin embargo la administración no ejerce un control en cuanto a que dichos funcionarios estén cumpliendo con el requisito de colegiatura y mucho menos que los mismos estén al día con las obligaciones que les impone dichos colegios y consecuentemente de que se pueda seguir gozando de ese componente salarial.

B. Por otro lado el plus de **Dedicación Exclusiva**, es de carácter facultativo fundamentado en el acuerdo de voluntades entre la Administración Municipal y el funcionario, regida por el Reglamento de Dedicación Exclusiva de la Municipalidad de Desamparados, que se publicó en el diario oficial la Gaceta N° 54 del 10 de agosto de 1999.

Ahora bien, por ser un acuerdo de voluntades, no deben mediar solo las voluntades de la Administración y el funcionario, sino el interés público y como regla general, la existencia de contenido presupuestario.

En esa misma línea de pensamiento, tenemos que la Administración no ha establecido un control sobre estos contratos, en cuanto a si realmente se amerita mantenerlos en el tiempo y si los mismos mantienen las condiciones en que fueron otorgados.

De igual manera no existen estudios técnicos que acompañen las solicitudes para acogerse a ese beneficio salarial, tampoco de conformidad con la información dada por el Unidad de Recursos Humanos, se infiere que a los puestos que se les otorga dicho componente salarial obedezcan a una adecuada planificación institucional que permita considerar y de forma integral las necesidades actuales y futuras para resguardar el interés público.

C. Por último en el plus denominado **Disponibilidad**, es una obligación generalmente de naturaleza contractual, donde quienes se benefician a cambio del pago de un monto o porcentaje salarial se encuentran localizables y disponibles fuera de la jornada laboral ordinaria para atender una emergencia o situación imprevisible que demande la continuidad del servicio público municipal o aquellas actividades ordinarias propias e inherentes al accionar municipal que no se pueden cumplir en las jornadas ordinarias y no es de carácter permanente.

En el caso de la Municipalidad, esta remuneración excepcional está regulada por el Reglamento al Régimen de Disponibilidad para los Funcionarios de la Municipalidad de Desamparados, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 186, del 30 de setiembre 1996.

Sin embargo, al revisar la documentación remitida por la Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad a esta Auditoría, nos encontramos que los contratos que amparan el pago de disponibilidad datan en algunos casos desde el dos mil seis hasta los más recientes del dos mil catorce, lo cual implica que la Administración no ha realizado la fiscalización necesaria sobre los contratos ni tampoco ha evaluado si las necesidades institucionales que dieron origen a esa retribución se mantienen actualmente, dando un carácter permanente al reconocimiento de plus salarial.

D. Los contratos que se suscribieron desde hace aproximadamente ocho años y los más recientes del dos mil catorce por parte de la Administración con los funcionarios, para el reconocimiento del pago de dedicación exclusiva y disponibilidad, si bien cuentan con elementos que deben estar presentes en ese tipo de relación contractual, tales como los sujetos, hay otros como el fin que no se encuentra de forma clara y contundente en esos instrumentos contractuales. En ese mismo sentido, tenemos lo referente al contenido del contrato, pues se es omiso al establecer las obligaciones y responsabilidades tanto de la Administración como las del funcionario, es decir no queda claro en que se compromete la administración y el funcionario. Tampoco se enumeran las condiciones en que se da por terminada esa relación contractual y además los mismos se establecen por tiempo indefinido, cuando lo prudente sería establecerlos por periodos determinados.

Otro elemento no menos importante, es que no se establece a quien le corresponde por parte de la Administración controlar el cumplimiento de lo allí establecido.

Por último, de conformidad con la documentación que nos enviara la Unidad de Recursos Humanos, se pudo constatar que los contratos no están respaldados en informes técnicos que contengan las razones por las cuales el o los funcionarios deben de ser sujetos del pago de dedicación exclusiva y de disponibilidad y donde se expongan las características del servicio que se debe prestar por parte de la Municipalidad y las funciones o tareas del puesto que justifiquen el reconocimiento de esos rubros salariales.

3. Conclusiones:

Las debilidades que se han señalado en el otorgamiento de los pluses salariales de la Dedicación Exclusiva, Disponibilidad y Prohibición reflejan que la Administración Activa, no ha tomado medidas de control, supervisión y fiscalización, toda vez que aparentemente no existen informes técnicos actualizados que justifiquen la necesidad municipal de otorgar las remuneraciones de disponibilidad y dedicación exclusiva.

Es más, su actitud pasiva en cuanto a la falta de control y fiscalización ha permitido que se establezcan contratos de dedicación exclusiva y disponibilidad por tiempo indefinido, sin detallar cuáles son las obligaciones y responsabilidades de los servidores municipales que se les otorgan esas remuneraciones salariales, ni tampoco se indican porque se están otorgando y quienes serían los responsables de verificar que se cumplan las condiciones que en ese instrumento se establecieron.

Esa misma falta de fiscalización, ha tenido como consecuencia que dichas remuneraciones se hayan otorgado únicamente con la solicitud del funcionario municipal, porque no existe una documentación técnica institucional que permita determinar o conocer las razones por las cuales la Administración determinó que a esos funcionarios municipales debe de reconocérsele el pago de disponibilidad o de dedicación exclusiva.

Esa ausencia de controles por parte de la Administración Activa ha creado incertidumbre, en cuanto a si a los funcionarios que se les reconoce el plus de prohibición, se encuentran al día con sus respectivos colegios o bien hayan sido sancionados disciplinariamente, toda vez que no consta que se realicen esas consultas por la administración desde que se les reconoció este plus salarial.

Cabe señalar que los pluses salariales de dedicación exclusiva y disponibilidad antes descritos, están regulados por dos Reglamentos debidamente aprobados por las instancias municipales, los mismos nacen a la vida jurídica en el año mil novecientos noventa y seis y mil novecientos noventa y nueve donde imperaban otro tipo de necesidades municipales y desde esa fecha no han sido revisados ni ajustados a las nuevas disposiciones jurídicas que regulan esos institutos jurídicos y a las necesidades actuales de la municipalidad.

4- Recomendaciones

De conformidad con la Ley General de Control Interno, artículos: 2 incisos a),b),c), d); 7, 10, 12, 35, 37, 36, 39, y con el fin de subsanar las debilidades de control interno señaladas en el presente informe, se recomienda:

Al Concejo Municipal

4.1- Dictar y aprobar, en el plazo de sesenta días hábiles y de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico y dentro de sus competencias, las políticas de conformidad con las necesidades institucionales para el reconocimiento de los pluses salariales denominados Disponibilidad y Dedicación Exclusiva, para la ejecución por parte de la Alcaldía Municipal.

4.2- Aprobar las reformas o los nuevos Reglamentos sobre el Reconocimiento de la Dedicación Exclusiva y Disponibilidad, que en su momento remita la Alcaldía Municipal, en el plazo máximo de dos meses posterior a la fecha en que la Alcaldía someta a conocimiento de ese Órgano Colegiado, dichas propuestas.

Para el cumplimiento y seguimiento de esta Auditoría de las citadas recomendaciones, se considera la aprobación del Concejo Municipal mediante acuerdo donde se conoció este informe. Para lo cual, la Secretaría General deberá remitir copia certificada del acuerdo, ocho días posteriores al conocimiento del mismo.

De igual manera, los plazos establecidos en las recomendaciones incluyen el periodo de consultas técnicas o dictámenes que deben de emitir otras instancias del órgano colegiado, si así lo estima dicho Concejo.

A la Alcaldesa Municipal

4.3- Realizar un estudio la Municipalidad para otorgar o mantener los pluses salariales de dedicación exclusiva y disponibilidad, con el fin de determinar a cuales funcionarios se les debe otorgar o mantener dichos pluses, lo anterior en un plazo de noventa días naturales.

4.4- Ordenar a la Unidad de Recursos Humanos que revise todos los contratos de reconocimiento de disponibilidad y dedicación vigentes y rinda un informe sobre el estado actual de los mismos. De igual manera elabore un plan de acción para la fiscalización y control del pago de prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad a los beneficiarios de esos pluses salariales, para tal efecto se otorga un plazo de noventa días naturales.

4.5- Elaborar los proyectos de reforma o los nuevos reglamentos para el reconocimiento de los pluses salariales denominados disponibilidad y dedicación exclusiva, tomando en cuenta el estudio solicitado en el punto número 4.3, dentro de un plazo de ciento veinte días naturales, el cual para seguimiento de esta Auditoría rige a partir del recibo de este informe.

Para acreditar el cumplimiento de estas recomendaciones, la Alcaldía, mediante oficio dirigido a la Auditoría Interna, deberá enviar mensualmente, informes sobre el avance en el cumplimiento de estas recomendaciones e informe final con los productos solicitados.

Los plazos del capítulo 4 del presente informe referente al cumplimiento de las recomendaciones, rigen a partir de la comunicación de estas a los diferentes órganos aquí señalados.

De no cumplirse con lo establecido en los párrafos anteriores, se procederá a establecer las responsabilidades y sanciones correspondientes tal y como lo establece el artículo 41 de la Ley General de Control Interno.

Atentamente,

Lic. Álvaro Fidel Rescia Barahona
Auditor Interno

Lic. Juan Emilio Jiménez Delgado
Auditor Encargado



- Archivo

ANEXO ÚNICO

Observaciones a las recomendaciones del borrador del informe Estudio Especial sobre el procedimiento para el pago de los pluses salariales de prohibición, dedicación exclusiva y disponibilidad.

No. Párrafos	4.1.1 y 4.2.1		
Observaciones Administración	Mediante oficio N° AM-716-15, del día 08/09/2015, la Alcaldesa Municipal en conjunto con la coordinadora de Recursos Humanos, solicitan la readecuación y propuesta de plazos para las recomendaciones, se adjuntan como base el oficio No. 668-2015 de Recursos Humanos		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>	Parcial <input checked="" type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría	Oficio No. 344-15 del 11 de setiembre de 2015, asunto: ampliación de plazos para ejecutar las recomendaciones. a- En cuanto al plazo de la recomendación 5.1, léase correctamente 4.3, se amplía para su cumplimiento y se		

establece por noventa días naturales, se amplía en 30 días naturales.

b- Respecto al plazo de la recomendación 5.2, léase correctamente 4.4, se amplía para su cumplimiento y se establece en noventa días naturales, se amplía el plazo en hasta 60 días del plazo original.

c- En relación al plazo de la recomendación 5.3, léase correctamente 4.5, se concede la ampliación del plazo en hasta 120 días naturales, o sea se aumenta el plazo en 30 días naturales.

Es importante señalar que esta Auditoría Interna, no acepta abiertamente las justificación que se indican en el citado oficio, referente a las cargas de trabajo permanente, el escaso personal, que el sistema de planillas es muy limitado y la posible ausencia del titular de la coordinación por su estado de embarazo, por cuanto las responsabilidades institucionales, deben estar enmarcadas dentro de los aspectos de planificación, dirección y coordinación; mismas que prevén que las tareas se ejecuten de conformidad con la normativa vigente. Aparte que la Administración, debe considerar con anterioridad si las cargas de trabajo podían ser asumidas en su totalidad con un recargo o una suplencia total las funciones de esa Unidad, o de lo contrario tomar de forma inmediata las medidas necesarias para equilibrarlas.

Por tratarse de un tema en el que debe participar la Alcaldía y otras unidades relacionadas, y con el ánimo de que las debilidades citadas en el presente informe se minimicen, con el fin de fortalecer el control interno, se procede a la ampliación de los plazos tal y como fue comunicado en el oficio No. 344-15, para lo cual se hace la corrección de los plazos de las recomendaciones N° 4.3, 4.4 y 4.5., las demás recomendaciones se mantienen incólumes.

En razón de ello el oficio No 716-15 de la Alcaldía, con las justificaciones ha sido trasladado a los encargados del estudio de Gestión de Recursos Humanos para la valoración correspondiente.