

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **12640**

17 de julio, 2025  
**DFOE-LOC-1267**

Licenciado  
Gonzalo Antonio Chacón Chacón  
Auditor Interno  
[gonzalo.chacon@curridabat.go.cr](mailto:gonzalo.chacon@curridabat.go.cr)  
**MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT**  
San José

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por el Auditor Interno de la Municipalidad de Curridabat, sobre el rol del Alcalde como titular subordinado o jerarca, según la *Ley General de Control Interno*

Se atiende el oficio n.º MC-AI-112-06-2025 de 05 de junio de 2025, mediante el cual se plantean consultas respecto del rol del Alcalde Municipal, como titular subordinado o jerarca, conforme lo establecido en los artículos 36 y 37 de la *Ley General de Control Interno*.

## I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la gestión, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor, de la siguiente manera:

*(...) ¿Según lo establecido en la Ley General de Control Interno 8292, a efectos de ordenar las recomendaciones dadas por la auditoría interna, el alcalde municipal actúa en calidad de jerarca, conforme al artículo 37, o como titular subordinado conforme el artículo 36? (...).*

Adicionalmente, el gestionante, indica que su criterio es:

*(...) la administración de los gobiernos locales está a cargo de dos órganos jerárquicos con autoridad, nombrados popularmente. El jerarca superior que es el Concejo Municipal –órgano colegiado-, y el alcalde –órgano unipersonal- quien es el funcionario ejecutivo del ente municipal, a quien le corresponde ejercer las competencias propias e inherentes de la administración general (...) Lo anterior lleva a esta auditoría a considerar, salvo mejor criterio especializado por el Órgano*

*Contralor, que para los efectos de ordenar en el plazo que la ley establece, la implementación de las recomendaciones emitidas por la auditoría interna derivadas de informes de control, el alcalde municipal debe actuar en su condición de jerarca y aplicarse lo que dispone el numeral 37 de la Ley General de Control Interno; en cuyo caso, de existir algún conflicto no se requerirá acudir al Concejo Municipal para que lo declare. (...).*

## **II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El ejercicio de la potestad consultiva de la CGR se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de República (LOCGR)<sup>1</sup>, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce dicha potestad 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 de Consultas*, 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 de Consultas*, la CGR 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, para que junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, 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**

### **a. Diarquía Jerárquica Municipal**

La estructura del régimen municipal existente en nuestro país, se desarrolla desde la Constitución Política, en donde se indica expresamente en el artículo 169, que (...) *La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno*

---

<sup>1</sup> Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

DFOE-LOC-1267

3

17 de julio, 2025

*Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (...).*

Esto se refleja también en el artículo 12 del Código Municipal (CM)<sup>2</sup>, que indica: (...) *El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular.* Esto significa, que la jerarquía de las municipalidades está integrada por un Concejo Municipal como órgano colegiado y de una Alcaldía, en su rol de órgano ejecutivo, sometidos a los principios de coordinación y colaboración como gobierno territorial, ya que su grado de mando es en términos de igualdad.

Este tipo de jerarquía está definida como una diarquía<sup>3</sup>, donde la cúspide de la estructura orgánica municipal está distribuida en dos órganos en igualdad de condiciones, con ámbitos competenciales determinados por el mismo CM en los artículos 13 y 17, al establecer atribuciones diferenciadas para ambos. Así, el Concejo Municipal, integrado por regidores de elección popular, con funciones de tipo política y normativa, entre otras competencias; y por otro lado, la Alcaldía, como administradora general, que ostenta la representación legal de la municipalidad.

También, debe quedar claro, que no existe una relación de subordinación entre el Concejo Municipal y el Alcalde; si no, que se trata de una relación de necesaria colaboración y coordinación entre el Concejo Municipal, como órgano político máximo de la entidad municipal, en el cual se encuentran representados los ciudadanos del cantón, encargado de la aprobación interna del presupuesto municipal, y el Alcalde, que es el órgano ejecutivo, administrador general y jefe, de las dependencias municipales, vigilante de la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos, en general.

## **b. Composición básica del Sistema de Control Interno**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Control Interno (LGCI)<sup>4</sup>, los entes y órganos sujetos a esta normativa, están obligados a disponer de un sistema de control interno, el cual consiste en la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

---

<sup>2</sup> Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

<sup>3</sup> Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º [776-C-S1-2008](#). Tribunal Contencioso Administrativo, y Resolución n.º [00508-2014](#) de 22 de octubre de 2014.

<sup>4</sup> Ley n.º 8292 de 31 de julio de 2002 y sus reformas.

DFOE-LOC-1267

4

17 de julio, 2025

Conforme con lo dispuesto por el artículo 9 de la LGCI, dicho sistema está conformado, desde la perspectiva orgánica, por la administración activa y la auditoría interna del ente u órgano, con funciones claramente diferenciadas, aunque en cierto modo, complementarias.

El primero de ellos, la administración activa (conformada por jerarca y titulares subordinados), de acuerdo con los artículos 10 y 12 de la ley de cita, a quien le corresponde establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno, estando obligada a emprender las acciones que sean necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento, velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente u órgano, y tomar las medidas correctivas ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades. Consecuentemente, la principal responsable de la actividad y gestión del órgano o ente es la propia administración activa.

El segundo es la auditoría interna, la cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la LGCI, es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad razonable al ente u órgano y contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección, mediante la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia; además, proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme con el marco legal, técnico y a las sanas prácticas.

Dentro de un ente municipal, hay funciones de control interno que le corresponden a la administración activa, pero sin embargo, estas funciones pueden ser unas de gobierno o políticas y otras que son administrativas o de gestión. Las primeras, referidas justamente a señalar la autonomía organizativa y política de la corporación municipal en orden con los intereses y servicios dirigidos a la comunidad; y las segundas, en el ejercicio de la gerencia general de la entidad municipal. Por lo que, dichas atribuciones son competencias para los dos órganos descritos en el primer aparte de este oficio. Es decir, en un sentido funcional y orgánico, la administración activa dentro de un sistema de control interno municipal, comprende tanto la definición de políticas de direccionamiento en pro del interés de la comunidad, como las meramente operativas.

Por lo que, al no existir una relación de sujeción entre el Concejo y la Alcaldía, como órganos municipales, a cada uno de ellos, le corresponden atribuciones específicas pero complementarias, tanto para el adecuado funcionamiento de la Municipalidad, como para mantener y ejecutar un adecuado sistema de control interno; de acuerdo con las competencias asignadas.

### **c. Atención de la consulta formulada**

En concordancia con todo lo anterior, es que, para que la Auditoría Interna, determine si un alcalde municipal actúa como titular subordinado, según el artículo 36<sup>5</sup> de la LGCI, o como jerarca,

---

<sup>5</sup> *Artículo 36.-Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:*

*a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo*

DFOE-LOC-1267

5

17 de julio, 2025

conforme al artículo 37<sup>6</sup> de la misma Ley, al emitir recomendaciones, lo primero que debe determinar es, si las recomendaciones en cuestión, por su naturaleza propia, recaen sobre atribuciones y/o funciones que le corresponden al Concejo Municipal o a la Alcaldía-, pues según sea la materia de la recomendación, así se deberá ejercer la competencia respectiva.

A manera de ejemplo, el Concejo Municipal puede ejercer como jerarca para la atención de recomendaciones relativas a cuestiones reglamentarias, que es una decisión meramente político - organizativa; pero también puede serlo al conocer recomendaciones respecto de la presentación del informe de labores del Alcalde, lo cual es una cuestión meramente administrativa.

Por su parte, el Alcalde, puede desempeñar un doble rol, ya que ejercerá como jerarca cuando conozca recomendaciones en calidad de jefe administrativo de las dependencias institucionales; o puede fungir como titular subordinado, cuando le corresponda ordenar la ejecución de los acuerdos municipales emitidos por el Concejo o de las políticas acordadas por este, teniendo en cuenta que en ese caso, no sería cualquier titular subordinado, pues junto con el Concejo, tiene una responsabilidad inherente y un deber de estrecha coordinación, para el cumplimiento de los intereses de la Institución y de la comunidad a la cual sirve.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La jerarquía de los gobiernos locales en Costa Rica está constituida por una diarquía conformada por el Concejo y la Alcaldía.
2. El sistema de control interno municipal, conforme con la Ley General de Control Interno, incluye la administración activa (jerarca y titulares subordinados) y la auditoría interna, con roles diferenciados, pero complementarios.

---

*elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.*

*b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.*

*c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.*

<sup>6</sup> Artículo 37.-*Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.*

DFOE-LOC-1267

6

17 de julio, 2025

3. Tanto el Concejo como la Alcaldía forman parte de la administración activa, ya que ambos tienen atribuciones y competencias esenciales para el funcionamiento municipal y del sistema de control interno.
4. Para determinar si el Alcalde actúa como jerarca (artículo 37 LGCI) o titular subordinado (artículo 36 LGCI), al atender recomendaciones de la auditoría interna, debe analizarse la naturaleza de la recomendación y a qué atribuciones corresponde.

Finalmente, le informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, el cual constituye el medio oficial de remisión de correspondencia ante la Contraloría General de la República, sustituyendo al correo electrónico. Este medio se encuentra en el link: <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/pres-docs-cgr.html>

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**Gerente de Área**

Licda. María del Milagro Rosales Valladares  
**Fiscalizadora**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

GER/sbt

Ce: Expediente

NI: 12110-2025

G: 2025002640 - 1