

Al contestar refiérase

al oficio n.º **02245**

25 de febrero, 2026
DFOE-LOC-0278

Licenciada
Dilana Fonseca Rodríguez
Secretaria Concejo Municipal
dilana.fonseca@sanisidro.go.cr
MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO
Heredia

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Concejo Municipal de San Isidro de Heredia, sobre el alcance de las facultades de advertencia de la Auditoría Interna y límites de la administración activa

Para que lo haga de conocimiento del Concejo Municipal en la sesión próxima inmediata al recibo de este oficio.

Se atiende el oficio n.º MSIH-CM-SCM-2108-2025 de 02 de diciembre de 2025, recibido mediante un correo electrónico en la Contraloría General de la República (CGR), relativo al alcance de las facultades de advertencia de la Auditoría Interna y límites de la administración activa.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

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

(...)1. Presentar formalmente ante la Contraloría General de la República una consulta administrativa sobre la posible extralimitación de funciones, control previo, coadministración, interpretaciones jurídicas indebidas e intervenciones operativas realizadas por la Auditora Interna de la Municipalidad de San Isidro de Heredia, sustentada en los hechos descritos en las advertencias AI-AD-18-2025 y AI-AD-19-2025. A pesar de que existen otras actuaciones previas que coinciden con este comportamiento.

2. Remitir a la Contraloría copia íntegra de ambas advertencias, así como este acuerdo, para su valoración técnica y legal.

DFOE-LOC-0278

2

25 de febrero, 2026

3. Solicitar formalmente a la Contraloría que determine si las actuaciones descritas constituyen violaciones a los artículos 8, 12 y 22 de la Ley General de Control Interno N.º 8292, a las normas de control interno, a la doctrina institucional emitida por ese órgano contralor, y al diseño institucional del régimen municipal.

4. Solicitar, en caso de corresponder, directrices, recomendaciones o medidas correctivas para restablecer el adecuado funcionamiento del sistema de control interno en la Municipalidad de San Isidro de Heredia, especialmente en lo relativo a la independencia funcional, la sujeción al ordenamiento jurídico, el uso o abuso de la herramienta de las advertencias internas y la delimitación de competencias de la Auditoría Interna (...).

El Órgano Contralor determinó en un primer momento, que la consulta planteada, no cumplía con el inciso 6) 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 24115 (DJ-2571-2025) de 22 de diciembre de 2025, y de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de marras, se le previno incorporar el criterio legal con la posición del sujeto consultante. Además, a través del oficio n.º MSIH-CM-SCM-2235-2025 de 29 de diciembre de 2025, el Concejo Municipal de San Isidro de Heredia, solicitó una ampliación del plazo para remitir el criterio legal, la cual fue otorgada con el oficio n.º 148 (DJ-0029-2026) de 8 de enero de 2026.

Al respecto, con el oficio n.º MSIH-CM-SCM-043-2026 de 20 de enero de 2026, el órgano colegiado gestionante, remitió el aval del criterio legal n.º SI-004-2026 de 12 de enero de 2026, emitido por su Asesor Legal Externo, indicando:

(...) 1. En conclusión, las advertencias N.º. AI-AD-18-2025 y AI-AD-19-2025, así como los demás informes y oficios emitidos por la Auditoría Interna, constituyen actuaciones legítimas y válidas, dictadas en el ejercicio regular de sus competencias de fiscalización, asesoría y advertencia, orientadas a identificar riesgos, debilidades de control y eventuales incumplimientos, sin invadir la esfera decisoria de la Administración Activa.

2. Dichas advertencias poseen un carácter técnico, preventivo y no vinculante, correspondiendo exclusivamente a la administración valorar su acatamiento e implementar, en su caso, las medidas que estime pertinentes, en resguardo del principio de no coadministración y de la independencia funcional de la Auditoría Interna. Esta conclusión se sustenta en lo dispuesto por los artículos 21, 22, 25 y 34 de la Ley General de Control Interno, así como en el criterio reiterado de la Contraloría General de la República.

3. La correcta diferenciación entre las advertencias y los informes formales de auditoría resulta jurídicamente esencial para delimitar el alcance, la finalidad y el grado de obligatoriedad de los distintos pronunciamientos emitidos por la Auditoría

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.

Interna. Las advertencias constituyen instrumentos de carácter preventivo, asesor y no vinculante, orientados a alertar oportunamente a la Administración Activa sobre riesgos, debilidades o eventuales incumplimientos, con el fin de prevenir afectaciones a la legalidad y a la gestión institucional. Por el contrario, los informes de auditoría responden a un proceso técnico y formal de fiscalización o seguimiento, se encuentran debidamente sustentados en evidencia suficiente, competente y confiable, y generan recomendaciones y disposiciones de acatamiento obligatorio para la Administración Activa, cuyo incumplimiento injustificado puede acarrear responsabilidades administrativas y otras consecuencias legales.

4. Esta distinción permite determinar con claridad las obligaciones de la Administración y las consecuencias jurídicas derivadas de cada tipo de pronunciamiento emitido por la Auditoría Interna durante el período 2024-2025, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, en particular sus artículos 37 y 38, así como en el criterio DJ-0495-2011 de la Contraloría General de la República, el oficio n° 8429-2003 (DI-CR-327) y la normativa aplicable en materia de control interno y contratación pública.

5. Aunque los informes preventivos de auditoría no siempre conllevan un acatamiento automático, la Administración Activa tiene el deber jurídico de analizarlos, valorarlos y pronunciarse de manera expresa y debidamente motivada sobre sus recomendaciones. La eventual discrepancia debe sustentarse en razones técnicas y jurídicas suficientes y, de persistir, corresponde elevar el conflicto ante la Contraloría General de la República, cuya resolución es de acatamiento obligatorio. El incumplimiento injustificado puede generar responsabilidades administrativas.

6. En virtud de lo anterior, se recomienda de forma concreta al Concejo Municipal solicitarle a la Administración, en cabeza de la alcaldía municipal, que documente de forma clara y oportuna el análisis y la motivación de sus decisiones frente a los informes preventivos de la Auditoría Interna, a fin de que indique cuáles recomendaciones acogió en su totalidad y cuales rechazó y su debida justificación, a fin de comunicarle lo que sea pertinente a la Auditoría Interna y resguardar así el debido proceso, la transparencia y la eficacia del sistema de control interno, conforme a los artículos 37 y 38 de la Ley General de Control Interno y la normativa aplicable (...).

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.

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

DFOE-LOC-0278

4

25 de febrero, 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 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

Visto el criterio del Asesor Legal Externo del Concejo Municipal de San Isidro de Heredia, que es el Órgano consultante en este caso, es menester indicar que el fin primordial de la potestad consultiva de la CGR, es evacuar las consultas que le dirijan los sujetos pasivos, ajustándose a las normas que reglamentariamente se establezcan para esos efectos. Y como se indicó *supra*, el *Reglamento de Consultas* establece las pautas a seguir y bajo qué escenarios la consulta deberá ser rechazada.

Dentro de esa normativa, se indica que las consultas cuyo objeto principal consista en requerir la resolución de circunstancias concretas que correspondan a la esfera competencial del sujeto consultante, no serán atendidas. Por esa razón, es que dentro de los requisitos de presentación de ese tipo de gestiones, se pide que como parte de la motivación, se haga un ejercicio de análisis mínimo y la consulta se haga acompañar de un criterio jurídico que respalde la posición del consultante y cuál interpretación o parte de ese criterio legal, es que le genera algún cuestionamiento o polémica, y que les limita, para tomar la decisión pertinente, o que justifica de alguna manera, activar el medio consultivo de la CGR.

Señalar una duda razonable, la parte del dictamen legal que resulta incomprensible o que constituye una controversia, es necesario en el marco del mejor uso de los -muchas veces- escasos recursos públicos con que se cuenta, y que, planteado en términos generales, como corresponde hacerlo en las consultas que nos remiten, permite a la CGR, asumir directamente el punto según corresponda, sin tener que entrar en suposiciones o reiteraciones, a lo mejor innecesarias, y mucho menos en la toma de decisiones de competencias o casos concretos, que son de exclusiva competencia de quien plantea los cuestionamientos.

Este preámbulo, es oportuno y se aprovecha, para resaltar la necesidad de acudir a la labor que tienen asignadas los asesores legales (llámese directores o encargados jurídicos, abogados internos o externos contratados, etc.) de las instituciones y órganos, quienes están en el deber

de plasmar en un criterio o posición jurídica, el análisis realizado teniendo en consideración todo el cuadro fáctico y jurídico existente para resolver una caso concreto, y acudir a consultar a otra instancia como la CGR, sólo cuando efectivamente haya una divergencia o cuestionamiento general que surja, luego de asumir cada quien sus competencias.

La función de evacuar las consultas que reciban y el deber de resolver los planteamientos que les hagan llegar, lo deben asumir en primera instancia, los asesores legales, tanto en el ejercicio del cargo institucional como al desempeñar la profesión de manera liberal y ofrecer esos servicios; lo que permite, que el consultante o la Administración, tengan insumos suficientes y de calidad, para tomar las decisiones más acertadas y ajustadas con el ordenamiento jurídico y su realidad.

Lo anterior, no significa que no se pueden plantear consultas al Órgano Contralor, pero sí implica, que se deben cumplir los requisitos vigentes. Por lo que, será cuando se discrepe del criterio legal emitido, que no constituya la resolución de un caso concreto o situación competencial particular, y no sea la búsqueda de una validación adicional a un criterio interno sin haber comentado y analizado lo pertinente con quien lo formuló, que se elevará la consulta a la CGR, en lo de su competencia, planteando la duda que no les permite llegar a un convencimiento total o a la solución necesaria; agilizando, por ende, el servicio público que nos corresponde brindar a todos.

En razón de lo anterior, se hará primeramente énfasis en puntos de interés que la CGR requiere recapitular; sin entrar a conocer el caso concreto y tomando en consideración que los cuestionamientos ya fueron evacuados por el Asesor Legal Externo del Concejo Municipal.

El artículo 7 de la [Ley General de Control Interno](#) (LGCI)³, dispone que 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.

Los artículos 8 y 12 de la LGCI establecen que la responsabilidad por el sistema de control interno es del jerarca y de los titulares subordinados. Conforme con lo dispuesto por el artículo 9 de la LGCI, dicho sistema necesariamente debe estar 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

³ Ley n.º 8292, publicada en La Gaceta n.º 169 de 04 de setiembre de 2002 y sus reformas.

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 de los dos órganos que se describirán más adelante en 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.

La Auditoría Interna, por su parte, tiene prohibido coadministrar; es decir, no puede dictar órdenes, autorizar boletas de tiempo extraordinario o decidir sobre la logística operativa de la institución en tiempo real. Ahora bien, en cuanto al control que sí pueden ejercer las auditorías internas, este debe ser, por regla general, posterior para no comprometer su independencia. Revisar procesos de contratación en curso (como pólizas o rutas de eventos no realizados) podría interpretarse como una intervención en la gestión, si se pretende sustituir el criterio técnico de por ejemplo la Proveeduría o de la unidad gestora.

Además, de conformidad con el artículo 22, inciso d) de la LGCI, se le otorga a las auditorías internas, la potestad de advertir sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones. La naturaleza de la función de advertencia es preventiva y técnica. No obstante, existe una línea delgada pero infranqueable, en donde las auditorías internas no pueden realizar actos de administración activa.

Así, se hace vital distinguir entre la advertencia y el informe de auditoría, ya que ambos instrumentos tienen su propia valoración técnica. Mientras las advertencias son alertas preventivas no vinculantes, los informes de auditoría (posteriores a un estudio formal) contienen recomendaciones que, de quedar firmes, son de acatamiento obligatorio. Si las auditorías internas instruyen "cómo" organizar personal o "cómo" ajustar un pliego de condiciones en un evento futuro, podría estar excediendo la naturaleza de la advertencia para entrar en el campo de la dirección operativa, lo cual vulnera el artículo 34 de la LGCI; sin embargo, si estas se

plantean como sugerencias o buenas prácticas a considerar, pueden ser valoradas por la Administración y tomadas en consideración de acuerdo a las realidades imperantes en la institución.

Aunque la Auditoría puede basar sus advertencias en criterios legales, sus interpretaciones no son vinculantes para la Administración. El [Código Municipal](#) (CM)⁴ le otorga la administración de los intereses locales al Gobierno Municipal, entendido este como una Diarquía Jerárquica Municipal⁵, 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, tenemos al 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.

Ante este panorama, la auditoría interna debe respetar la autonomía municipal y la separación de funciones entre el Concejo y la Alcaldía, entre quienes no existe una relación de subordinación, si no, que se trata de una relación de necesaria colaboración y coordinación; 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.

IV. CONCLUSIÓN

La Auditoría Interna debe ejercer sus funciones de fiscalización sin sustituir a la administración ni realizar controles que paralizen la gestión operativa o impliquen coadministración, según los artículos 25 y 34 de la LGCI.

Las advertencias son insumos para la toma de decisiones, pero no obligan a la administración a actuar en un sentido específico, recayendo la responsabilidad de la decisión final en el jerarca.

Es recomendable que la Alcaldía y el Concejo Municipal documenten rigurosamente el análisis de las advertencias recibidas, señalando con criterios técnicos y jurídicos las razones de su acogimiento o rechazo, pero más para garantizar la transparencia y la eficacia del sistema de control interno del que son responsables, que para un cumplimiento obligatorio que la auditoría no debe tampoco precisar mediante ese instrumento.

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

⁵ 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.

DFOE-LOC-0278

8

25 de febrero, 2026

Finalmente, les 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, 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,

Dra. Fabiola Andrea Rodríguez Marín
Gerente de Área a.i.

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora



emg

ci: Expediente

NI's: 27451 y 27443 (2025), 33, 1034 y 1063 (2026)

G: 2025005839 - 3