

Al contestar refiérase
al oficio n.º **00783**

23 de enero, 2026
DFOE-LOC-0097

Licenciada
Gioconda Oviedo Chavarría
Auditora Interna
auditoria@concejopaquera.go.cr
CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA
Puntarenas

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditora Interna del Concejo Municipal de Distrito de Paquera, sobre la regularización del nombramiento del contador municipal ante la entrada en vigencia de la Ley n.º 10714.

Se atiende el oficio n.º CMDP-AI-OF-124-12-2025 de 02 de diciembre de 2025, recibido mediante un correo electrónico en la Contraloría General de la República (CGR), relativo a la regularización del nombramiento del contador municipal ante la entrada en vigencia de la Ley n.º 10714.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

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

(...) se solicita el criterio de esa Contraloría General en torno a:

→ El alcance del Principio de Legalidad y del sistema de pesos y contrapesos, cuando una reforma normativa modifica el órgano competente para el nombramiento de un funcionario municipal.

→ Los criterios generales para valorar la eventual responsabilidad administrativa, tanto del Intendente que realizó nombramientos sin contar con la competencia legal, como del Concejo Municipal que eventualmente omitió ejercer la competencia que le correspondía.

→ La incidencia institucional y de control interno derivada de estas situaciones, así como las acciones generales de mitigación que los gobiernos locales deben considerar ante cambios legislativos en la distribución de competencias (...).

DFOE-LOC-0097

2

23 de enero, 2026

El Órgano Contralor determinó en un primer momento, que la consulta planteada por la Auditora Interna del Concejo Municipal de Distrito (CMD) de Paquera, no cumplía con el inciso 7) del artículo 8 del Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (*Reglamento de Consultas*)¹, por lo que mediante el oficio n.º 23191 (DJ-2457) de 05 de diciembre de 2025, y de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de marras, se le previno remitir la posición de esa Auditoría Interna con respecto a las inquietudes planteadas, así como el fundamento respectivo de las mismas.

Al respecto, con el oficio n.º CMDP-AI-OF-127-12-2025 de 09 de diciembre de 2025, la gestionante remitió su posición indicando:

(...) Esta Auditoría Interna considera que el Concejo Municipal incurrió en responsabilidad por omisión, al no ejercer oportunamente la competencia que le correspondía antes de la reforma del Código Municipal y, por su parte, el Intendente Municipal incurrió en responsabilidad por extralimitación de funciones, al realizar nombramientos cuando aún no tenía la competencia legal conferida por la "Reforma de los artículos 13 inciso f), 53 inciso c), 75, 80, 108, 113 y 123, y derogatoria del Capítulo VI del Título III de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998", Ley N° 10714; no obstante, en el periodo de transición se produjeron actuaciones que no se ajustaron al marco normativo vigente, generando riesgos de nulidad y responsabilidad administrativa. / En ese contexto, esta Auditoría Interna estima que ambos órganos violentaron el principio de legalidad y el sistema de distribución de competencias establecido por el Código Municipal; sin embargo, en virtud de la necesidad institucional de preservar la continuidad de la gestión contable-financiera, se considera que lo más sensato y prudente es que el Concejo Municipal proceda a ratificar el nombramiento realizado en su momento, mediante el órgano actualmente competente (Intendente Municipal), garantizando así seguridad jurídica y estabilidad institucional. (...).

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)², 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.

¹ Emitido según la resolución n.º R-DC-197-2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 244, de 20 de diciembre de 2011.

² Ley n.º 7428 del 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

DFOE-LOC-0097

3

23 de enero, 2026

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 brindando 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

En atención a su oficio CMDP-AI-OF-124-12-2025, mediante el cual, consulta sobre las repercusiones jurídicas y administrativas derivadas del cambio de competencias en el nombramiento del contador municipal, introducido por la *Reforma de los artículos 13, inciso f), 53, inciso c), 75, 80, 108, 113 y 123, y Derogatoria del Capítulo VI del Título III de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998* (en adelante Ley n.º 10714)³, se procede a emitir el siguiente criterio técnico.

1. Antecedentes históricos

Originalmente, el artículo 52 del Código Municipal (CM)⁴ establecía textualmente: (...) *El Concejo nombrará a un **contador o auditor**, quienes ejercerán las funciones de vigilancia* (...). El destacado no corresponde al original). Esta redacción, equiparaba ambas figuras y otorgaba al Concejo Municipal la potestad de nombrar a cualquiera de los dos para ejercer funciones de fiscalización.

Sin embargo, el 4 de setiembre de 2002 entró en vigencia la [Ley General de Control Interno](#) (LGCI)⁵. Esta ley especial y posterior, vino a regular el sistema de fiscalización de los entes públicos, redefiniendo la estructura de control, e interesa en este caso, ya que la LGCI produjo dos efectos jurídicos inmediatos que hicieron inaplicable la vieja redacción del artículo 52 del CM.

³ Ley n.º 10714 de 07 de mayo de 2025, que entró a regir al ser publicada en el Alcance n.º 69 a La Gaceta n.º 98 de 30 de mayo de 2025.

⁴ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

⁵ Ley n.º 8292, publicada en La Gaceta n.º 169 de 04 de setiembre de 2002 y sus reformas.

El primero de ellos fue que los artículos 20, 21 y 31 de la LGCI, establecieron que la actividad de control y vigilancia corresponde exclusivamente a la Auditoría Interna. Al concentrar esta función en el auditor, se despojó al contador de las funciones de vigilancia ante el Concejo que el viejo artículo 52 le atribuía. El segundo efecto, fue que el artículo 31 de la LGCI, ordena que el jerarca (el Concejo Municipal en el caso de la municipalidades o el CMD cuando corresponde a un distrito) nombrará por tiempo indefinido al auditor interno, y dicha Ley omitió deliberadamente al contador en esta potestad de nombramiento jerárquico superior, rompiendo la equiparación que hacía el CM⁶.

A raíz de esta evolución legislativa, se consolidó una distinción entre el auditor interno (que es el funcionario que vigila y controla, por mandato expreso de la LGCI, que depende orgánicamente del máximo jerarca, quien es responsable exclusivo de su nombramiento, sanción y remoción) y el contador municipal, que al perder las competencias de "vigilancia superior" que le daba el antiguo artículo 52 del CM, pasó a ser un funcionario más de la administración activa, cuya función es técnica y operativa sobre los registros financieros, y sujeto a la jerarquía del Alcalde Municipal⁷.

Por lo tanto, jurídicamente, en el antiguo artículo 52 del CM, la frase "contador o" se tiene por eliminada, pues interpretar que el Concejo Municipal aún debía nombrar al contador implicaría una invasión a las competencias de administración del Alcalde y violaría el diseño de control interno que separa las funciones de ejecución en la contabilidad de la Alcaldía, con las de fiscalización que puede ejercer el auditoría bajo la dirección del Concejo Municipal.

Entonces, históricamente, y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley n.º 10714, el ordenamiento jurídico costarricense otorgaba la competencia exclusiva del nombramiento y remoción del contador municipal al Concejo Municipal, pero teniendo en cuenta la derogación tácita parcial establecida por la LGCI, la sujeción técnica y operativa pasó a la Alcaldía. Esto se fundamentaba en los antiguos artículos 13 inciso f) y 52 del CM.

Sin embargo, la Ley n.º 10714 que reforma el CM, transformó tajantemente este escenario bajo la premisa legislativa de que la figura del contador debe responder a la Administración Activa en su totalidad, incluyendo el nombramiento y la remoción. Esta reforma provocó efectos inmediatos, como lo son la derogatoria total del vínculo con el Concejo Municipal -o el CMD si corresponde-, al eliminar la potestad de este, para nombrar al contador que se encontraba en el antiguo artículo 13 inciso f) y la derogatoria del artículo 52 que lo equiparaba al auditor; y que la competencia se traslada al Alcalde -o Intendente en el caso de los CMD-, quien ahora ejerce la función de administrador general sobre dicho funcionario, conforme al artículo 17 del CM.

⁶ Esto es una derogación tácita, en este caso parcial, la cual ocurre cuando una norma posterior regula la misma materia de forma incompatible con la anterior. Ver criterio n.º [C-372-2019](#) de 13 de diciembre de 2019, emitido por la Procuraduría General de la República (PGR).

⁷ Esto fue así interpretado y ratificado por la PGR en los criterios n.ºs [C-342-2006](#) de 24 de agosto de 2006 y [C-050-2023](#) de 16 de marzo de 2023.

2. El Principio de Legalidad y el Sistema de Pesos y Contrapesos con la reforma normativa

El principio de legalidad es la piedra angular del Derecho Público. Este establece, que la Administración Pública solo puede realizar aquellos actos que la ley expresamente le autoriza -artículo 11 de la [Constitución Política](#) y 11 de la [Ley General de Administración Pública](#) (LGAP)⁸-. Este principio, en materia de competencias, no permite que ningún funcionario pueda renunciar a la competencia que le corresponde por ley, ni atribuirse la que no le ha sido dada.

Antes de la Ley n.º 10714, el artículo 13 inciso f) del CM, otorgaba la competencia al Concejo Municipal de nombrar al contador municipal. Con la reforma del 2025, al eliminarse la palabra *contadora* de dicho artículo, la Ley le quita esa competencia a ese órgano colegiado. Por lo que, si hoy el Concejo Municipal o el CMD, intentara nombrar al contador bajo el argumento de "costumbre" o "antecedentes", estaría violentando el principio de legalidad, generando un acto viciado de nulidad absoluta, por falta de competencia, ya que la reforma legislativa opera de pleno derecho y rompe cualquier inercia administrativa previa.

El sistema de pesos y contrapesos que, en las Municipalidades está compuesta por una estructura distribuida en dos órganos en igualdad de condiciones⁹, busca evitar la concentración de poder; por su parte, la reforma introducida por la Ley n.º 10714, buscó volver a equilibrar este sistema en el ámbito municipal.

Antes de la reforma de la Ley n.º 10714, el Concejo Municipal o CMD, al nombrar al contador, generaba una distorsión, donde el órgano político tenía injerencia directa sobre un puesto técnico, encargado de registrar la ejecución financiera, esto podía politizar la técnica contable. En cambio ahora, el legislador corrigió el diseño y es el Alcalde Municipal o Intendente en el caso de los CMD, órgano ejecutivo, quien administra el personal y nombra al contador como parte de su equipo técnico de ejecución, debiendo cumplir como cualquier otro funcionario, con las reglas estipuladas para la carrera administrativa. Así el contador, ejerce su función técnica con independencia de criterio contable, pero bajo la subordinación administrativa del Alcalde o Intendente.

El Concejo Municipal o CMD por su parte, mantiene su rol de contrapeso a través de la aprobación de presupuestos y liquidaciones, pero sin intervenir en la designación del técnico que elabora los insumos, garantizando mayor objetividad.

⁸ Ley n.º 6227 de 02 de mayo de 1978 y sus reformas.

⁹ Diarquía, ambos órganos 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. 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.

3. Criterios generales para valorar la eventual responsabilidad administrativa

Los escenarios planteados en el contexto de la consulta y posteriormente en la postura respecto al tema, expuestos por la Auditoría Interna del CMD de Paquera, no pueden ser abordados de manera explícita, por lo que los siguientes parámetros se establecen de manera general, a la luz del deber de probidad y la vigilancia debida.

Si antes de la vigencia de la Ley n.º 10714, cuando el CM aún decía, que el Concejo Municipal o CMD, era quien nombraba al contador municipal, el Alcalde o Intendente hubiera realizado nombramientos de contadores, esto podría acarrear responsabilidad administrativa y civil si se demuestra que dicha actuación generó daños a la Hacienda Pública o nulidades que costaron recursos al Estado, y el acto de nombramiento podría ser absolutamente nulo.

Ahora bien, aunque el acto original fuera nulo, la situación jurídica ha cambiado. Hoy, el Alcalde o Intendente sí tiene la competencia para nombrar al contador. Sin embargo, un acto nulo no se convalida automáticamente por un cambio en la ley, por lo que, para regularizar la situación y evitar riesgos legales futuros, el Alcalde o Intendente deberían analizar si, el emitir un nuevo acto administrativo de nombramiento o una ratificación expresa, amparado en la vigencia de la nueva Ley n.º 10714, sana el vicio de origen hacia el futuro, y si esto legitimaría la relación laboral bajo el nuevo marco legal donde él es el jerarca competente.

Por otra parte, si el Concejo Municipal o el CMD, teniendo todavía la competencia legal, antes de la reforma, omitió nombrar al contador municipal o no impulsó el concurso, también podría haber incurrido en un incumplimiento de deberes, y esa omisión podría ser sancionable ya que existía un deber legal de actuar y esa inacción pudo haber causado un perjuicio al servicio público. Inclusive, si la omisión del Concejo Municipal o el CMD, obligó a la administración a tomar medidas de urgencia, aunque viciadas, para no paralizar la gestión financiera de la Municipalidad o CMD, la responsabilidad recae en el Órgano Colegiado respectivo, por inercia en la omisión también, pero son situaciones que deben ser analizadas caso por caso, por parte de la Auditoría Interna o la Administración Municipal.

Para los actos ocurridos durante la transición de la ley, debe analizarse si aplicaría el principio de buena fe, por existir una duda razonable sobre cuándo entraba en vigencia la reforma, y esto atenuaría la responsabilidad. Sin embargo, a partir de la publicación de la Ley n.º 10714, la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento y ante cualquier disputa sobre la competencia para nombrar, donde el Concejo Municipal o CMD, insista en nombrar, se generaría responsabilidad personal de los regidores o síndicos que voten a favor de dicho acto.

También, existe una doctrina aplicable en derecho público, que permite que no se dé un cese abrupto de las funciones de un contador municipal cuyo nombramiento haya estado viciado, para evitar que se generen mayores y más graves afectaciones, como lo son por ejemplo, la interrupción de procesos contables, el cierre de estados financieros y la parálisis en la rendición de cuentas de un Ente Municipal; esta es la doctrina del funcionario de hecho¹⁰,

¹⁰ Ver el criterio n.º [C-170-2022](#) de 12 de agosto de 2022, emitido por la PGR.

establecida en el artículo 115 de la LGAP:

Artículo 115.- Será funcionario de hecho el que hace lo que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aun fuera de situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, siempre que se den las siguientes circunstancias:

- a) Que no se haya declarado todavía la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente;*
- b) Que la conducta sea desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho.*

Esta figura posibilita que, aunque el nombramiento original de un funcionario, haya tenido vicios de legalidad, los actos emitidos por este funcionario se presumen válidos y eficaces frente a terceros y la propia administración, siempre que el funcionario haya actuado de buena fe y en apariencia de legitimidad; esto garantiza la continuidad operativa y protege el interés público, evitando que una eventual nulidad del nombramiento "contamine" las funciones por él ejercidas y constituyendo un factor atenuante de responsabilidad.

4. Incidencia institucional, control interno y acciones de mitigación

Si existe una duda por parte de la Auditoría Interna sobre la definición, o una disputa de competencias entre el Concejo Municipal o CMD y la Alcaldía o Intendencia respectivamente, de quién debe nombrar a un contador municipal, esto afecta directamente el ambiente de control, y contraviene las [Normas de control interno para el Sector Público](#) (N-2-2009-CO-DFOE)¹¹ y las disposiciones de la LGCI.

Eventualmente, si se comprobara la existencia de un nombramiento irregular, y no fuera aplicable la doctrina del funcionario de hecho, podría haber una afectación a la seguridad jurídica de los actos financieros del Ente Municipal, ya que un contador mal nombrado por el órgano incompetente, habría firmado estados financieros y certificaciones, y si su nombramiento es declarado nulo, se pone en riesgo la validez y la fe pública de toda la documentación financiera emitida durante su gestión.

También es posible que se evidenciara un debilitamiento de la supervisión que ejerce la Unidad de Auditoría Interna, ya que ésta, debe tener claridad sobre quién es el jerarca administrativo del contador para dirigir sus informes y relaciones de hechos, en caso de requerirlo.

¹¹ Resolución n.º R-CO-9-2009. Reformada mediante la resolución n.º R-DC-00123-2025, publicada en el Alcance n.º 147 de La Gaceta n.º 215 de 14 de noviembre de 2025.

Ante reformas como la introducida por la Ley n.º 10714, el Gobierno Local debe implementar algunas gestiones de manera obligatoria, como lo son, el actualizar la normativa interna, derogando o reformando de oficio e inmediatamente, cualquier disposición dentro de un reglamento interno autónomo que contradiga la nueva ley, como podrían ser los Reglamentos de Sesiones o de Organización, que indiquen aún, que el Concejo Municipal o CMD en cada caso, nombra al contador.

También debe analizar, que si hay un contador nombrado en propiedad por el Concejo Municipal o el CMD según corresponda, antes de la entrada en vigencia de la reforma introducida en el 2025, este mantiene su puesto, pero su jefatura administrativa pasa automáticamente al Alcalde o Intendente. Si el puesto es interino, el Alcalde o Intendente debe abrir el concurso respectivo para ahora nombrar en propiedad y deberá garantizar que el nuevo proceso de nombramiento sea estrictamente técnico, con base en criterios de idoneidad y acorde al manual de puestos, para disipar cualquier duda sobre que el traslado de competencia pretende tener algún tipo de injerencia respecto al puesto del contador, desde la Alcaldía o la Intendencia.

IV. CONCLUSIÓN

Aunque la LGCI en su momento generó una reforma tácita parcial, trasladando la sujeción técnica y operativa del contador a la Alcaldía o Intendencia, el Concejo Municipal o el CMD, conservaron su competencia histórica para el nombramiento y remoción de dicho funcionario.

Si durante ese periodo, y ante la ausencia de un acto formal de nombramiento por parte del órgano colegiado respectivo, se dieron nombramientos funcionales de contadores por parte de la administración, esas omisiones pasadas deberán analizarse caso a caso, y determinar si la relación se mantuvo bajo la figura del funcionario de hecho, pero considerando esto como un factor atenuante de responsabilidad, fundamentado en la necesidad de darle continuidad a los procesos contables de la institución.

Desde la perspectiva técnica y de control, la reforma de la Ley n.º 10714 subsana esa disfunción histórica. El Concejo Municipal o el CMD respectivamente, debe cesar cualquier intento de nombrar al contador, pues hacerlo implicaría una violación flagrante al principio de legalidad y expondría a los regidores a sanciones por dictar actos contrarios a la ley expresa. La responsabilidad futura ahora es evidente, la competencia es clara y exclusiva de la Administración, ya sea si se trata de una Alcaldía o una Intendencia.

Actualizar los manuales y los reglamentos internos de la Municipalidad o el CMD respectivo, es imperativo, para reflejar que el nombramiento del contador municipal ya no depende del Concejo Municipal o el CMD, sino que ahora es un funcionario dependiente de la administración activa, Alcaldía o Intendencia, conforme a la intención del legislador de separar las funciones del órgano político y del órgano ejecutivo, aunque juntos constituyen el jerarca de las Entidades Municipales.

DFOE-LOC-0097

9

23 de enero, 2026

Finalmente, les informamos que la Contraloría General 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, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Licdo. Francisco Hernández Herrera
Gerente de Área a.i.

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora



FARM/mgr

ci: Expediente

NI's: 27357, 27699 y 27875 (2025)

G: 2025005624 - 2