



INFORME DE ESTUDIO DE CARACTER ESPECIAL

AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO ACERCA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL REFERENTES A LA GESTIÓN DEL PAGO DE LAS REMUNERACIONES AL RECURSO HUMANO MUNICIPAL

Leda. Maricruz Arce Delgado. M.A.G.

DICIEMBRE 2025



AUDITORIA

CONTENIDO

	Página N.º
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. RESULTADOS	12
2.1 Acerca de la necesidad de fortalecer el marco normativo interno	12
2.2 Se debe revisar el empleo de servidores ocasionales y por servicios especiales	13
2.3 Se debe revisar el pago por dedicación exclusiva	20
2.4 Se deben revisar los procedimientos de control para el pago de horas extra	22
3. CONCLUSIONES.....	28
4. RECOMENDACIONES	29
5. CONSIDERACIONES FINALES	32



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Los componentes de las remuneraciones salariales, con el fin de verificar el cumplimiento razonable de la normativa legal, las políticas internas y los principios de equidad e igualdad salarial y garantizar el uso eficaz y eficiente de los fondos públicos administrados por el gobierno local de Atenas, y brindar información confiable y oportuna sobre la gestión institucional.

¿Por qué es importante?

La gestión financiera y administrativa en las entidades que conforman la Administración Pública Municipal es una función de carácter esencial que exige el cumplimiento riguroso de principios de legalidad, transparencia y eficiencia. Dentro de este marco de responsabilidad fiduciaria, el proceso de gestión de pago de remuneraciones al personal se erige como un pilar fundamental. Este proceso no solo garantiza el cumplimiento de los derechos laborales de los funcionarios, sino que también implica la correcta y justificada erogación de fondos públicos, requiriendo un sistema robusto de control interno que minimice los riesgos de error material, fraude o incumplimiento normativo.

¿Qué encontramos?

Que Manual descriptivo de puestos, data de enero del 2013; el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios es de julio de 2002 y el Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva en la Municipalidad de Atenas es del año 2009, tratándose de instrumentos de gestión y control que tienen una importante incidencia en lo que se refiere a la fijación de los pluses salariales a los funcionarios, por cuanto no recogen los nuevos criterios que emanan de leyes como la Ley N° 9635, Ley Marco de Empleo Público, criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, entre otros.

No se cuenta con regulaciones específicas para temas como la evaluación del desempeño; pago de horas extraordinarias, plan de capacitación, el reclutamiento y selección de personal sea fijo u ocasional o por servicios especiales, atención de situaciones que generen riesgos de la comisión de actos irregulares o fraudulentos.

Cuarenta y cuatro servidores con nombramiento ocasional, 11 por servicios especiales, estos significan el 38% del total de los servidores municipales siendo que un número importante de esos funcionarios registran ingresos a la institución de los años 2015, 2016, 2017; 2019, 2021, 2022, 2023 y 2024, lo cual significa estar más de doce meses en esa condición. Se estableció que la Municipalidad por la contratación de personal bajo esas modalidades, ha venido experimentando un crecimiento importante comparado, para lo cual se debe tener presente lo que ha dicho la Procuraduría General de la República que dichas contrataciones a plazo fijo o por obra determinada sólo pueden prorrogarse en aras de concluir la labor particular y específica para la cual el sujeto fue contratado por tiempo expreso, de lo contrario se podría estar ante situaciones que rifen con el marco normativo aplicable.



AUDITORIA

No existe un conveniente monitoreo sobre los contratos laborales de los servidores que se les reconoce el pago de la dedicación exclusiva y no está actualizado el marco normativo interno acorde con lo que establece la actual legislación.

Respecto al pago de hora extra se estableció que 21 funcionarios de 107 en total (21,75%), consumieron aproximadamente el 62,45% del total pagado en horas extra en el año 2025, por lo cual es importante evaluar en detalle las tareas de esos funcionarios a ver si el pago es razonable con los trabajos realizados, y minimizar el riesgo de que ese pago se convierta en un salario mensual más para ellos, lo cual también incrementa en el monto de aguinaldo.

También se determinó que no se cuenta con procedimientos de control escritos (reglamento) que coadyuve a la gestión y control sobre el pago de hora extra a los servidores que deben realizar tareas adicionales.

¿Qué sigue?

Se están sugiriendo las recomendaciones correspondientes al Concejo y Alcaldía municipales para que se adopten las medidas correctivas.



AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO ACERCA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL REFERENTES A LA GESTIÓN DEL PAGO DE LAS REMUNERACIONES AL RECURSO HUMANO MUNICIPAL

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realiza con fundamento en las competencias que le otorga el artículo 22 de la Ley General de Control Interno No. 8292 a la Auditoría Interna Municipal, y conforme con el plan de trabajo de esta Auditoría para el período 2025.

1.2. OBJETIVO GENERAL DEL ESTUDIO

Evaluar los componentes de las remuneraciones salariales, con el fin de verificar el cumplimiento razonable de la normativa legal, las políticas internas y los principios de equidad e igualdad salarial y garantizar el uso eficaz y eficiente de los fondos públicos administrados por el gobierno local de Atenas, y brindar información confiable y oportuna sobre la gestión institucional.

1.2.1 Objetivos específicos

- Evaluar el control interno aplicado sobre las retribuciones salariales.
- Evaluar la aplicación de la normativa relacionada con las retribuciones salariales
- Revisar detalladamente la estructura salarial y los criterios utilizados para determinar los salarios de los empleados.

1.3. NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO

Este estudio comprendió el análisis de las actividades y procesos desarrollados por la Administración Municipal en el cumplimiento de su responsabilidad de establecer los procedimientos de control para los procesos de pago de las remuneraciones de su personal, con el fin de garantizar el uso eficaz y eficiente de los fondos públicos administrados por el gobierno local de Atenas, y brindar información confiable y oportuna sobre la gestión institucional

Lo anterior sin perjuicio de otras investigaciones u observaciones que pueda efectuar esta Auditoría Interna en cumplimiento de sus funciones; así como de cualquier ajuste que con posterioridad se pueda determinar cómo necesario.

Además, se observaron en lo aplicable las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP), las Normas para el ejercicio de las auditorías internas en el sector público (R-DC-119-2009) y lineamientos de trabajo establecidos por la Auditoría Interna. El período evaluado comprendió entre el 01 de enero al 30 de setiembre de 2025.



Es pertinente señalar, que algunos aspectos determinados en el presente estudio serán valorados por la Auditoría Interna Municipal con el fin de determinar si las acciones seguidas por la Municipalidad se ajustaron al marco normativo aplicable y no se generó afectación al patrimonio o hacienda municipal.

La revisión abarcará el período comprendido entre el 1 de enero al 30 de setiembre de 2025, ampliándose cuando se consideró necesario.

1.4. METODOLOGÍA APLICADA

El presente estudio se desarrolló de conformidad con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014) y las Normas Generales para el Ejercicio de la Auditoría Interna (R-DC-119-2009).

Se analizó la información y actuaciones ejercidas por la Administración sobre la gestión de formulación y aprobación de la liquidación, contándose para ello con el apoyo de un equipo de asesores y esta Auditoría.

En consecuencia, es de suma relevancia apuntar que los resultados y las conclusiones expuestos en el presente informe, tienen como fundamento la información financiera y documentación aportada por la Administración Municipal.

Las indagaciones se realizaron por medio de solicitudes de información planteadas a la administración por esta Auditoría Interna.

1.5. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

La presentación preliminar de los resultados, las conclusiones y recomendaciones del presente estudio se realizó el 18 de diciembre de 2025 en reunión celebrada en la oficina de Alcaldía, estando presentes, Máximo Chaves Ovaes, Alcalde; Martha Castro Vice alcaldesa, Jorge Rodríguez Montero, Director de Administración Financiera y Recursos Humanos, Patricia Castro Solorzano Encargada de Planillas, y la suscrita auditora Maricruz Arce Delgado, en su calidad de Auditora Interna de la Municipalidad de Atenas. Posteriormente, se les entregó en versión digital, el borrador del informe, lo cual se hace constar en el acta levantada de la reunión, con el propósito de que en un plazo no mayor a quince (10) días, planteen las observaciones que estimen pertinentes.

1.6 LIMITACIONES PARA EL ESTUDIO

No se presentaron limitaciones para el desarrollo del presente estudio.

1.7 GENERALIDADES DEL ESTUDIO

La gestión financiera y administrativa en las entidades que conforman la Administración Pública Municipal es una función de carácter esencial que exige el cumplimiento riguroso de principios de legalidad, transparencia y eficiencia.



Dentro de este marco de responsabilidad fiduciaria, el proceso de gestión de pago de remuneraciones al personal se erige como un pilar fundamental.

Este proceso no solo garantiza el cumplimiento de los derechos laborales de los funcionarios, sino que también implica la correcta y justificada erogación de fondos públicos, requiriendo un sistema robusto de control interno que minimice los riesgos de error material, fraude o incumplimiento normativo.

Por ende, la evaluación periódica de los procedimientos de control en la administración de nóminas es indispensable para asegurar la confiabilidad de los registros y la integridad del gasto institucional.

A pesar de la trascendencia de esta función, los procedimientos de gestión de nómina están sujetos a diversos riesgos operativos y de cumplimiento, que van desde la duplicidad de pagos y errores en el cálculo de deducciones, hasta la falta de segregación de funciones, debilitando la gestión de los recursos.

En este contexto, el presente estudio se enfoca en la necesidad de evaluar la eficacia de los controles internos implementados específicamente en el proceso de gestión de pago de remuneraciones.

Esta evaluación es crucial para determinar si los mecanismos actuales garantizan la exactitud, oportunidad y legalidad de los desembolsos, actuando como una herramienta preventiva y correctiva, indispensable para la rendición de cuentas ante los entes fiscalizadores y la ciudadanía.

En ese mismo orden de ideas, el Código Municipal, promulgado mediante la Ley Nro. 77941 estableció en su Título V, artículo 124 y siguientes, las normas que regulan la materia laboral en este sector de la administración pública.

Este cuerpo normativo se ocupó de normar en las municipalidades del país aspectos tales como la carrera administrativa municipal y sus características particulares, los conceptos de servidor interino y de confianza, los requisitos de ingreso al régimen de servicio municipal, la obligatoriedad de que cada municipalidad cuente con un Manual Descriptivo de Puestos General y la necesidad de que se mantenga actualizado en estas instituciones un Manual de Organización y Funcionamiento, entre otros aspectos relacionados con esta materia.

A continuación, se detalla la normativa que incide en la gestión de recursos humanos, contenida en el Código Municipal:



MUNICIPALIDAD DE ATENAS

AUDITORIA

ARTICULOS	DETALLE
124-125	Carrera Administrativa Municipal. Se establece la Carrera Administrativa Municipal con el objeto de profesionalizar al servidor público municipal, facilitando la creación de condiciones para la movilidad vertical dentro del régimen y garantizar la estabilidad laboral. La carrera administrativa por sí sola no es un fin, sino un medio para alcanzar en forma eficaz y eficiente los cometidos que originaron el gobierno local, de manera que solo en tanto se alcanzan esos objetivos se justifica el sistema de recursos humanos adoptado bajo esa figura.
126	Selección y nombramiento de personal por mérito. Toda relación de servicio entre el funcionario y la Administración Pública está basada en los principios estatutarios que contienen los numerales 191 y 192 de nuestra Carta Política.
127	Servidores interinos y de confianza. Establece estos conceptos y agrega que los servidores interinos (a plazo fijo en suplencias, servicios especiales o jornales ocasionales), y los de confianza (a plazo fijo para servicio directo al Alcalde, Presidente o Vicepresidente del Concejo y fracciones políticas del Concejo), no están amparados a la carrera administrativa municipal, dado que no están nombrados en plazas fijas o por tiempo indefinido previo procedimiento de selección y cumplimiento de todos los requisitos normativos.
128	Requisitos de ingreso al servicio dentro del régimen municipal. Establece las pautas bajo las cuales las Municipalidades deben proceder a elegir a sus servidores en plazas fijas o por tiempo indefinido.
129	Manual Descriptivo de Puestos General. Obligatoriedad de contar con este instrumento para demostrar idoneidad, el cual “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”.
130	Manual de Organización y Funcionamiento. Obligatoriedad de contar con este instrumento, el cual es de invaluable importancia, dado que supone la definición y cometidos de las dependencias municipales y de sus funcionarios, generando seguridad jurídica respecto al alcance de sus responsabilidades a efectos de exigir eficiencia y cuentas.
131	Determinación de sueldos y salarios en el sector municipal. Los salarios dentro del Régimen Municipal, al igual que en cualquier otra institución del Estado, se encuentran predeterminados en función de cada categoría, clase o modalidad de empleo, según la Escala Salarial correspondiente, en donde se toman en cuenta las condiciones presupuestarias de los entes estatales, el costo de vida en las distintas regiones, así como los salarios existentes en el mercado para puestos iguales y otros factores.
133-142	Selección de personal. Se detallan las reglas a seguir en el proceso de selección del personal municipal, las reglas para su promoción o traslados y la obligatoriedad de mantener actualizado un Manual para el reclutamiento y selección, basado en el Manual General que fijará las pautas para garantizar los procedimientos, la uniformidad y los criterios de equidad exigidos, además de la observancia al principio de igualdad y equidad entre géneros.
ARTICULOS	DETALLE



AUDITORIA

143	Otorgamiento de incentivos y beneficios. Los incentivos y beneficios que propicien el cumplimiento de los objetivos de cada municipalidad y que por sus características internas fomenten el desarrollo y la promoción del personal municipal, estarán regulados por la evaluación de su desempeño -proceso o técnica que estimará el rendimiento global del empleado- o por una apreciación sistemática del desempeño del individuo, que permita estimular el valor, la excelencia y otras cualidades del trabajador. Lo anterior es consecuente con los enunciados principales de la Ley General de Control Interno, que establece mecanismos de evaluación del desempeño de la gestión de la Administración y, por ende, del desempeño del personal municipal.
144-150	Evaluación y calificación del servicio. Se establecen las reglas generales a observar en la evaluación del desempeño de los funcionarios municipales y, en especial, se establece que la Municipalidad está llamada a implementar al menos un manual que disponga el mecanismo y procedimiento a seguir, para la evaluación y calificación del servicio.
151-152	Capacitación del personal municipal. Se crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, para el diseño y la ejecución del proceso de capacitación municipal, integrado, sistemático, continuo y de alta calidad.
153-154	Concesión de permisos laborales. Se establecen las reglas generales para la concesión de permisos con o sin goce de salarios al personal municipal.
155-157	Derechos, deberes y prohibiciones. Se establecen los derechos, deberes y prohibiciones aplicables al personal y que se deben observar en la relación laboral.
158-161	Régimen sancionatorio. Se tipifican las sanciones aplicables al personal municipal y el procedimiento a seguir para esa aplicación.

El pago de servicios personales tiene una representación significativa en el presupuesto institucional.

La planilla actual de la Municipalidad es de 144 funcionarios distribuida de la siguiente manera:

Tipo de nombramiento	Cantidad	%
En Propiedad	71	49
Interino	18	13
Ocasionales	44	31
Servicios especiales	11	7
Total	144	100

Fuente: Departamento de Recursos Humanos

La Municipalidad destina alrededor del 50% de su presupuesto total de egresos en el pago de las remuneraciones de su personal. En ese sentido revisando la ejecución de los años 2023 y 2024 se advierte un crecimiento tanto de los egresos ejecutados como los pagos por concepto de remuneraciones que pasan de un 45% a un 50% en

ese orden. Para el año 2025 si bien muestra una ejecución mejor, esto se debe a que no considera el registro de los pagos de los dos últimos meses (noviembre y diciembre), lo cual hace prever que se mantiene la tendencia creciente del gasto:

	EGRESO EJECUTADO		
	EJECUTADO 2025	EJECUTADO 2024	EJECUTADO 2023
REMUNERACIONES BÁSICAS	720 759 757,00	830 391 247,00	674 862 957,00
REMUNERACIONES EVENTUALES	48 208 429,00	89 335 381,00	70 126 704,00
INCENTIVOS SALARIALES	158 822 906,00	326 469 214,00	274 697 504,00
CONTRIB PATRONALES AL DES Y LA SEG SOCIAL	86 329 119,00	109 439 524,00	89 181 283,00
CONTRIB PATRONALES A FONDOS DE PEN Y OTROS FON DE CAP	87 283 055,00	94 745 977,00	75 622 371,00
TOTAL	1 101 403 266,00	1 450 381 343,00	1 184 490 819,00
Presupuesto real	3 063 068 424,25	2 914 680 303,47	2 628 684 643,98
Representación porcentual	36%	50%	45%

Fuente: Sistema de Información Sobre Planes y Presupuestos de la CGR.

Esto significa que, a parte de la remuneración básica a los funcionarios, también muestra una tendencia hacia el alza el pago de remuneración eventuales donde destaca el pago de horas extra y el reconocimiento de incentivos salariales.

En cuanto al pago de los salarios de los funcionarios municipales, se debe tener presente que con la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP) opera la figura del Salario Global en Costa Rica, eso sí teniendo presente algunas exclusiones y excepciones importantes.

El Salario Global generalmente aplica para las nuevas contrataciones que ingresan al sector público bajo la rectoría de MIDEPLAN después del 10 de marzo de 2023 y entre los principales casos en que no aplica o quedan excluidos del ámbito de la ley, y por lo tanto, del Salario Global:

Instituciones Excluidas (Art. 3 LMEP)

- **Entes Públicos No Estatales (EPNE).**
- **Empresas e Instituciones Públicas en Competencia:** Como los bancos públicos (ej. Banco de Costa Rica, Banco Nacional), el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). La exclusión es total, salvo en lo relativo a las disposiciones sobre negociación colectiva.
- **El Benemérito Cuerpo de Bomberos.**

Puestos con Exclusión Específica (Rectoría Propia): Aunque forman parte del Estado, algunos grupos de servidores públicos tienen regímenes de empleo propios, quedando excluidos de la rectoría de MIDEPLAN y, por ende, del Salario Global:

- **Personas Docentes y Académicas:** Docentes contemplados en el Título II y IV del Estatuto del Servicio Civil (ej. maestros del MEP) y Docentes y académicos de la educación técnica.
- Servidores en Ciencias de la Salud; Servidores Policiales; Servidores en funciones del Servicio Exterior; Servidores en Cargos de Confianza.



Personas que Administran Justicia y Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones. (Dependen de las leyes específicas de su poder u organismo).

Servidores con Salario Compuesto (Régimen de Transición): El cambio a Salario Global no aplica a la mayoría de los funcionarios que ya estaban laborando en el sector público (salario compuesto) antes de la entrada en vigencia de la LMEP:

- **Personal Existente:** Los servidores públicos que tenían una relación laboral antes del **10 de marzo de 2023** (fecha de entrada en vigencia de la ley) mantienen su sistema de **Salario Compuesto** (salario base más pluses/incentivos), hasta que:
 - Ocurra una **ruptura** en su continuidad laboral (por ejemplo, una renuncia y reingreso posterior, generalmente después de un mes de cese, o seis meses para el sector educativo).
 - Su salario compuesto sea **igualado o superado** por el Salario Global de su respectiva clase de puesto.
 - Sean trasladados a un puesto de **distinta clase o nomenclatura**.
- **Movimientos sin cambio de régimen:** No aplica el Salario Global a servidores con Salario Compuesto que realicen movimientos como:
 - **Traslado** a un puesto de la misma clase.
 - Nombramiento **interino o en propiedad** a un puesto de la misma clase.
 - **Permisos sin goce de salario, incapacidades o licencias** (no constituyen ruptura de la relación laboral).

En resumen, el Salario Global está diseñado como el **nuevo esquema de remuneración** para el personal de **nuevo ingreso** o para quienes reingresan después de una ruptura laboral. La mayoría del personal que ya estaba en la Administración Pública mantiene su salario compuesto.

En virtud de lo expuesto es claro que la Municipalidad debe contar con un sólido sistema de control interno aplicado sobre las retribuciones salariales; la aplicación de la normativa respectivos y contar con una estructura salarial y los criterios utilizados para determinar los salarios de los empleados.



2. RESULTADOS

2.1 Acerca de la necesidad de fortalecer el marco normativo interno

La Municipalidad cuenta con normativa interna relacionada con el tema de la administración del recurso humano que está desactualizada y que no responde a las nuevas exigencias o bien carece de ella en aspectos relevantes en esa materia.

El Manual descriptivo de puestos, data de enero del 2013; el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios es de julio de 2002; el Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva en al Municipalidad de Atenas es del año 2009.

Hay que indicar que tanto la desactualización del Manual descriptivo de puestos como el reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva tiene una importante incidencia en lo que se refiere a la fijación de los pluses salariales a los funcionarios, por cuanto no recogen los nuevos criterios que emanan de leyes como la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, Ley Marco de Empleo Público, criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, entre otros.

Por otro lado, no se cuenta con regulaciones específicas para temas como la evaluación del desempeño; pago de horas extraordinarias, plan de capacitación, el reclutamiento y selección de personal sea fijo u ocasional o por servicios especiales, atención de situaciones que generen riesgos de la comisión de actos irregulares o fraudulentos.

Es importante destacar que la Municipalidad en su página web revela la siguiente estructura organizativa la cual debe ser consecuente con su marco regulatorio interno:

ORGANIGRAMA



Fuente: Página Web de la Municipalidad de Atenas



He de señalar que en la sesión extraordinaria 261 del 17 de agosto de 2023 se presentó al Concejo la propuesta del Manual de Puestos y salario global y se acordó trasladar a la Comisión de Gobierno y Administración, el referido manual.

El Código Municipal en su artículo 129 (Manual descriptivo de Puestos General) señala la obligatoriedad de contar con este instrumento para demostrar idoneidad, el cual “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”.

El artículo 130 (Manual de Organización y Funcionamiento) dice que se debe contar con este instrumento, el cual es de invaluable importancia, dado que supone la definición y cometidos de las dependencias municipales y de sus funcionarios, generando seguridad jurídica respecto al alcance de sus responsabilidades a efectos de exigir eficiencia y cuentas.

El inciso e), artículo 13, Ley General de Control Interno No. 8292, dispone que son deberes del jerarca y de los titulares subordinados, establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Dicha estructura es relevante ya que permite el establecimiento de responsables para las funciones asignadas; así como planes de sucesión que contemplen las salidas de personal por renuncia, jubilación o despidos, ya que la Municipalidad tampoco dispone de mecanismos para atender eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas, así como para el manejo de conflictos de interés y la atención de las denuncias relacionadas con el capital humano.

Además, no se identificaron mecanismos para la gestión de riesgos de corrupción en los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Como efecto de la situación comentada, se establece que se incrementan los riesgos institucionales de que se presenten situaciones que no se ajusten al marco normativo vigente, como serían nombramientos que no estén conforme con la que dicta la normativa aplicable, el reconocimiento de remuneraciones por salario de incentivos salarios y pago de horas extras que no corresponden, inobservancia e incumplimientos al marco normativo vigente.

2.2 Se debe revisar el empleo de servidores ocasionales y por servicios especiales

Según información suministrada por la Administración Municipal, se tienen 44 servidores con nombramiento ocasional, 11 por servicios especiales, estos significan que de 144 funcionarios que se reporta cuenta la institución, 55 (el 38%) de los servidores están en esas condiciones especiales:



AUDITORIA

Tipo de nombramiento	Cantidad	%
En Propiedad	71	49
Interino	18	13
Ocasionales	44	31
Servicios especiales	11	7
Total	144	100

En cuanto a los 11 funcionarios por servicios especiales, uno ingreso en el año 2015, cuatro servidores se reportan haber ingresado en el año 2016, o sea estos cinco ingresaron hace más de 9 años; uno en el 2017; uno en el 2018; dos en el 2023; dos en el 2025. Para este párrafo se debe considerar que la Red de Cuido por su condición especial a futuro y depender de un ente externo su continuidad, es considerada un proyecto y se mantiene, sus funcionarios en condición de servicios especiales, además de los funcionarios que se tienen en parquímetros por ser este un contrato, por lo que solo quedaría alrededor de tres funcionarios en servicios especiales.

En el caso de personal ocasional (44 personas), llama la atención de tres personas nombrada desde el 2019; cuatro del 2021; cinco del 2022; nueve del 2023; once del 2024 y 12 del 2025, o sea 32 personas nombradas como personal ocasional en un rango que va del año 2019 al 2024.

Comparado las erogaciones que realiza la Municipalidad por la contratación de personal bajo esas modalidades, se advierte un crecimiento importante comparado con el año 2023 tal como se aprecia en el siguiente cuadro y para el caso del año 2025, tener presente que el estudio no considera las remuneraciones del mes de diciembre, lo cual hace prever una sostenibilidad del crecimiento del gasto.

	EJECUTADO 2025	EJECUTADO 2024	EJECUTADO 2023
Sueldos para cargos fijos	591 131 860,00	680 826 250,00	558 707 901,00
Jornales	82 742 119,00	81 945 432,00	64 455 095,00
Servicios especiales	44 599 336,00	65 619 565,00	46 699 961,00
Suptencias	2 286 443,00	2 000 000,00	5 000 000,00
TOTAL REMUNERACIONES BÁSICAS	720 759 758,00	830 391 247,00	674 862 957,00

Acerca de la contratación de personal por servicios especiales y ocasionales.

La jurisprudencia y la técnica definen los servicios especiales, como aquella contratación que se hace para desarrollar una actividad específica, sea esta de carácter profesional, técnica o administrativa y por un tiempo determinado.

En el ámbito del sector público, esas características se mantienen. Así tenemos que los "servicios especiales" son definidos, tal cual se citó antes, y según se puede leer en los siguientes fragmentos de texto, extraídos de diferentes documentos, emitidos en diferentes fechas.



El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Presupuesto Nacional, en el clasificador por objeto del gasto del sector público señala:

“0.01.03 Servicios especiales Remuneración básica o salario base que se otorga al personal profesional, técnico o administrativo contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal, que mantienen una relación laboral por un período determinado. Incluye las remuneraciones de los proyectos (operativos o de inversión) de carácter plurianual, de diversa naturaleza, que abarcan varios períodos presupuestarios hasta su finalización, así como lo dispuesto por otra normativa de rango legal. El personal contratado por esta subpartida debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de un determinado horario de trabajo, por tanto, la retribución económica respectiva, se establece de acuerdo con la clasificación y valoración del régimen que corresponda.”

“Estatuto Autónomo de Servicios Contraloría General

Artículo 15.-Sobre las normas aplicables a los cargos de Servicios Especiales, ...

- 1. Los Servicios Especiales cubren los cargos a plazo fijo de nivel profesional, técnico o administrativo que como tales se encuentran así consignados en las partidas de Sueldos por Servicios Especiales o Jornales Ocasionales en la Ley de Presupuesto y que mantienen una relación laboral para realizar trabajos de carácter especial y temporal subordinado a la obra o servicio producido, cuya iniciación y terminación se conocen previamente, no pudiendo sobrepasar de un año. El personal debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de lo establecido en este Estatuto”.*

La Contraloría General de la República, en el DFOE-DL-0473 de fecha 12 de abril, 2021, señaló:

“La aplicación de esta normativa, se ampara en las características mismas del servicio especial que se pretende contratar; es decir, una remuneración para personal profesional, técnico o administrativo; contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal; que mantendrían una relación laboral menor o igual a un año, características propias de toda contratación por servicios especiales”

En el DFOE-DL-2242, del 17 de diciembre de 2019, indicó:

“d) En cuanto a las plazas a contratar por servicios especiales se recuerda que se debe cumplir con las condiciones descritas en el Clasificador por objeto del gasto 4, es decir que “... no solo son temporales, sino que responden a una necesidad, trabajo u obra determinada, lo que les imprime esa característica tan particular que les resulta inherente como es la temporalidad. /...” 5. Por lo tanto, esa Administración es responsable de verificar que tales puestos no correspondan a necesidades permanentes del quehacer institucional y además de que se cuente con el suficiente contenido presupuestario. ”



A continuación, se citan ejemplos (extraídos de la web), de lo que se puede considerar servicios especiales:

- **Proyectos específicos:** Contratación de personal para la realización de un proyecto concreto, con un plazo de duración definido.
- **Estudios o investigaciones:** Contratación de personal especializado para realizar estudios o investigaciones sobre temas específicos.
- **Tareas de carácter temporal:** Contratación de personal para cubrir tareas puntuales que no forman parte de las funciones regulares de la institución.

En resumen, los servicios especiales son una forma de contratación temporal de personal para cubrir necesidades específicas y no recurrentes, con la garantía de justificación y sostenibilidad de la contratación, así como el cumplimiento de requisitos de idoneidad del personal contratado.

Relacionado con el tema de servicios especiales, el Código Municipal (CM), Ley 7794, de abril 1998, el artículo 127 dice:

“Artículo 127. - Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.

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

Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal.” (la negrita no es original)

Sobre contrataciones por **servicios especiales**, el dictamen 089-2019 de la Procuraduría General de la República (PGR) señala, entre otros aspectos, lo siguiente:

“6. Dichas contrataciones a plazo fijo o por obra determinada sólo pueden prorrogarse en aras de concluir la labor particular y específica para la cual el sujeto fue contratado por tiempo expreso.

*7. **Resultando abiertamente ilegal utilizar prórrogas** como instrumento para mantener indefinidamente laborando a un servidor así contratado.*



AUDITORIA

8. ***En caso de hacerlo***, con ello no sólo se desvirtúa la naturaleza jurídica de dicha contratación en detrimento del régimen de empleo público; quebrantando los principios de juridicidad administrativa y de buen manejo de los fondos públicos al derivarse eventuales obligaciones patrimoniales impropias de dicho régimen de contratación, sino que también ***podría estarse incurriendo en fraude de ley*** (art. 5 de la Ley No. 8422, denominada Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública) ***o desviación de poder*** como patología administrativa, cuando se utiliza un acto perfecto, válido o inválido, para perseguir un fin distinto al fijado por el ordenamiento jurídico (arts. 49 constitucional, 131.3 LGAP y 1.2 del CPCA), al encubrir una relación de empleo mediante este otro tipo de contratación.

9. En caso de requerir esa corporación territorial, servidores para desempeñar funciones permanentes o continuas, debe seguir el procedimiento establecido en el Código Municipal para emplear servidores regulares.

10. Le compete a la Administración activa, por un lado, identificar el tipo de servicio que objetivamente requiere a fin de satisfacer diversas necesidades institucionales, y determinar así el régimen de contratación de personal aplicable al efecto.

Y por el otro, ***establecer casuísticamente la existencia o no de eventuales responsabilidades personales de los funcionarios públicos involucrados, cuando un contrato a plazo fijo se utilice para solventar necesidades institucionales permanentes, derivándose obligaciones personales de los funcionarios públicos involucrados, cuando un contrato a plazo fijo se utilice para solventar necesidades institucionales permanentes, derivándose obligaciones patrimoniales impropias de la forma de contratación ya señalada...***” (el resalte no es original)

Se debe considerar la entrada en vigencia (10/3/23) de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), N.º 10159 y su Reglamento (RLMEP), Decreto ejecutivo 43952-PLAN, ambos cuerpos normativos vinieron a regular -entre otros aspectos- la materia salarial¹ en el sector público, incluidas las municipalidades, según reza el artículo 2:

“Ámbito de cobertura. Esta ley es aplicable a las personas servidoras públicas de las siguientes entidades y órganos bajo el principio de Estado como patrono único:

...

c) ***El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.***” (la negrita y subrayado no son del original)

¹ Artículo 1: Objetivo. Regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública en el estado social y democrático de derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

Establecer, para igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, ***igual salario***, que les procure bienestar y existencia digna a las personas servidoras públicas. (la negrita y subrayado no son originales)



AUDITORIA

En ese sentido el artículo 46 (Relaciones de servicio temporales o por períodos) de la citada Ley, dice que se podrán contratar, de forma temporal, nuevas personas servidoras públicas para realizar:

- a) Labores extraordinarias.
- b) Labores justificadas en procesos productivos temporales o por perfiles que dependan de los estándares y el alto desempeño de una determinada familia depuestos.
- c) Labores que requieran determinadas destrezas físicas, cognitivas o afines requeridas para actividades específicas.
- d) Labores originadas por la atención de emergencias o fuerza mayor, las cuales mantendrán una relación laboral por el plazo que establezca cada administración.

Hace la salvedad dicho artículo, de que no procederá la contratación temporal de servidores públicos para la atención de actividades ordinarias, a excepción de las contrataciones efectuadas por el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) o cuando por razones de conveniencia nacional, por inopia o por razones de emergencia, sea necesario acudir a esta vía para garantizar la continuidad de los servicios brindados por la respectiva institución.

Sobre el particular, la administración debe revisar los procesos de contratación bajo las figuras de jornales ocasionales como por servicios especiales, considerando que se reportan servidores en esas condiciones con más de tres años de estar nombrados en esos puestos, lo cual se refleja en el crecimiento del pago de la planilla institucional.

Así por ejemplo, según información remitida por la Municipalidad a la Contraloría General de la República como parte de la información complementaria a la aprobación del presupuesto inicial 2026, se informan de once nombramientos por servicios especiales, unos con fechas de finalización definida y la mayoría como plazo indeterminado:



MUNICIPALIDAD DE ATENAS

AUDITORIA

MUNICIPALIDAD DE ATENAS CUADRO N.º 4 PLAZAS POR SERVICIOS ESPECIALES (ART.46 LMPE)

Para completar este cuadro debe considerar el artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público N.º 10159 que se detalla a continuación:

Artículo 46- Relaciones de servicio temporales o por períodos. Se podrán contratar, de forma temporal, nuevas personas servidoras públicas para realizar:

- a) Labores extraordinarias.
- b) Labores justificadas en procesos productivos temporales o por perfiles que dependan de los estándares y el alto desempeño de una determinada familia de puestos.
- c) Labores que requieran determinadas destrezas físicas, cognitivas o afines requeridas para actividades específicas.
- d) Labores originadas por la atención de emergencias o fuerza mayor, las cuales mantendrán una relación laboral por el plazo que establezca cada administración.

No procederá la contratación temporal de servidores públicos para la atención de actividades ordinarias de las entidades y los órganos incluidos, a excepción de las contrataciones efectuadas por el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Comisión Nacional de Emergencias o cuando por razones de conveniencia nacional, por inopia o por razones de emergencia, sea necesario acudir a esta vía para garantizar la continuidad de los servicios brindados por la respectiva institución.

Nombre de la plaza	Ingreso ordinario que financia la plaza	Plazo de nombramiento en meses (2026)	La plaza fue incorporada en ejercicios presupuestarios de años anteriores (Sí/No)	Hay un contrato vigente (Sí/No)	Contrato vigente en el periodo 2025		Inciso del artículo 46 al cual está vinculado	Justificación amplia y clara de la plaza solicitada (Indicando el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 46 de la LMPE)	En caso de nombramientos por más de doce meses, ¿dispone del estudio de viabilidad financiera? (Adjuntar estudio en el SIPP)
					Fecha de inicio del contrato	Fecha final del contrato			
Auxiliar Administrativo de Parquímetros	Parquímetros	12	Sí	Sí	1/10/2023	7/18/2027	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 30	Sí
Auxiliar Administrativo de Parquímetros	Parquímetros	12	Sí	Sí	1/10/2023	7/18/2027	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 30	Sí
Depuración de datos	Bienes Inmubles	12	Sí	Sí	1/1/2018	Indeterminado	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 19	No
Cordinadora CECUDI	IMAS	12	Sí	Sí	5/8/2018	Indeterminado	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 31	No
Docente Cecudi	IMAS	12	Sí	Sí	1/3/2017	Indeterminado	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 31	No
Asistente de Cuido	IMAS	12	Sí	Sí	10/14/2018	Indeterminado	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 32	No
Miscelanea	IMAS	12	Sí	Sí	2/22/2018	Indeterminado	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 33	No
Asistente de Cuido	IMAS	12	Sí	Sí	5/9/2018	Indeterminado	Inciso b)	Justificación de egresos pagina 32	Sí
Bodeguero	IBI	12,00	Sí	No			Inciso b)	Justificación de egresos pagina 27	Sí
Auxiliar Administrativo de Gestión Jurídica	Fondos Libres	24,00	Sí	Sí	12/03/2025	31/12/2025	Inciso b)	documento adjunto Proyecto de acceso a la información	Sí
Auxiliar Tecnologías de información	Fondos Libres	24,00	Sí	Sí	12/03/2025	31/12/2025	Inciso b)	documento adjunto Proyecto de acceso a la información	Sí

La mayoría del personal interino tiene más de dos años de ingreso

De los 18 servidores interinos, dos ingresó en el 2017; dos en el 2018; dos en el 2019, tres en el 2021; dos en el 2022; uno en el 2023; cinco en el 2024 y uno en el 2025. Sobre el particular se debe tener presente lo que indica el artículo 139 del Código Municipal:

Artículo 139- Como resultado de los concursos aludidos en los incisos b) y c) del artículo 137 de este Código, la Oficina de Recursos Humanos presentará al alcalde una nómina de elegibles, de tres candidatos como mínimo, en estricto orden descendente de calificación. Sobre esta base, el alcalde escogerá al sustituto.

*Mientras se realiza el concurso interno o externo, el alcalde podrá autorizar el nombramiento o ascenso interino de **un trabajador hasta por un plazo máximo de dos meses**, atendiendo siempre las disposiciones del artículo 125 de esta ley.*



Como efecto de la situación expuesta líneas arriba, es claro que si no se toman las medidas pertinentes de control, se incrementa el riesgo, tal como lo ha señalado la PGR, de que contratos a plazo fijo, dadas las labores encomendadas, se torne en uno indefinido, derivándose obligaciones patrimoniales impropias de la forma de contratación ya señalada – lapso temporal establecido-.

Debe tenerse presente, tal como lo indica la PGR, que tornar una contratación establecida para un lapso temporal determinado, en una de plazo indefinido para efectos de pago o permanencia del trabajador desvirtúa la naturaleza jurídica de la primera, quebrantando dicha actuación el principio de legalidad, el buen manejo de los fondos públicos y, por ende, es ilegal.

Asimismo, se debe valorar lo que señala el Código Municipal en su artículo 139 respecto del personal nombrado en condición de interino.

2.3 Se debe revisar el pago por dedicación exclusiva

Acerca de los contratos laborales por dedicación exclusiva

Los artículos del 28 al 35 del Título III de la citada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635 y los artículos 4,6, 7 y 8 de su reglamento establece que para el reconocimiento del pago por dedicación exclusiva debe existir un contrato (no menor a un año, ni mayor a 5 años)

Se debe contar con la Resolución administrativa que acredite la necesidad y costo beneficio de suscribir el contrato (funciones/interés público/presupuesto) y en caso de prórroga, una solicitud del funcionario para prorrogar el contrato, 60 días naturales antes del vencimiento.

Como requisitos, el marco normativo ordena que el servidor o la servidora debe:

- Estar nombrado (propiedad, interino, suplencia o puesto de confianza)
- Contar con título académico universitario
- Estar incorporado en el colegio profesional respectivo
- Estar nombrado en un puesto que requiera como mínimo el grado académico de bachiller
- La suscripción del contrato se hace en razón de la profesión requerida en el cargo
- Reconocimiento de 10% para las personas funcionarias con el nivel de bachiller universitario
- Reconocimiento de 25% para las personas funcionarias con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior



Los porcentajes dispuestos en el artículo 35 del título III de la Ley n.º 9635 (punto 6 anterior), no serán de aplicación para los servidores que:

- A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cuenten con un contrato de dedicación exclusiva en vigor.
- Presenten movimientos de personal por medio de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, siempre que el servidor involucrado cuente con un contrato vigente.
- Cuando un contrato de dedicación exclusiva pierde vigencia durante la suspensión temporal de la relación de empleo público, por las razones expresamente previstas en el ordenamiento jurídico.

A quienes no aplica; Reglamento n.º 41564 del 11 de febrero del 2019, indica que el porcentaje señalado en el artículo 35 de la Ley n.º 2166, adicionado mediante el artículo 3 de la Ley n.º 9635, es aplicable a (...) b) Los servidores que previo a la publicación de la Ley N° 9635, **no contaban con un contrato de dedicación exclusiva.**

El TRANSITORIO XXVIII de esa Ley establece que los porcentajes dispuestos en el artículo 35 no serán de aplicación para los servidores que:

1. A la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cuenten con un contrato de dedicación exclusiva en vigor.
2. Presenten movimientos de personal por medio de las figuras de ascenso, descenso, traslado, permuta o reubicación, siempre que el servidor involucrado cuente con un contrato vigente.
3. Cuando un contrato de dedicación exclusiva pierde vigencia durante la suspensión temporal de la relación de empleo público, por las razones expresamente previstas en el ordenamiento jurídico.

La Municipalidad actualmente reconoce a seis funcionarios profesionales el pago por dedicación exclusiva, a cinco le reconoce el 25% y solo a un funcionario se le paga el 55% de dedicación exclusiva y todos cumplen con el requerimiento académico solicitado por el respectivo puesto donde están nombrados.

El pago de este rubro está sustentado en la suscripción de los respectivos contratos, los cuales presentan la característica de que todos muestran fechas de vigencia que ya vencieron (por ejemplo, uno venció el 31 de diciembre de 2021; otro el 31 de diciembre de 2023 y dos en el 2024). También se estableció que aportan información genérica respecto de la acreditación de la necesidad de pagar el referido plus salarial.

En ese sentido, la cláusula tercera de los contratos señala que, por ser un profesional de ejercicio liberal de la profesión, a partir de la entrada en vigor del contrato, deberán prestarse de forma exclusiva a la Municipalidad:



AUDITORIA

Tercera: El objeto del contrato es la prestación exclusiva de servicios profesionales del funcionario, por ser un profesional de ejercicio liberal de la profesión, como Ingeniero Civil servicio que, a partir de la entrada en vigor del contrato, deberán prestarse de forma exclusiva para la Municipalidad de Atenas.

La normativa señala que la resolución administrativa debe acreditar la necesidad y costo beneficio de suscribir el contrato (funciones/interés público/presupuesto).

Respecto del Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva

El Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva, data de julio de 2009 y por lo tanto no recoge las nuevas regulaciones establecidas principalmente por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635 y su reglamento.

Aspecto como que la resolución administrativa acredite la necesidad y costo beneficio de suscribir el contrato (funciones/interés público/presupuesto), sobre los casos de prorrogas al contrato y sobre todo de los porcentajes de reconocimiento, son temas que no son consecuentes con la ordena la actual normativa.

Como causas de la situación comentada es la falta de acciones de control efectivas que permita mantener un monitoreo efectivo sobre los contratos laborales de los servidores que se les reconoce el pago de la dedicación exclusiva y de actualizar el marco normativo interno acorde con lo que establece la actual legislación.

Como efecto es el riesgo de no contar con información confiable y oportuna sobre el pago de la dedicación exclusiva y de exponer a la administración al reconocimiento incorrecto de pluses salariales.

2.4 Se deben revisar los procedimientos de control para el pago de horas extra

Acerca el pago de horas extra

Entre el 1 de enero y el 15 de noviembre del 2025, la Municipalidad tuvo erogaciones por el pago de horas extra por la suma de ₡33.763.794,93 de colones, correspondiente a 9.927,45 horas.

Pago horas extra

Horas extra	Cantidad horas	Monto (₡)
Pagadas	9071,95	30 810 142,99
Por pagar (Edición)*	855,5	2 953 651,94
Total	9.927.45	33.763.794,93
* Corresponden a la primera quincena del mes de noviembre 2025.		

Cálculo horas extra



AUDITORIA

Horas extra	Cantidad horas	Monto
Tiempo y medio	7993,2	28 911 044,31
Tiempo normal	1895,25	4 638 614,70
Tiempo doble	39	214 135,92
Total	9.927.45	33.763.794,93

Por código contable:

Código contable	Cantidad horas	Monto
01.01.0.02.01	980,35	5 340 302,09
02.01.0.02.01	493,5	1 581 341,67
02.02.0.02.01	4895,3	14 421 743,04
02.03.0.02.01	1588,6	4 851 772,57
02.04.0.02.01	129	383 698,02
02.05.0.02.01	63	320 606,91
02.07.0.02.01	156	576 647,97
02.09.0.02.01	143	654 041,56
02.10.0.02.01	34,5	330 344,18
02.11.0.02.01	152	542 017,98
02.17.0.02.01	101	225 486,90
02.23.0.02.01	251,5	1 105 410,58
02.26.0.02.01	175,5	817 460,01
03.02.01.0.02.01	760,2	2 596 792,85
03.06.01.0.02.01	4	16 128,60
Total	9.927.45	333.763.794,93

Pago por mes

Mes	Cantidad horas	Monto
Enero	1.421,5	5.238.030,46
Febrero	798	2.676.161,57
Marzo	718,15	2.572.843,98
Abril	977	3.211.234,97
Mayo	748	2.649.079,82
Junio	900,6	3.045.084,84
Julio	917,7	3.042.404,34
Agosto	1108,5	3.539.255,74
Setiembre	1111,5	3469144,5
Octubre	371	1366902,77
Noviembre	855,5	2953651,94
Total	9.927.45	333.763.794,93

De 107 funcionarios al menos 8 de ellos (7,47%) devengaron en el año horas extra por un monto acumulado que va de 1.04 a 1.65 millones. Es decir aproximadamente el 31,54% del monto total pagado en el año, como se observa en la siguiente tabla:



AUDITORIA

Funcionario	Total Monto anual	Total horas Periodo	Promedio horas por mes	Promedio pago por mes
Un funcionario devengó	1 651 965,44	537,50	44,79	137 663,79
Dos	1 557 527,61	507,50	42,29	129 793,97
Tres	1 471 218,18	504,00	42,00	122 601,52
Cuatro	1 321 323,56	291,50	24,29	110 110,30
Cinco	1 293 296,25	410,10	34,18	107 774,69
Seis	1 238 418,98	129,50	10,79	103 201,58
Siete	1 075 123,40	204,50	17,04	89 593,62
Ocho	1 042 143,60	348,50	29,04	86 845,30
	10 651 017,02	2 933,10	244,43	887 584,75

De 107 funcionarios al menos 15 de ellos (14,28%) devengaron en el año horas extra por un monto acumulado que va de 511 mil a 976 mil. Es decir aproximadamente el 30,91% del monto total pagado en el año, como se observa en la siguiente tabla:

Funcionario	Total Monto anual	Total horas Periodo	Promedio horas por mes	Promedio pago por mes
Uno	976 390,98	337,50	28,13	81 365,92
Dos	902 749,13	312,00	26,00	75 229,09
Tres	856 523,25	300,00	25,00	71 376,94
Cuatro	801 189,10	255,50	21,29	66 765,76
Cinco	787 305,03	281,50	23,46	65 608,75
Seis	747 552,86	244,00	20,33	62 296,07
Siete	724 163,20	252,50	21,04	60 346,93
Ocho	654 926,17	233,50	19,46	54 577,18
Nueve	654 041,56	143,00	11,92	54 503,46
Diez	651 665,36	221,50	18,46	54 305,45
Once	585 381,10	209,00	17,42	48 781,76
Doce	548 639,63	161,50	13,46	45 719,97
Trece	520 847,82	142,50	11,88	43 403,99
Catorce	513 346,23	187,50	15,63	42 778,85
Quince	511 751,09	103,00	8,58	42 645,92
	10 436 472,51	3 384,50	282,04	869 706,04

Por otra parte, de 107 funcionarios al menos 44 de ellos (41,12%) devengaron en el año horas extra por un monto acumulado que va de 105 mil a 494,9 mil. Es decir, aproximadamente el 32,56% del monto total pagado en el año



De 107 funcionarios al menos 40 de ellos (37,38%) devengaron en el año horas extra por un monto acumulado que va de 6,6 mil a 98,1 mil. Es decir aproximadamente el 4,98% del monto total pagado en el año, tal como se observa en la siguiente tabla:

En resumen, 21 funcionarios de 107 en total (21,75%), consumieron aproximadamente el 62,45% del total pagado en horas extra en el año 2025, por lo cual es importante evaluar en detalle las tareas de esos funcionarios a ver si el pago es razonable con los trabajos realizados, y minimizar el riesgo de que ese pago se convierta en un salario mensual más para ellos, lo cual también incrementa en el monto de aguinaldo.

Se debe tener cuidado que esos pagos no se conviertan en una práctica para suplir necesidades que en buena teoría debieran de cubrir con el salario ordinario

Se debe determinar si se les ha pagado horas extra para el desarrollo de labores que no califican como excepcionales.

Cuáles actividades son la que reportan más uso de horas extra

La recolección del exceso de residuos sólidos; traslado de residuos sólidos a Alajuela, lavado de maquinaria, reuniones de trabajo, formulación de presupuestos, sesiones del concejo, entre otras actividades relevantes.

Qué dice la normativa sobre el pago de horas extra en el sector público

El Código de Trabajo en los ordinales 139 y 140 se desarrollan de manera puntual, la jornada laboral extraordinaria y sus límites. Dichas normas estipulan:

“ARTICULO 139.- El trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, constituye jornada extraordinaria y deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado.

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

“ARTICULO 140.- La jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, no podrá exceder de doce horas, salvo que por siniestro ocurrido o riesgo inminente peligran las personas, los establecimientos, las máquinas o instalaciones, los plantíos, los productos o cosechas y que, sin evidente perjuicio, no puedan sustituirse los trabajadores o suspenderse las labores de los que están trabajando.”

La Procuraduría General de la República, en criterio N° C-254-2017 del 03 de noviembre de 2017 entre otros aspectos relevantes señala:



AUDITORIA

“(...) nos encontramos que las labores realizadas fuera de los límites establecidos -ocho o seis horas diarias-, se deben considerar como jornada extraordinaria, la cual tiene un **carácter excepcional y temporal**, y tiene como fin atender tareas especiales, imprevistas e impostergables que se presenten; toda vez que, de lo contrario, se modificaría y transgrediría toda la protección jurídica existente respecto al límite de las jornadas de trabajo. (Al respecto consúltese, entre otros, los dictámenes C-047-2003 del 20 febrero de 2003, C-236-2004 del 10 de agosto de 2004, C-38-2015, del 24 de febrero 2015 y C-117-2017 del 02 de junio de 2017).

Sobre el tema de la jornada extraordinaria, es conveniente acotar que ha sido ampliamente analizado por la Jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual en lo que interesa ha señalado:

*“Este Tribunal considera las horas extraordinarias como **cada hora de trabajo efectivo que se realizase sobre la duración máxima de la jornada de trabajo (...)**. Se trata de una circunstancia excepcional, derivada de una situación específica que la amerite, de ahí que no cabe convertirlas en habituales con la burla consiguiente de la jornada ordinaria, que se estableció respondiendo a necesidades de orden público, interés social y en defensa de la salud del trabajador. Tal y como se señaló supra, las horas extra no constituyen una obligación patronal, pues la misma se origina en una situación excepcional y transitoria, y una vez desaparecida, el trabajador se mantiene prestando la jornada ordinaria inicialmente pactada, sin que pueda alegarse algún derecho en ese sentido (...). Por otra parte, esta jornada extra no puede ser permanente, pues se convertiría lo extraordinario en ordinario. No puede el patrono exigirla, ni pueden los trabajadores reclamarla. No puede haber tampoco un ‘derecho adquirido a la jornada extraordinaria’ (n° 2063-08, Sala Constitucional)’... En la sentencia número 42, de las 9:30 horas del 27 de enero de 2012, también se indicó: “Reiteradamente se ha dicho que la naturaleza propia de la labor en tiempo extraordinario es, como su propio nombre lo indica, una jornada excepcional, pues lo que debe imperar en toda contratación laboral es el respeto a los límites horarios dispuestos como un derecho fundamental de las personas trabajadoras. Tanto la Constitución Política, como los instrumentos internacionales de derechos humanos de carácter económico social, la normativa interna, y la jurisprudencia reafirman el respeto a los límites de la jornada diaria de las personas trabajadoras como parte integrante del derecho a una vida saludable.” (Sala Segunda, resolución número 2013-1273 de las nueve horas treinta minutos del seis de noviembre del 2013. El resaltado no es del original)*

En esa misma línea de pensamiento se debe tener en cuenta que cuando se labora jornada extraordinaria; es decir, cuando se supera la jornada laboral ordinaria -la jornada extraordinaria sumada a la ordinaria, no podrá exceder de doce horas diarias- se da el reconocimiento de las denominadas "horas extra", las cuales



de conformidad con el artículo 139 del Código de Trabajo, se remuneran con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado; ergo, se remunera con tiempo y medio del salario mínimo o del salario superior que se le estuviere pagando al trabajador.

Como consecuencia de lo expuesto y al ser clara la norma en cuanto a la forma de pago de horas laboradas en tiempo extraordinario, que se da mediante remuneración con un recargo del cincuenta por ciento del salario que se le estuviere pagando al trabajador, debemos señalar que al amparo del principio de legalidad con fundamento en el cual toda actuación formal o material de la Administración Pública, debe estar conforme con el ordenamiento jurídico y donde ningún funcionario podrá arrogarse facultades que no le han sido concedidas por el ordenamiento, esa labor extraordinaria no puede ser compensada con tiempo ordinario de trabajo, sino únicamente por la forma establecida en nuestra legislación. (Al respecto consúltese, entre otros, las opiniones jurídicas OJ-206-2003 del 23 de octubre de 2003 y OJ-10-2009 del 04 de febrero de 2009)."

Acerca de las regulaciones internas para la aprobación y pago de horas extra

Considerando la tendencia de incremento que muestra el pago de horas extra, es indispensable que la Municipalidad cuente con un marco normativo interno que establezca las pautas relacionadas con los procesos de aprobación para laborar extraordinariamente, los niveles de aprobación, los criterios para definir, cuándo se trata de una situación de carácter excepcional y o temporal.

Aspectos como:

- ✓ Definir razonablemente y con fundamento en una planificación anual operativa, la presupuestación de los recursos destinados para el pago de tiempo extraordinario para la atención de actividades de carácter excepcional, ocasional, discontinua y no permanente.
- ✓ Las potestades de dirección y control de la jornada extraordinaria.
- ✓ La definición del carácter excepcional de las horas extras.
- ✓ Los límites de la jornada extraordinaria.
- ✓ Los puestos excluidos de la limitación de jornada. (según el artículo 143 del Código de Trabajo).
- ✓ El proceso del trámite para la aprobación de horas extra.
- ✓ Definir los criterios para otorgar la autorización.
- ✓ La tramitología para la aprobación del monto y horas de tiempo extraordinario.
- ✓ Los criterios para la autorización para laborar jornada extraordinaria.
- ✓ El control de las horas extraordinarias trabajadas en programas o subprogramas presupuestarios diferentes.
- ✓ Respecto de los formularios de Control que se propongan.
- ✓ Acerca de las responsabilidades del Departamento de Recursos Humanos; de los funcionarios que laboren jornada extraordinaria de los funcionarios que autorizan y supervisan la jornada extraordinaria.



3. CONCLUSIONES

El presente estudio revela que si bien la Municipalidad ha venido tomando acciones de mejora en el tema de la gestión del recurso humano, se determinan oportunidades de mejora con el fin de garantizar el fiel cumplimiento de la normativa legal, las políticas internas y los principios de equidad e igualdad salarial y garantizar el uso eficaz y eficiente de los fondos públicos administrados por el gobierno local de Atenas, y brindar información confiable y oportuna sobre la gestión institucional.

El Manual descriptivo de puestos, data de enero del 2013; el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios es de julio de 2002 y el Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva en la Municipalidad de Atenas es del año 2009.

La desactualización del Manual descriptivo de puestos como el reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva tiene una importante incidencia en lo que se refiere a la fijación de los pluses salariales a los funcionarios, por cuanto no recogen los nuevos criterios que emanan de leyes como la Ley N° 9635, Ley Marco de Empleo Público, criterios emitidos por la Procuraduría General de la República, entre otros.

Por otro lado, no se cuenta con regulaciones específicas para temas como la evaluación del desempeño; pago de horas extraordinarias, plan de capacitación, el reclutamiento y selección de personal sea fijo u ocasional o por servicios especiales, atención de situaciones que generen riesgos de la comisión de actos irregulares o fraudulentos.

Se tienen 44 servidores con nombramiento ocasional, 11 por servicios especiales, estos significan el 38% del total de los servidores municipales siendo que un número importante de esos funcionarios registran ingresos a la institución de los años 2015, 2016, 2017; 2019, 2021, 2022, 2023 y 2024, lo cual significa estar más de doce meses en esa condición. Aunque se debe considerar que existen razones especiales para los servicios especiales, se debe cuidar que es una práctica no sana y que debe tener justificaciones suficientes, no obstante los servicios ocasionales es una práctica que debe analizarse porque puede ser una carencia de planificación de recurso humano.

Se estableció que la Municipalidad por la contratación de personal bajo esas modalidades, ha venido experimentando un crecimiento importante comparado, para lo cual se debe tener presente lo que ha dicho la Procuraduría General de la República que dichas contrataciones a plazo fijo o por obra determinada sólo pueden prorrogarse en aras de concluir la labor particular y específica para la cual el sujeto fue contratado por tiempo expreso, de lo contrario se podría estar ante situaciones que riñen con el marco normativo aplicable.

En cuanto al pago de la dedicación exclusiva a funcionarios, se determinó que no existe un conveniente monitoreo sobre los contratos laborales de los servidores que se les reconoce el pago de la dedicación exclusiva y de velar porque se actualice el marco normativo interno acorde con lo que establece la actual legislación.

Respecto al pago de hora extra se estableció que 21 funcionarios de 107 en total (21,75%), consumieron aproximadamente el 62,45% del total pagado en horas extra en el año



2025, por lo cual es importante evaluar en detalle las tareas de esos funcionarios a ver si el pago es razonable con los trabajos realizados, y minimizar el riesgo de que ese pago se convierta en un salario mensual más para ellos, lo cual también incrementa en el monto de aguinaldo.

También se determinó que no se cuenta con procedimientos de control escritos (reglamento) que coadyuve a la gestión y control sobre el pago de hora extra a los servidores que deben realizar tareas adicionales.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias contempladas en el artículo 35² de la Ley General de Control Interno N° 8292, así como, la norma 2.11 de las Normas para el ejercicio de la Auditoría en el sector público, se emiten las siguientes recomendaciones.

4.1 Al Concejo Municipal

- a) Brindar, en la forma y condiciones que le corresponden conforme a su competencia, el apoyo necesario a las acciones que proponga la Administración para el cumplimiento de las recomendaciones giradas por esta Auditoría Interna, en el punto 4.2 de este informe, con el fin de potenciar las oportunidades de mejora en la gestión municipal, a efecto de contar con información de mayor calidad para la toma de decisiones de los Jerarcas y Titulares subordinados, y transparencia de la gestión.

Es importante que este Concejo esté atento, “in vigilando” de la efectiva implementación de las alternativas de mejora que adopte la Administración Municipal de Atenas.

- b) Girar instrucciones a la Administración Superior, para que se generen las acciones inmediatas precisas y concretas con el propósito que se ajuste y se dé cumplimiento a las recomendaciones que le plantee esta auditoría.

4.2 Al Alcalde Municipal

En su condición de superior jerárquico unipersonal y de su responsabilidad de vigilar por la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general, tal como lo establece el artículo 17 inciso a) del Código Municipal, se le emiten las siguientes recomendaciones:

² La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre del 2002. **Artículo 35.**—Materias sujetas a informes de auditoría interna. (...) Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna, deberán comunicarse oficialmente, mediante informes al jerarca o a los titulares subordinados de la administración activa, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones. La comunicación oficial de resultados de un informe de auditoría se registrará por las directrices emitidas por la Contraloría General de la República.



AUDITORIA

- a) Girar las instrucciones al Director de Gestión Administrativa, Financiera y de Recursos Humanos, para que realice un análisis de las políticas y procedimientos escritos referente a la gestión del recurso humano con el fin de proponer, sea la actualización de alguna normativa interna existente, así como la dotación de nuevos instrumentos que coadyuven en la administración del recurso humano, tales como el Manual descriptivo de puestos, el Reglamento Autónomo de Organización y Servicios y el Reglamento para la aplicación de la dedicación exclusiva.

También que se valore la formulación de regulaciones específicas para temas como la evaluación del desempeño; pago de horas extraordinarias, plan de capacitación, el reclutamiento y selección de personal sea fijo u ocasional o por servicios especiales, atención de situaciones que generen riesgos de la comisión de actos irregulares o fraudulentos.

Esta recomendación deberá ser atendida en el plazo de doce meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe y se debe remitir a la Auditoría Interna el informe que detalle las acciones correctivas que adoptará la administración municipal. (Ver puntos 2.1, 2.3 y 2.4 de este informe)

- b) Girar las instrucciones al Director de Gestión Administrativa, Financiera y de Recursos Humanos, con el fin de que se revise el uso de las figuras de la contratación por servicios especiales, jornales ocasiones y personal nombrado en cargos interinos, en el entendido de que se tratan, según lo indica la Procuraduría General de la República de plazas que deben cumplir con las condiciones descritas en el Clasificador por objeto del gasto 4, es decir que responden a una necesidad, trabajo u obra determinada, lo que les imprime esa característica tan particular que les resulta inherente como es la temporalidad.

Por lo tanto, es responsabilidad de la Administración de verificar que tales puestos no correspondan a necesidades permanentes del quehacer institucional y además de que se cuente con el suficiente contenido presupuestario.

Esta recomendación deberá ser atendida en el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe y se debe remitir a la Auditoría Interna el informe que detalle las acciones correctivas que adoptará la administración municipal. (Ver punto 2.2 de este informe)

- c) Tomar las medidas correctivas y en coordinación con las unidades administrativas competentes, analizar el tema del pago de dedicación exclusiva con el fin de revisar y actualizar la reglamentación vigente; revisar y actualizar los contratos laborales de dedicación exclusiva, los cuales muestran fechas de finalización ya superadas y que respondan a los criterios establecidos en la Ley N° 9635.

Esta recomendación deberá ser atendida en el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe y se debe remitir a la Auditoría Interna el informe que detalle las acciones correctivas que adoptará la



AUDITORIA

administración municipal, entre ellas, la publicación y puesta en vigencia de la actualización del reglamento de para el pago de la dedicación exclusiva. (Ver punto 2.3 de este informe)

- d) Girar las instrucciones al Director de Gestión Administrativa, Financiera y de Recursos Humanos, con el fin de realizar un análisis del pago de horas extra, considerando el incrementó que viene mostrando su pago, la recurrencia a esa figura para la ejecución de actividades reiterativas y previsibles, de tal forma se garantice que su pago responderán a actividades **carácter excepcional y temporal**, y tiene como fin atender tareas especiales, imprevistas e impostergables.

Esta recomendación deberá ser atendida en el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe y se debe remitir a la Auditoría Interna el informe que detalle las acciones correctivas que adoptará la administración municipal (Ver punto 2.4 de este informe)

- e) Girar las instrucciones al Director de Gestión Administrativa, Financiera y de Recursos Humanos, con el fin de que se formulen las políticas y procedimientos que establezca las pautas relacionadas con:

- ✚ Definir razonablemente y con fundamento en una planificación anual operativa, la presupuestación de los recursos destinados para el pago de tiempo extraordinario para la atención de actividades de carácter excepcional, ocasional, discontinua y no permanente.
- ✚ Las potestades de dirección y control de la jornada extraordinaria.
- ✚ La definición del carácter excepcional de las horas extras.
- ✚ Los límites de la jornada extraordinaria.
- ✚ Los puestos excluidos de la limitación de jornada. (según el artículo 143 del Código de Trabajo).
- ✚ El proceso del trámite para la aprobación de horas extra.
- ✚ Definir los criterios para otorgar la autorización.
- ✚ La tramitología para la aprobación del monto y horas de tiempo extraordinario.
- ✚ Los criterios para la autorización para laborar jornada extraordinaria.
- ✚ El control de las horas extraordinarias trabajadas en programas o subprogramas presupuestarios diferentes.
- ✚ Respecto de los formularios de Control que se propongan.
- ✚ Acerca de las responsabilidades del Departamento de Recursos Humanos; de los funcionarios que laboren jornada extraordinaria de los funcionarios que autorizan y supervisan la jornada extraordinaria.

Esta recomendación deberá ser atendida en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe y se debe remitir a la Auditoría Interna el informe que detalle las acciones correctivas que adoptará la administración municipal.



5. CONSIDERACIONES FINALES

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones anteriores deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, a la Auditoría Interna.

Se recuerda a la Administración la obligatoriedad de analizar e implementar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292.

Finalmente, se recuerda a la Administración que, para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se debe observar lo que al respecto disponen los artículos 36, 37 y 38 de la misma Ley General de Control Interno.

FIRMA