



Municipalidad de Goicoechea  
Cédula jurídica: 3-014042051-23

Teléfono: 2527-6630 / 2527-6618  
Correo: gisella.vargas@munigoicoechea.go.cr

## Auditoría Municipal MG-CM-AI-159-2024

Goicoechea, 30 de setiembre 2024.

Señores  
Junta Administrativa de Cementerios Goicoechea

**ASUNTO:** "Estudio especial por presuntas Irregularidades en el aumento salarial aprobado para el personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea". (JADCG)

Adjunto encontrara el "Estudio especial por presuntas irregularidades en el aumento salarial aprobado para el personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea". Informe 009-2024.

El estudio de Auditoria se ejecutó de conformidad con los "Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares" (R-DC-102-2019), las Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público" (Resolución R-DC-119-2009), las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014) y el Manual de referencia para auditorías internas (MARPAI) versión 1.0" ) Circular 12959- DFOE-0143-2018), dictadas por la Contraloría General de la República.

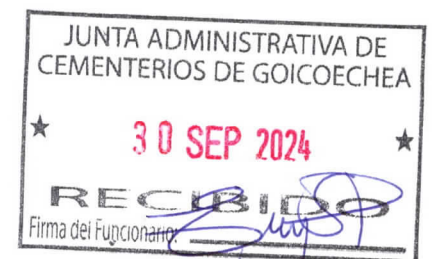
Atentamente,

  
Licda. Gisella Vargas López  
Auditora Municipal



GVL/loa

 Archivo







# MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

## *Auditoría Interna*

### **INFORME DE AUDITORÍA 009-2024**

**PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL AUMENTO SALARIAL APROBADO PARA EL PERSONAL CONTRATADO POR LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE CEMENTERIOS DE GOICOECHEA (JADCG)**

### **CONTENIDO**

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 4  |
| 1.1. Origen .....  | 4  |
| 1.2. Objetivo(s) .....   | 4  |
| 1.3. Alcance .....   | 5  |
| 1.4. Responsabilidad de la Administración y la Auditoría .....         | 5  |
| 1.5. Regulaciones de Control Interno .....                             | 5  |
| 2. ANTECEDENTES .....  | 6  |
| 3. ACCIONES REALIZADAS .....   | 7  |
| 4. ANÁLISIS Y RESULTADO DE LAS SITUACIONES .....                       | 10 |
| 5. MARCO DE LEGALIDAD RELACIONADO CON LA INVESTIGACIÓN REALIZADA ..... | 12 |
| 6. CONCLUSIÓN .....  | 14 |
| 7. RECOMENDACIONES .....   | 15 |
| 8. OTROS .....   | 15 |
| 9. FIRMAS DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN .....                            | 16 |



# MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

## *Auditoría Interna*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

#### **PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL AUMENTO SALARIAL APROBADO PARA EL PERSONAL CONTRATADO POR LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE CEMENTERIOS DE GOICOECHEA (JADCG)**

##### **¿Qué se examinó?**

En cumplimiento del plan anual de trabajo de la Auditoría Interna para el período 2024, específicamente en lo relacionado con la "Atención de presuntos hechos irregulares (Denuncias)" y "Solicitudes de Contraloría General de la República", se realizó la revisión denominada "Estudio especial por presuntas irregularidades en el aumento salarial aprobado para el personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea (JADCG)", a partir de denuncia trasladada por la Contraloría General de la República (CGR), con el objetivo de analizar la información recopilada y resultante de las gestiones realizadas para la atención de aquella y elaborar el servicio de auditoría conforme a la información disponible.

El alcance del citado estudio especial corresponde al aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023, con base en el Decreto 43849-MTSS: "Fijación de salarios mínimos para el sector privado que regirán a partir del 1° de enero del 2023", junto con la documentación trasladada por la CGR y la recabada para su atención; en caso de ser necesario, se ampliará el alcance.

Con fundamento en el objetivo y alcance del presente estudio, se analizó la documentación trasladada y la proveniente de las gestiones ejecutadas por la Auditoría Interna, dentro del estudio de la denuncia sobre las supuestas irregularidades en el aumento salarial aprobado para el personal contratado por la JADCG, aplicando procedimientos adicionales, cuando fuere pertinente.

##### **¿Por qué es importante?**

El salario es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo, el que se estipulará libremente, pero no podrá ser inferior al que se fije como mínimo, de acuerdo con la normativa pertinente.

Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola. Los salarios mínimos que se fijen conforme a la ley regirán desde la fecha de vigencia del Decreto respectivo para todos los trabajadores, con excepción de



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

los que sirven al Estado, sus Instituciones y Corporaciones Municipales y cuya remuneración esté específicamente determinada en el correspondiente presupuesto público.

Por lo anterior, es que se considera relevante analizar la documentación trasladada por el ente fiscalizador y la gestionada por la Auditoría Interna para determinar si el aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023, cumple razonablemente con los requisitos formales, técnicos y legales definidos por el bloque de legalidad pertinente y que existan dentro del Sistema de Control Interno de la JADCG, mecanismos de control adecuados que mitiguen los riesgos asociados a aquel.

#### **¿Qué se encontró?**

Dentro del estudio efectuado se realizó una conclusión, de acuerdo con lo establecido en el objetivo definido, así como que se identificaron situaciones, relacionadas con la ausencia de una política salarial que defina de forma evidente el régimen salarial y el marco de referencia para la retribución justa de los salarios entre el personal de la JADCG y de mecanismos de control para garantizar que la actuación de esta, en referencia con el tema salarial, están acordes con el bloque de legalidad aplicable.

#### **¿Qué sigue?**

Para atender las situaciones identificadas, se emiten recomendaciones a las personas responsables, reflejando el puesto de las mismas, a fin de que sean subsanadas.



# MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

## *Auditoría Interna*

### 1. INTRODUCCIÓN

Esta auditoría como parte del Plan de Trabajo para el año 2024, específicamente en lo relacionado con la "Atención de presuntos hechos irregulares (Denuncias)" y "Solicitudes de Contraloría General de la República", incorporó la revisión "Estudio especial por presuntas irregularidades en el aumento salarial aprobado para el personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea (JADCG)", de acuerdo con denuncia trasladada por la Contraloría General de la República (CGR).

El salario es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo; todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente atendiendo a las modalidades y condiciones de cada trabajo.

Por otro lado, la administración de la JADCG, según sus competencias, debe establecer las acciones necesarias, dentro del bloque de legalidad vigente, que orienten la ejecución eficiente y eficaz de las operaciones, con el fin de lograr razonablemente el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Dado lo mencionado, es que se considera relevante analizar la documentación trasladada por la CGR y la gestionada por la Auditoría Interna para determinar si el aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023, cumple razonablemente con lo definido por el bloque de legalidad pertinente y que existan dentro del Sistema de Control Interno de aquella, los mecanismos de control adecuados que mitiguen los riesgos asociados a dicho aumento.

#### 1.1. Origen

Este estudio es de carácter especial y obedece a la atención de una denuncia trasladada por el ente fiscalizador, cuyo rubro general es parte del plan anual de trabajo de la Auditoría Interna, para el año 2024, el cual, fue puesto en conocimiento del Concejo Municipal y comunicado a la Contraloría General de la República.

#### 1.2. Objetivo(s)

El objetivo general del estudio consistió en analizar la información recopilada y resultante de las gestiones realizadas para la atención de la denuncia que fue trasladada por la CGR y elaborar el servicio de Auditoría conforme a la información disponible; dicha denuncia se refiere a presuntas irregularidades en el aumento salarial aprobado para el personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea (JADCG).



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

#### 1.3. Alcance

El alcance del citado estudio especial corresponde al aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023, con base en el Decreto 43849-MTSS: "Fijación de salarios mínimos para el sector privado que regirán a partir del 1° de enero del 2023", junto con la documentación trasladada por la CGR y la recabada para su atención; en caso de ser necesario, se ampliará el alcance.

El estudio de Auditoría se ejecutó de conformidad con los "Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares" (R-DC-102-2019), "Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público" (Resolución R-DC-119-2009), las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" (R-DC-64-2014) y el "Manual de referencia para auditorías internas (MARPAI) versión 1.0" (Circular 12959 - DFOE-0143-2018), dictadas por la Contraloría General de la República.

#### 1.4. Responsabilidad de la Administración y la Auditoría

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe, es responsabilidad de las personas que participaron en la confección y presentación de la denuncia, así como, de las que suministraron, por gestión adicional de la Auditoría Interna.

La responsabilidad de esta Auditoría consiste en emitir una opinión, con base en el análisis de la documentación proporcionada por el ente fiscalizador y la tramitada por la Auditoría Interna, en virtud de lo establecido por el ordenamiento jurídico y marco técnico, sobre el cumplimiento del bloque de legalidad así como, de los aspectos de control interno reflejados en la situación descrita dentro de la denuncia y la documentación aplicable, trasladada por la CGR (aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023); sin menoscabo de lo mencionado, en virtud de las circunstancias encontradas, se emitirán recomendaciones, cuando apliquen.

#### 1.5. Regulaciones de Control Interno

Regulaciones de la Ley General de Control Interno (Artículos 6, 10, 15, 35 y 37).



# MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

## *Auditoría Interna*

### 2. ANTECEDENTES

Con documento DFOE-DEC-1598 (Oficio N°08970) del 06 de julio de 2023, el área de Investigación para la Denuncia Ciudadana (DEC), que forma parte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República (CGR), trasladó, a la Auditoría Interna, una denuncia recibida “con el propósito de que sea valorada y de proceder, se ejecuten las acciones correspondientes para su debida e íntegra atención”; el ente fiscalizador, como parte de la gestión ejecutada, requirió elaborar, en el término de 20 días hábiles, un cronograma y/o Plan de Trabajo, que como mínimo, contemplara las siguientes actividades:

- a) El análisis inicial del caso, mediante el cual se revise y valore cuidadosamente la delación que nos ocupa, así como la evidencia, prueba o documentación que la acompaña. Tome en cuenta aspectos de oportunidad y conveniencia, así como de competencia o cualquier otro que estime pertinente [...],
- b) Si como parte de la labor descrita en el punto anterior - de forma absolutamente excepcional - se determina que el o los temas objeto de denuncia (total o parcialmente) pueden o deben ser resueltos por otra instancia interna que también ostenta competencia en la materia, más allá de la unidad a su cargo y se considere un posible nuevo traslado del caso, deberá solicitar el visto bueno de la Contraloría General, brindando además la debida justificación [...],
- c) Una vez superados los anteriores procesos y de continuar su representada con la atención de la denuncia, determine claramente el o los temas que serán analizados, el procedimiento mediante el cual los abordará y el tiempo que estima le llevará resolver íntegramente la delación que le ha sido trasladada [...],
- d) Comuniquen a la Contraloría General, en el plazo señalado, lo resuelto en los puntos a), b) y c), anteriores”.

Complementariamente, la CGR en relación con lo anterior, requirió:

- ♦ Una vez concluida la investigación preliminar o el estudio respectivo, proceder a informar los resultados pertinentes a las instancias que correspondan, así como al denunciante – en lo que proceda - al medio señalado por el interesado,
- ♦ Remitir -en formato de constancia- un documento que haga mención al tipo de producto (Informe de Control Interno, Relación de Hechos, Denuncia Penal, Advertencia o Desestimación, entre otros posibles) que resultó de la labor, con el respectivo número de documento, fecha y la respectiva comunicación al denunciante; dicha constancia deberá describir de forma clara, con cuál de esos productos, se atendió cada uno de los temas señalados en el cronograma original solicitado, que





## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

podría ser verificado por el Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana, en cualquier momento.

La denuncia recibida, a la que hace alusión el ente fiscalizador, se relaciona con un aumento salarial aprobado para el personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea; a continuación, un resumen de las situaciones expuestas en aquella:

- ♦ La Directiva de la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, cuyo régimen de salarios pertenece al sector público, aprobó en Sesión Extraordinaria 03-2023, del 17 de febrero de 2023, como capítulo único, un aumento salarial a todo el personal, tomando como fundamento, lo establecido en el decreto 43849-MTSS que estaba relacionado con el aumento del 6,62% para el Sector Privado;
- ♦ Tal como consta en actas de la Sesión Extraordinaria, el Órgano Deliberativo estaba consciente de que el régimen salarial de la JADCG es del Sector Público y el decreto a utilizar estaba orientado a los salarios del Sector Privado.
- ♦ Dicha aprobación careció de una justificación legal o política particular que permitiera a tal órgano separarse de lo establecido por su propia normativa, o en su defecto de un criterio técnico del Asesor Legal. Cabe indicar que la Directiva contaba en ese momento con un Asesor Jurídico, no obstante, el que hizo la función de orientar al órgano deliberativo fue el Director Administrativo, quien era parte de la planilla que sería beneficiada con el aumento en discusión;
- ♦ Una de las personas de la Directiva señaló, en la Sesión Extraordinaria, que antes de implementar el aumento debía contarse con el aval de la Autoridad Presupuestaria y solicitó que se consultara a la CGR; pese a esto, el aumento se aprobó en firme sin hacer las consultas pertinentes para tener certeza de que el acto se ajustaba a principios de legalidad, objetividad y en protección de los recursos generados a partir de la administración de un servicio público.

### 3. ACCIONES REALIZADAS

1. Con documento MG-CM-AI-0114-2023, del 03 de agosto de 2023, la Auditoría Interna, remitió, al área de Investigación para la Denuncia Ciudadana (DEC), el plan de trabajo o cronograma de actividades solicitado en el Oficio N°08970, como parte del proceso de atención a la denuncia trasladada y que se requirió en este.
2. Mediante MG-CM-AI-113-2023, del 04 de agosto de 2023, se efectuó una solicitud de "criterio jurídico" a la Procuraduría General de la República (actividad incorporada en plan de trabajo enviado a la DEC) como parte del proceso de atención del caso enviado por la CGR; a continuación, el detalle de lo consultado:



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

- ♦ ¿Aplican para los aumentos salariales del personal administrativo contratado por las Juntas Administrativas de Cementerios, los decretos que para el Sector Público, emitan la Presidencia de la República, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política económica o en su lugar correspondería aplicar los decretos emitidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el Sector Privado?,
- ♦ ¿Deben las Juntas Administrativas de Cementerios rendir informes el Concejo Municipal sobre la gestión realizada en temas salariales conforme a su personalidad jurídica instrumental?

Con MG-CM-AI-025-2024, del 29 de febrero de 2024 y correo electrónico del 15 de mayo de 2024, esta auditoría, procedió a efectuar un seguimiento sobre el estado de avance de la solicitud de "criterio jurídico", realizada a la Procuraduría General de la República (PGR), con el documento mencionado de previo; de la gestión realizada, la PGR, respondió que aún se encontraba pendiente.

Mediante PGR-C-172-2024 del 06 de agosto del 2024, la Procuraduría General de la República dio respuesta al requerimiento de "criterio jurídico", indicando que luego de un minucioso estudio de la consulta lamentablemente se vieron obligados a *declinar la competencia consultiva y declarar su inadmisibilidad*, por lo que, se determinó improcedente entrar a conocer por el fondo la gestión ejecutada, denegando y archivando el trámite.

Si bien, la PGR desestimó y archivó la gestión realizada, al final del documento PGR-C-172-2024, dicho órgano consultivo y técnico jurídico, remitió jurisprudencia administrativa de donde se infiere que la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea es un órgano de la Municipalidad del cantón, que goza de una serie de competencias desconcentradas con la finalidad de que administre los cementerios locales además de que goza de una personalidad jurídica instrumental dentro de la cual se comprende la posibilidad también desconcentrada de contratar el personal tanto ordinario como extraordinario necesario para cumplir labores administrativas profesionales técnicas y de campo necesarias para lograr un eficiente servicio a que están destinados los cementerios a su cargo.

Cabe mencionar que a raíz de que la respuesta de la PGR, relacionada con la solicitud de "criterio jurídico" estuvo pendiente de responder, por cerca de un año, se dieron comunicaciones y coordinaciones (mediante oficios y correos electrónicos), con el ente fiscalizador.

3. A raíz de consulta, realizada por la Auditoría Interna, sobre los controles definidos para garantizar los salarios mínimos y aumentos salariales, incluido en MG-CM-AI-0193-2023, el Director Administrativo de la JADCG, indicó en JADCG-ADM-276-2023, de 08 de diciembre de 2023, lo siguiente, sin presentar evidencia de las calidades de aquellos, dentro del Sistema de Control Interno establecido:



# MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

## *Auditoría Interna*

*“En la actualidad y según el Reglamento Autónomo de Trabajo para la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, publicado en la Gaceta 219 del 11 de nov de 1998, en su artículo 17, se estableció como régimen salarial el asignado por la autoridad presupuestaria, de manera que se toman las clases de puesto del título primero que indica el Servicio Civil, del área de compensaciones, mediante la resolución emitida. Que con posterioridad a la entrada en vigencia del transitorio único a la Ley 2166 Ley de Salarios de la Administración Pública publicado en Gaceta 269 del 10 de noviembre de 2020, sobre el no pago del incentivo sobre el incremental para las anualidades 2021 y 2022, más los cambios referentes a los salarios globales establecidos en el marco regulatorio del empleo público, obligo a la junta durante estos últimos periodos cotejar su efecto frente al decreto de salarios mínimos del MTSS, debido a que los salarios compuestos a la fecha de hoy no cuentan con incremento desde el 2020”.*

4. Dada la denuncia presentada, en donde se refleja que la aprobación del aumento del 6.62% de los salarios base a los funcionarios de la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, podría estar en contra del ordenamiento jurídico y su efecto continuo, conllevar a la materialización de riesgos asociados al uso de fondos públicos, esta Auditoría Interna emitió, con el oficio MG-CM-AI-094-2024, del 17 de junio de 2024, el producto de auditoría “Advertencia”, dirigido a los miembros de la JADCG y al Director Administrativo de esta, que entre sus principales aspectos indicaba (no se ubicó ni se hizo referencia en el acta de aprobación del incremento salarial, de la existencia un criterio legal que sustentara la acción ejecutada):

*“[...] Así las cosas, en consideración a que el Sistema de Control Interno, es una herramienta de gestión permanente, que contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales y promueve una gestión eficaz, eficiente, ética y transparente conforme a la normativa aplicable, así como dentro de sus objetivos se encuentra la protección y conservación del patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido irregularidad o acto ilegal; es que se les insta a efectuar un análisis jurídico del aumento de un 6.62% a la base del salario de los funcionarios de la Junta Administrativa, fundamentado éste en decreto para salarios mínimos del sector privado, lo que permitiría una revaloración de lo actuado, la determinación de si se contó con el sustento suficientemente fundamentado y probado desde la normativa para el acuerdo tomado, el análisis de los riesgos asociados al efecto continuo de una práctica, que podría ser contraria al ordenamiento jurídico y en consecuencia las posibles responsabilidades que estas actuaciones pudieran acarrear. Del análisis que lleven a cabo, se les insta igualmente, llevar a cabo acciones y gestiones pertinentes producto de la contextualización, identificación y definición clara de los procesos involucrados -ejecutados y sin acción- en materia salarial, el ajuste y corrección de lo que es pertinente, apegado a la normativa y a las sanas prácticas [...]”.*

Con JADCG SEC OF #047-2024, de 07 de agosto de 2024, la Presidenta de la JADCG comunicó, a esta Auditoría Interna, que en la Sesión Ordinaria 14-2024, de 31 de julio de 2024, se aprobó el informe de Tesorería y Administración (JADCG INTERNO 103-2024) sobre revaloración del



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

aumento salarial 2023 (requerida en "Advertencia" mencionada en párrafos anteriores), el cual entre otras cosas, mencionaba:

*"La Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea es una institución descentralizada con cedula jurídica instrumental y que en materia salarial emplea como referencia los términos salariales que aparecen en las categorías empleadas por el servicio civil, es decir, que ninguno de sus trabajadores es de carrera del servicio civil como tampoco del régimen municipal, ya que ellos son nombrados de acuerdo al reglamento de funcionamiento de la Junta Administrativa del cantón de Goicoechea en su Artículo.-15 por la Junta Directiva, para efectos de derecho se debe interpretar como servidores privados administrando fondos públicos, esto significa que sus trabajadores en material salarial están sujetos a una jurisprudencia compuesta donde se aplica el derecho público así como el derecho privado para este mismo efecto".*

*"Finalmente, y avocando el principio de igualdad y oportunidad respecto a las remuneraciones a los empleados de la Junta Administrativa de Cementerio de Goicoechea y una vez revisada la jurisprudencia que enmarca el régimen salarial vigente, se puede concluir varios aspectos:*

- *El régimen salarial actual que emplea la JDCG correspondiente al servicio civil y que ahora es competencia del Ministerio de Planificación Nacional, según la separación de salario compuesto y salario global requiere por parte de la Junta la conformación de una comisión competente de modo que no exponga un riesgo por incumplimiento en el pago de obligaciones o reclamos sindicales por su inobservancia.*
- *Según la jurisprudencia de esta nota y mediante opinión jurídica de la PGR la junta actuó en derecho al efectuar aumentos salarial para el periodo 2023 en el entendido que se efectuó un ajuste técnico pertinente bajo los principios establecidos en la Constitución Política de Costa Rica y los decretos vinculantes al salario mínimo además la junta contaba con el contenido presupuestario previamente aprobado en el año 2022, para poder tomar el acuerdo en miras a proteger la institución frente a una infracción ante el Ministerio de Trabajo o una eventual exposición judicial en un Juzgado de Trabajo."*

#### 4. ANÁLISIS Y RESULTADO DE LAS SITUACIONES

Con base en la documentación, proporcionada por la Contraloría General de la República y la gestionada por la Auditoría Interna, relacionada con el cumplimiento del bloque de legalidad y de los aspectos de control interno reflejados en la situación descrita dentro de la denuncia trasladada por la CGR (aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023), se efectuó un análisis de acuerdo con lo regulado por el "Reglamento de Organización y Funcionamiento



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

de la Junta Administrativa de Cementerios del Cantón de Goicoechea” y el “Reglamento Autónomo de Trabajo de la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea”; es importante recalcar que la evaluación de cada una de las situaciones por parte de la Auditoría Interna fueron realizadas bajo los principios de legalidad, independencia y objetividad, según los "Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares", emitidos por la Contraloría General de la República.

La responsabilidad de esta Auditoría consiste en emitir una opinión, con base en el análisis de la documentación proporcionada por el ente fiscalizador y la tramitada por la Auditoría Interna, en virtud de lo establecido por el ordenamiento jurídico y marco técnico, sobre el cumplimiento del bloque de legalidad así como, de los aspectos de control interno reflejados en la situación descrita dentro de la denuncia y la documentación aplicable, trasladada por la CGR (aumento salarial del 6,62% realizado al personal contratado por la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea, aprobado en Sesión Extraordinaria N°03-2023 del 17 de febrero de 2023); sin menoscabo de lo mencionado, en virtud de las circunstancias encontradas, se emitirán recomendaciones, cuando apliquen.

Asimismo, con fundamento en el resultado de las situaciones, así como en las potestades conferidas en la Ley General de Control Interno artículos 12 inciso c) y 37, se emitirán recomendaciones a la entidad auditada, cuando aplique, en virtud de las circunstancias encontradas y situaciones de riesgo identificadas, con el fin de gestionarlas y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales.

Producto de lo indicado, se determinó lo siguiente:

- a. De acuerdo con la normativa aplicable, la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea es un órgano desconcentrado municipal creado con el objetivo de prestar el servicio público de administración de cementerios locales, para lo cual se le reconoce una personalidad jurídica instrumental; cabe mencionar, que en materia de empleo y salarios, dicha normativa sitúa a la JADCG dentro de lo que establece, para el Sector Público, el Servicio Civil y la autoridad presupuestaria,
- b. La norma utilizada como base para aprobar el incremento salarial del 6.62% sobre los salarios base (Decreto 43849-MTSS: “Fijación de salarios mínimos para el sector privado que regirán a partir del 1° de enero del 2023”), del personal contratado por la JADCG, estaba dirigida, como su nombre lo expresa, al “sector privado” y no al régimen salarial público, que es el que la normativa específica de esta, hace alusión en cada uno de sus artículos,
- c. La respuesta dada al oficio MG-CM-AI-094-2024, del 17 de junio de 2024, en donde se le instaba, a los miembros de la JADCG y al Director Administrativo de esta, a efectuar un análisis jurídico del incremento del 6.62% a la base de los funcionarios de la JADCG, que permitiera una revaloración de lo ejecutado y precisar si se contó con el sustento normativo suficiente y concluyente, para el acuerdo tomado, reflejó una serie de manifestaciones en relación con el régimen salarial para el sector público y para el sector privado, que fue lo que se tomó en cuenta para aprobar el aumento



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

salarial y no, un análisis jurídico integral de la situación que soportara de forma sólida la aprobación realizada,

- d. No se proporcionó comprobación de la existencia de actividades de control, dentro del Sistema de Control Interno (SCI), que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la JADCG en relación con materia salarial, es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas aplicables.

#### 5. MARCO DE LEGALIDAD RELACIONADO CON LA INVESTIGACIÓN REALIZADA

##### Ley General de la Administración Pública N°6227

###### Artículo 83.-

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.
2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:
  - a) Avocar competencia del inferior; y
  - b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.
3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.
4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.
5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.

##### Ley General de Control Interno N° 8292

**“Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

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

- a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.

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

[...]

- ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

[...]"

**"Artículo 17.-Seguimiento del sistema de control interno.** Entiéndese por seguimiento del sistema de control interno las actividades que se realizan para valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno, a lo largo del tiempo; asimismo, para asegurar que los hallazgos de la auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud [...]"

#### **Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares (R-DC-102-2019 Contraloría General de la República)**

**"1.6 Principios de la investigación de presuntos hechos irregulares.** En concordancia con el marco jurídico aplicable, para la realización de investigaciones de presuntos hechos irregulares, las Auditorías Internas deberán cumplir con los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad. En el desarrollo de las investigaciones, las actuaciones de la Auditoría Interna estarán sometidas al ordenamiento jurídico.

[...]

- c) Principio de independencia. La Auditoría Interna ejercerá sus funciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa [...].

- d) Principio de objetividad. En el desarrollo de las investigaciones, las Auditorías Internas actuarán con imparcialidad y neutralidad, de modo que el análisis de los presuntos hechos irregulares, así como la determinación de los eventuales responsables, no se vean comprometidos por intereses particulares. Para el cumplimiento de este principio, el auditor debe valorar tanto los elementos que sustenten una eventual responsabilidad, como aquellos que puedan eximir al presunto responsable.

[...]"

#### **Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Administrativa de Cementerios del Cantón de Goicoechea**

**"Artículo 4.- De la naturaleza.** La Junta es un órgano desconcentrado municipal de conformidad con el artículo 4 del Reglamento General de Cementerios, N.º 32833 del 3 de agosto de 2005, creado con el fin de prestar el servicio público de administración de los cementerios locales, teniendo para ello una competencia desconcentrada para la planificación, dirección, vigilancia y conservación de los cementerios municipales del cantón, todo de conformidad con las regulaciones que para tal efecto emita el Concejo Municipal de Goicoechea.



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

Para el cumplimiento de sus fines, se le reconoce a ese órgano personalidad jurídica instrumental para que pueda percibir e invertir los recursos necesarios para la prestación del servicio de los cementerios municipales, teniendo para ello potestad presupuestaria y de contratación pero no de reglamentación ni organización. Adicionalmente, tiene la posibilidad de contratar el personal, tanto ordinario como extraordinario, necesario para cumplir labores administrativas, profesionales, técnicas y de campo necesarias para lograr un eficiente servicio a que están destinados los cementerios a cargo de la Junta”.

“**Artículo 7.- De las obligaciones de la Junta.** Serán obligaciones de la Junta las siguientes:

a) Velar por la correcta administración de los recursos económicos y materiales, con que cuenta la Junta.

[...]

d) Contratar el personal tanto ordinario como extraordinario, para cumplir labores administrativas, profesionales, técnicas y de campo necesarias para lograr un eficiente servicio a que están destinados los Cementerios a su cargo.

[...]”.

### **Reglamento autónomo de trabajo de la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea**

“**Artículo 17.-**Las categorías de los puestos de los trabajadores y los salarios mínimos correspondientes a los mismos, serán aquellos fijados por la autoridad presupuestaria, para el sector público”.

“**Artículo 73.-**Los ascensos serán efectuadas por los señores de la Junta Administrativa, de acuerdo con los principios Generales de Administración de Personal, aplicando las normas comprendidas en el manual, de clasificación de Puestos y escala de salarios tan pronto como sean anunciados por el Servicio Civil”.

## 6. CONCLUSIÓN

Esta Auditoría considerando el detalle de las situaciones incluidas en la denuncia y documentación trasladada por el ente fiscalizador y la gestionada por la Auditoría Interna, concluye, de acuerdo con lo definido en los “Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares”, emitido por aquella, la normativa pertinente que regula la atención de denuncias, por parte de la Auditoría Interna, el “Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Administrativa de Cementerios del Cantón de Goicoechea” y el “Reglamento Autónomo de Trabajo de la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea”, así como la relacionada con el Sistema de Control Interno, la ausencia de una definición clara y convincente de una política salarial en la JADCG (sirva de marco de referencia para la retribución de forma justa de los salarios entre el personal) y de actividades de control que garanticen que la actuación de esta, en materia salarial, está de acuerdo con el bloque de legalidad vigente.





# MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

## *Auditoría Interna*

### 7. RECOMENDACIONES

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 12 de la "Ley General de Control Interno N° 8292", se emite la siguiente recomendación, la cual deberá estar debidamente cumplida en los plazos conferidos para tales efectos y que cuentan a partir de la fecha de recibo de este informe. Para el cumplimiento de la recomendación, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables de ponerlos en práctica, por lo que estas instrucciones deberán emitirse por escrito y comunicarse formalmente, así como definir los plazos razonables para su implementación, de manera que la administración activa pueda establecer las responsabilidades respectivas en caso del no cumplimiento de estas.

Además, el órgano o funcionario a quien se gira la recomendación será el responsable de su cumplimiento, por lo cual deberá realizar las acciones pertinentes para verificar que los funcionarios subordinados a quienes se designen su instauración, cumplan con lo ordenado dentro del plazo que se les otorgó.

Esta Auditoría se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales recomendaciones.

#### 7.1 A la Junta Directiva de la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea

7.1.1 A partir del recibido del presente informe, en el curso de 30 días, establecer un marco de acción que propicie la definición, oficialización e implementación de una política salarial, que establezca de forma evidente el régimen salarial y el marco de referencia (principios y metodologías) para la retribución de forma justa de los salarios entre el personal de la JADCG, de acuerdo con lo definido en el marco de legalidad respectivo. Considerar con el establecimiento de esta política, la respectiva actualización y ajuste del Manual Descriptivo de Puestos, conforme a lo que dicte, aquella.

7.1.2 A partir del establecimiento del marco de acción, indicado en la recomendación anterior, en el término de 40 días definir, oficializar e implementar mecanismos de control, dentro del Sistema de Control Interno, que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la JADCG, en referencia con el tema salarial, está de acuerdo con las disposiciones jurídicas y técnicas aplicables.

### 8. OTROS

8.1 **Nota:** Queda en poder de esta Auditoría expediente digital y un expediente físico con 189 folios útiles como justificantes del trabajo realizado.

PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN EL AUMENTO SALARIAL APROBADO PARA EL PERSONAL CONTRATADO POR LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE CEMENTERIOS DE GOICOECHEA (JADCG)

Página 15 de 16

"EN GOICO HACEMOS QUE LAS COSAS SUCEDAN"

Tels: (506) 2283-4464 / 2527-6618 / 2527-6630 / 2527-6688 / Apdo: 1014-2100 GUADALUPE, SAN JOSE  
Correo electrónico: gisella.vargas@munigoicoechea.go.cr



## MUNICIPALIDAD DE GOICOECHEA

Cédula Jurídica 3-014-042051-23

### *Auditoría Interna*

#### 9. FIRMAS DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

Elaborado por:

Nombre: Lic. Carlos Calderón Monge  
Puesto: Auxiliar de Auditoría Interna

Aprobado por:

Nombre: Licda. Gisella Vargas López  
Puesto: Auditora Interna