Al contestar refiérase
al oficio N.° **01840**

04 de febrero, 2025
DFOE-LOC-0219

Licenciada
Guissella Zúñiga Hernández
Secretaria del Concejo Municipal
guissellazh@muni-carta.go.cr
MUNICIPALIDAD DE CARTAGO

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado sobre las autorizaciones de vacaciones para el auditor interno de la municipalidad de Cartago

Nos referimos al oficio n.° SGC-MEM-1498-2024 de 12 de diciembre de 2024, enviado al Órgano Contralor por correo electrónico en la misma fecha, donde se indica

> *(...) en atención a lo acordado por el Concejo Municipal mediante el artículo 15 del acta 049-2024, donde se le instruye para que realice la consulta a este órgano, me permito consultar si es posible otorgarle vacaciones al señor Auditor interno de la Municipalidad de Cartago, a pesar de que se encuentra en periodo de prueba, ya que fue juramentado el pasado 03 de diciembre del 2024.*

Al respecto, se realizó una prevención por parte de la División Jurídica de la Contraloría General, a través del oficio n.° 20890 (DJ-2367) de 16 de diciembre, sobre la falta de criterio legal, la cual fue contestada con el oficio n.° SGC-MEM-1507-2024 de 17 de diciembre, que adjunta el oficio n.° ACM-067-2024 de la asesora legal del Concejo Municipal, el cual fue emitido desde el 10 de diciembre, todos del 2024.

No se observa que el órgano colegiado tenga alguna inquietud, duda o postura distinta a la manifestada por su asesora jurídica, la cual fue emitida en respuesta a un requerimiento realizado por correo electrónico el 09 de diciembre de 2024; siendo que lo consultado refiere al periodo de vacaciones para el cierre del año 2024. Esto, teniendo en cuenta los plazos establecidos para la atención de las consultas por parte de la Contraloría General, los cuales son ampliamente conocidos por la Administración. En razón de lo anterior, se les recomienda evaluar de previo a la activación de las diferentes herramientas el aporte que puede llevar al proceso, esto con el objetivo de optimizar los recursos de la Administración Pública.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se extrae que la misma se suscita dado el cierre de fin de año de las oficinas de la municipalidad, periodo que se otorga a título de vacaciones para los servidores municipales, de conformidad con la "(...) circular número AMCIR- 017-2024 fechada 22 de noviembre de 2024 y emitida por la Alcaldía Municipal donde comunica que, se concederá vacaciones a los funcionarios municipales los días 23, 24, 26,27, 30 y 31 de diciembre 2024 y 2, 3 de enero 2025, para un total de 8 días por cierre colectivo (...)".

En esa línea, la municipalidad de Cartago nombró recientemente el cargo de auditor interno a plazo indefinido, el jerarca de la unidad se encuentra dentro del período de prueba –establecido en tres meses– y ha solicitado le sean otorgadas a título de vacaciones los días señalados, por lo que surge la interrogante con respecto a la posibilidad de acceder a lo solicitado por el auditor interno

La posición de los consultantes se puede resumir en que, la municipalidad cuenta con reglamentación interna para los funcionarios donde se establece un periodo de prueba de tres meses menos un día, otorgar las vacaciones solicitadas acortaría el mismo, dejando sin elementos importantes para la evaluación del desempeño al Concejo Municipal como jerarca del auditor interno.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.° 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el "Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República", R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.° 244 del 20 de diciembre del 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración y la Auditoría Interna, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Como punto de partida, debe indicarse que el auditor interno es un trabajador que goza de inamovilidad e ingresa por concursos de oposición a la carrera municipal, pero que no comparte la misma reglamentación administrativa que los demás funcionarios; es decir, no le aplican los reglamentos ordinarios de la organización, ni está bajo el Estatuto del Servicio Civil[1], esta especial condición deviene de la naturaleza de su función, situación que ha indicado el Órgano Contralor en diferentes oportunidades[2] reiterando que "(...) dada la naturaleza de su actividad de control, la Auditoría Interna cuenta con una tutela particular dentro del ordenamiento jurídico que la diferencia de otras unidades administrativas dentro de la institución en la que se ubica".

Dicha tutela se encuentra plasmada en la Ley General de Control Interno[3] (LGCI), donde el artículo 24 establece lo referente a las regulaciones administrativas aplicables al auditor y subauditor interno, las cuales no deben afectar negativamente la actividad de auditoría interna, así como la independencia funcional y de criterio. Al tenor indica:

> *El auditor y el subauditor internos de los entes y órganos sujetos a esta Ley dependerán orgánicamente del máximo jerarca, quien los nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo que les serán aplicables a dichos funcionarios. Los demás funcionarios de la auditoría interna estarán sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal (...)*
>
> *Las regulaciones de tipo administrativo mencionadas no deberán afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal; en caso de duda, la Contraloría General dispondrá lo correspondiente.*

---

[1] Artículo 5º.- Quedan también exceptuados de este Estatuto, los siguientes funcionarios y empleados: (...) l) Los auditores y subauditores internos de los ministerios y organismos adscritos.

[2] Oficios números 18844 (DFOE-SOS-0772) de 05 de noviembre de 2024, 03789 (DFOE-IFR-0129) de 17 de marzo de 2016 y 08766 (DFOE-IFR-0238) 19 de junio de 2015.

[3] Ley n.° 8292 de 31 de julio de 2002.

Las regulaciones administrativas son entendidas como aquellas que norman de manera general la naturaleza de la relación entre los funcionarios y su superior, desde una perspectiva administrativa, no técnica, particularmente las que se refieren, entre otros, a temas tales como el control de tiempo (marca de asistencia), evaluación, permisos y vacaciones. Las que se refieran al Auditor Interno, al Subauditor Interno y demás personal de la Auditoría Interna, se reitera que no deberán afectar el ejercicio de las funciones legalmente asignadas a la actividad de auditoría interna.

Es oportuno señalar que sobre las regulaciones de orden administrativo el Órgano Contralor emitió mediante la resolución n.° R-DC-83-2018, los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR*[4] y que el aparte 6 de estos *Lineamientos* está dedicado precisamente a las regulaciones administrativas aplicables a los funcionarios de las auditorías internas del sector público.

Asimismo, la Contraloría General ya se ha referido en otras ocasiones sobre estos temas[5], indicando que "El máximo jerarca de un ente u órgano posee la competencia para establecer regulaciones administrativas al auditor interno, como por ejemplo que registre la entrada y salida de labores, siempre y cuando con éstas no se afecte en forma negativa la actividad de la auditoría interna, ni su independencia funcional y de criterio, y que las regulaciones que se le apliquen a este funcionario, sean al menos similares, a las que se apliquen en la municipalidad a los niveles dependientes del máximo jerarca, o que sean del mismo rango[6]". En este caso tratándose de los gobiernos locales, significa que las regulaciones para el Auditor Interno deberán ser dictadas por el Concejo Municipal[7].

En esa línea la Procuraduría General de la República, citando los criterios del Órgano Contralor concluyó que "(...) corresponde al Concejo Municipal autorizar las vacaciones tanto del auditor interno como del sub auditor. También es una función del Concejo autorizar las licencias de dichos funcionarios y tramitar sus incapacidades. Asimismo, corresponde al Concejo Municipal evaluar tanto al auditor como al subauditor de la Municipalidad respectiva[8]".

Ahora bien, considerando las múltiples ocupaciones del Órgano Colegiado y la dinámica que corresponde a las agendas que deben prepararse para cada sesión, siendo que los permisos o las vacaciones no siempre se pueden planificar con la antelación

[4] R-DC-83-2018, de las 8:00 horas del 09 de julio de 2018.

[5] Ver los oficios n.ºs 22501 (DFOE-LOC-2389) de 13 de diciembre de 2022, 09121 (DFOE-LOC-0373) de 21 de junio de 2021 y 01966 (DFOE-DL-0176) de 12 de febrero de 2019, entre otros.

[6] Ver el oficio n.° 05852 (DFOE-DL-0427) de 24 de mayo de 2017.

[7] Ver el artículo 13, incisos c), y f) del Código Municipal, Ley n.° 7794 de 30 de abril de 1998.

[8] Dictamen n.° PGR-C-114-2022 de 23 de mayo de 2022.

requerida, el Concejo Municipal podría delegar la tarea en un órgano administrativo[9], por ejemplo en el Alcalde del respectivo gobierno local, dada la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales que ostenta según lo previsto en el artículo 17 del Código Municipal, o el encargado de potencial humano; sin embargo, la decisión que se adopte corresponde al Concejo Municipal como jerarca del auditor interno y debe quedar plasmada cuando menos en un acuerdo del Concejo o bien, tal y como lo indica la R-DC-83-2018, dentro de la normativa interna de la municipalidad que sea aplicable a los puestos de auditor y subauditor interno[10].

Es importante indicar que ésta delegación de funciones no debe afectar negativamente la actividad de auditoría interna y más bien, deben ser medidas tendientes a facilitar el manejo de aspectos administrativos y el trabajo de esa unidad; es decir, lo recomendable es que se delegue la aplicación de aquellas regulaciones cuyo carácter imprevisible o urgente no pueda ser conocido y autorizado por el Concejo en forma oportuna. En aquellos casos que suponen una programación previa, las regulaciones administrativas pueden ser aplicadas por el Concejo, si este órgano colegiado así lo decide.

En cualquier caso, es un proceso que debe ser consensuado con el titular de la Auditoría Interna, esto con el propósito de asegurar la observancia de los criterios y en resguardo de la independencia y objetividad de la auditoría interna; no se requiere ningún tipo de aval, autorización o consulta al Órgano Contralor. El deber de vigilancia continuo que se tiene que ejercer para evitar que las regulaciones de carácter administrativo limiten o restrinjan de manera indebida el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Interna, corresponde al Auditor y al Subauditor[11].

Ahora bien, es importante considerar que el periodo de prueba se estableció respetando el plazo indicado en los *Lineamientos* y la regulación interna de la Municipalidad de Cartago; por tanto, eventualmente se podrían denegar las vacaciones solicitadas, considerando el especial objetivo de éste periodo y que puede ser que aún no se tenga el derecho del disfrute del periodo de descanso; es decir, el titular de la unidad de la Auditoría Interna podría no contar con un periodo de vacaciones en su favor; no obstante, corresponde a la Administración determinar para el caso concreto si existen derechos laborales adquiridos que se deban respetar al funcionario, entre ellos saldos de vacaciones que sean transferidos al nuevo puesto, esto al ser el Estado considerando como un patrono único.

---

[9] Ver el oficio n.° 16147 (DFOE-DL-1346) de 07 de diciembre de 2016.

[10] Ver el punto 6.4, Criterios aplicables a las regulaciones para el auditor y el subauditor internos. Corresponde al jerarca institucional definir las regulaciones administrativas aplicables al Auditor y al Subauditor Internos, ya sea como un cuerpo normativo independiente o de modo integrado a los ya existentes. (...)

[11] Ver el aparte 6.6 de la R-DC-83-2018.

Otro posible escenario es otorgar las vacaciones bajo un adelanto del periodo que cumplirá a futuro, en caso de que resulte imposible llevar a cabo las labores debido al cierre colectivo de las instalaciones municipales, fundado en razones de conveniencia y de utilidad pública[12]. En ese sentido expuso la Procuraduría General de la República que "(...) *debemos señalar que si la Municipalidad decide otorgar vacaciones colectivas a todas las personas que prestan servicios a la Corporación Municipal, debe entenderse que esas vacaciones benefician también al alcalde, pues -salvo que exista alguna actividad especial en ese lapso que requiera su presencia- dicho funcionario no prestaría servicios durante los días hábiles que comprendan las vacaciones colectivas, con lo que disfrutaría del descanso al que se refiere el artículo 59 de la Constitución Política[13]".*

Entonces, de previo a adoptar una decisión, el Concejo Municipal debe valorar los distintos escenarios y considerar aspectos del caso concreto que puedan incidir para fundamentar su resolución. No se omite manifestar que, considerando que existe una omisión de reglamentar las condiciones administrativas para el auditor interno, –tal y como lo prevé el artículo 24 de la LGCI– la presente situación proporciona una excelente oportunidad para proceder a ello, tomando en cuenta la posición del auditor interno municipal, a fin de no afectar su independencia funcional y de criterio; y en ejercicio del respeto mutuo y la coordinación respectiva.

IV. CONCLUSIONES

1. Corresponde al máximo jerarca de las entidades sujetas a la Ley General de Control Interno n.° 8292, establecer las regulaciones de tipo administrativo que le serán aplicables al auditor y subauditor internos; en el caso de las municipalidades ésta obligación recae en el Concejo Municipal.

2. Las regulaciones de tipo administrativo dictadas no deben afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno, para ello debe someterse a conocimiento de la Auditoría Interna las regulaciones propuestas de previo a su aprobación, modificación o derogatoria; las cuales deben guardar equidad con las normas que se aplican a los puestos del mismo rango.

3. El Concejo Municipal debe adoptar las decisiones sobre la aprobación o el rechazo de las vacaciones del auditor interno; para ello debe valorar los elementos concretos del caso que podrían influir en la adopción de su decisión; no obstante, se debe garantizar la igualdad de trato con los niveles y rangos profesionales similares al del Auditor y el Subauditor Internos.

[12] Criterio n.° C-111-2018 de 23 de mayo de 2018, Procuraduría General de la República.

[13] Criterio n.° PGR-C-284-2024 de 09 de diciembre de 2024, Procuraduría General de la República.

Finalmente, la Contraloría General de la República se encuentra en un proceso de mejora continua con el propósito de ofrecer productos y servicios de calidad, promoviendo para ello la implementación de procesos ágiles, flexibles, simples y con enfoque al cliente. Por tal razón, pone a disposición de las personas un medio de uso sencillo para la presentación de sus documentos. Le motivamos a hacer uso de este medio, el cual en el corto plazo se constituirá en el medio oficial de presentación de correspondencia ante la Contraloría General de la República, sustituyendo al correo electrónico. Este medio se encuentra en el siguiente link: https://www.cgr.go.cr/05-tramites/pres-docs-cgr.html

Atentamente,

Mag. Sujey Montoya Espinoza
Gerente de Área a.i

Licda. Yildred Valladares Acuña
Fiscalizadora

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

C: Expediente

Ni: 27017, 27478 (2024)

G: 2024005690-4