

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05079**

27 de abril, 2026
DFOE-LOC-0533

Licenciada
Norma Aguilar Cordero
Auditora Interna
naguilar@aserri.go.cr
MUNICIPALIDAD DE ASERRÍ
San José

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Aserrí, sobre la equiparación de los puestos de auditores internos con puestos directivos en materia de instrumentos específicos y parámetros aplicables

Se atiende el oficio n.º AU-022-2026 de 5 de marzo de 2026, relativo a la solicitud de criterio técnico-jurídico sobre la equiparación de los puestos de Auditores Internos, subauditores y personal de auditoría con puestos directivos municipales para efectos de aplicarles los mismos instrumentos de evaluación y metodologías de clasificación.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la gestión, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor en relación con la procedencia legal y técnica de equiparar los puestos de Auditor Interno, subauditor y demás personal de auditoría a puestos directivos tradicionales, para efectos de aplicarles los mismos instrumentos específicos de evaluación, metodologías de clasificación, parámetros de medición y criterios salariales dentro de la estructura administrativa municipal, de la siguiente manera:

(...)1. ¿Deben los puestos de Auditor Interno, sub auditor y demás personal de auditoría ser equiparados a puestos directivos tradicionales para efectos de aplicar los mismos instrumentos, metodologías e indicadores que se asignan a cargos de dirección o gerencia dentro de las estructuras administrativas municipales?

DFOE-LOC-0533

2

27 de abril, 2026

2. Si la equiparación procede, ¿cuáles disposiciones legales, reglamentarias o criterios técnicos sustentan dicha equivalencia y cuáles son sus alcances para efectos de:

- √ la naturaleza especial y la independencia propia de las Auditorías Internas,
- √ el deber de resguardar la autonomía técnica y objetiva del ente auditor,
- √ la sujeción exclusiva a normas de control y evaluación,
- √ las reglas especiales del régimen de empleo público aplicables a los puestos?

3. Si la equiparación no corresponde, ¿qué marco normativo y criterios deben observar las Municipalidades para establecer instrumentos o parámetros diferenciados?, tomando en consideración:

- √ la naturaleza especial y la independencia propias de las Auditorías Internas,
- √ el deber de resguardar la autonomía técnica y objetiva de los entes auditores,
- √ la sujeción exclusiva a normas de control e investigación,
- √ las reglas especiales del régimen de empleo público aplicables a dichos puestos? (...)

Adicionalmente, la gestionante, indica que su criterio es:

(...) equiparar los puestos de Auditor Interno y Subauditor, con cargos directivos tradicionales representa un riesgo institucional significativo, pues podría comprometer la independencia funcional y administrativa que caracteriza al órgano auditor (...) Tal equiparación podría generar riesgos de subordinación indebida, afectación a la objetividad del proceso fiscalizador, distorsión en la definición de responsabilidades, y posibles inconsistencias normativas en la aplicación de instrumentos diseñados para líneas jerárquicas administrativas que no corresponden a la naturaleza técnico-evaluadora de estos puestos (...)

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)¹, 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 Ley n.º 7428 del 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

DFOE-LOC-0533

3

27 de abril, 2026

En razón de lo anterior, se emitió el [Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República](#) (*Reglamento de Consultas*)², 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

Para el abordaje de las interrogantes planteadas, es imperativo analizar de forma sistemática el marco normativo aplicable, partiendo de la Ley General de Control Interno (LGCI)³, el Código Municipal (CM)⁴ y la Ley Marco de Empleo Público (LMEP)⁵, a la luz de la jurisprudencia administrativa emitida por el Órgano Contralor.

1. De la autonomía municipal y la ubicación de la Auditoría Interna en la estructura organizacional

Con respecto a la autonomía municipal y la ubicación de la Auditoría Interna en la estructura organizacional de la municipalidad, de conformidad con el artículo 170 de la Constitución Política, las corporaciones municipales son autónomas, y esta autonomía se refleja en la potestad de los gobiernos locales para definir su propia organización y estructura administrativa de acuerdo con sus necesidades. Dentro de este diseño estructural, el legislador previó una ubicación especial para la Auditoría Interna.

² 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.

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

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

⁵ Ley n.º 10159 de 10 de marzo de 2023, publicada en el Alcance n.º 50 a La Gaceta n.º 46 de 09 de marzo de 2023.

DFOE-LOC-0533

4

27 de abril, 2026

El artículo 24⁶ de la LGCI dispone que el auditor y el subauditor internos dependen orgánicamente del máximo jerarca (en el caso municipal, del Concejo Municipal), quien los nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo aplicables. Las regulaciones mencionadas no deberán afectar negativamente la actividad de auditoría interna, ni la independencia funcional y de criterio de sus funcionarios.

2. Diferenciación entre la dependencia orgánica y la equiparación salarial

No obstante lo anterior, debe diferenciarse entre la dependencia orgánica y la equiparación salarial o clasificación de puestos, y el Órgano Contralor ha sido contundente y reiterativo en señalar que existen dos conceptos diametralmente distintos al analizar la ubicación del auditor interno. Uno se refiere a la dependencia orgánica -regulada por el artículo 24 de la LGCI-, y el otro se refiere a la escala o categoría salarial en función de la labor realizada.

En los oficios n.ºs [304 \(DFOE-PG-0011\)](#) de 11 de enero de 2016, [00108 \(DFOE-DL-0024\)](#) de 09 de enero de 2018 y [17507 \(DFOE-LOC-2040\)](#) de 19 de octubre de 2022, que la CGR ha emitido a lo largo de los años, aclaró que la dependencia orgánica al jerarca deviene por mandato legal estricto, impidiendo ubicar al auditor bajo un funcionario de menor rango. Pero, se ha dictaminado explícitamente que (...) *ello no significa necesariamente que en la escala salarial, el auditor interno deba ser superior o igual a los demás niveles gerenciales, pues ello iría en función de otros factores, como por ejemplo, las responsabilidades que tiene asignadas, la cantidad de personal que tiene a cargo, el universo auditable, el plan de trabajo, las posibilidades financieras de la institución, entre otras (...).*

Por consiguiente, la protección brindada por la ley busca evitar injerencias y resguardar la objetividad e independencia de los productos de auditoría; aún así, no obliga a la Administración a conferir, de manera automática, una equiparación o equivalencia gerencial en términos de clasificación de puestos o valoración salarial.

3. Régimen administrativo del resto del personal de la Auditoría Interna

Es fundamental precisar que el ordenamiento jurídico establece un régimen administrativo diferenciado dentro de la Unidad de Auditoría Interna.

⁶ ARTÍCULO 24.-*Dependencia orgánica y regulaciones administrativas aplicables. 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; sin embargo, el nombramiento, traslado, la suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, deberán contar con la autorización del auditor interno; todo de acuerdo con el marco jurídico que rige para el ente u órgano. / 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.*

DFOE-LOC-0533

5

27 de abril, 2026

De conformidad con el artículo 24 de la LGCI, mientras el auditor y el subauditor dependen orgánicamente de forma exclusiva del máximo jerarca (el Concejo Municipal, por mandato legal en el caso de los Gobiernos Locales), el resto del personal de la unidad está sujeto a las disposiciones administrativas aplicables al resto de la institución. No obstante, esta sujeción no es irrestricta, pues la norma dispone que el nombramiento, traslado, suspensión, remoción y demás movimientos de dicho personal deben contar obligatoriamente con la autorización del auditor interno.

Al respecto, los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna presentadas ante la CGR (Lineamientos)*⁷, emitidos por el Órgano Contralor, refuerzan que, para la aplicación de cualquier regulación o instrumento al personal de auditoría, la Administración debe tomar en cuenta el criterio técnico del auditor interno, con el fin de asegurar que tales medidas no afecten negativamente la independencia funcional y de criterio de la unidad.

4. Evaluación del desempeño e instrumentos de la Ley Marco de Empleo Público

En cuanto a la evaluación del desempeño y a la consulta sobre si deben aplicarse los mismos instrumentos, metodologías e indicadores a la Auditoría Interna que los utilizados para las jefaturas o direcciones tradicionales, debe acudir a la LMEP para responder. Los artículos 27 y 28 de dicha Ley establecen que la evaluación del desempeño es un mecanismo para la mejora continua y debe fundamentarse en indicadores cuantitativos de cumplimiento de metas individuales vinculados a los procesos propios de la dependencia.

En este preciso sentido, mediante el reciente oficio n.º [01419 \(DFOE-SOS-0056\)](#) de 6 de febrero de 2026, la CGR determinó que (...) *no es razonable ni conveniente una equiparación de puestos del Auditor Interno con respecto a otro de grado gerencial para aplicarles exactamente los mismos instrumentos específicos y parámetros cuantitativos y cualitativos de evaluación del desempeño, ello considerando la disímil naturaleza de puestos y funciones de los cargos, es decir no son puestos con perfil similar (...).*

Sin embargo, es preciso aplicar mecanismos diferenciados en cuanto a que al cargo de Auditor Interno le corresponde un instrumento cuyas variables y mediciones estén fundamentadas en los indicadores vinculados directamente a los procesos y proyectos sustantivos al plan de trabajo de la Auditoría Interna, y no a la gestión operativa de la administración activa. Someter al personal de auditoría interna a los mismos parámetros de medición gerencial (como eficiencia en ejecución de servicios operativos municipales) podría distorsionar su labor técnica, desnaturalizar el mandato legal previsto en los artículos 21 y 22 de la LGCI y comprometer la efectividad del sistema de control interno.

⁷ Resolución n.º R-DC-83-2018 de las 8:00 horas del 09 de julio de 2018, y sus reformas.

DFOE-LOC-0533

6

27 de abril, 2026

En ese sentido, considerando que la evaluación del desempeño del Auditor Interno corresponde al jerarca (en el ámbito municipal, al Concejo Municipal) y que este Órgano Contralor ha señalado⁸, para las regulaciones administrativas aplicables a la auditoría interna, la necesidad de someter a conocimiento del Auditor Interno las propuestas respectivas de previo a su aprobación, resulta razonable que la definición de los instrumentos de evaluación del desempeño se realice en coordinación con dicho funcionario, a fin de asegurar la congruencia de los parámetros e indicadores con la naturaleza, independencia y finalidad de la función de auditoría interna.

IV. CONCLUSIONES

En atención a las interrogantes planteadas, se concluye lo siguiente:

1. No es jurídicamente procedente ni técnicamente razonable, equiparar de forma automática los puestos de Auditor Interno, subauditor y demás personal de auditoría, a puestos directivos o gerenciales tradicionales, para efectos de aplicarles exactamente los mismos instrumentos específicos, las metodologías de clasificación e indicadores de evaluación del desempeño. La dependencia orgánica exclusiva del auditor y el subauditor del máximo jerarca exigida por el artículo 24 de la LGCI no equivale a una homologación salarial o de instrumentos de evaluación con el nivel gerencial de la administración activa. Para el resto del personal de la auditoría, le son aplicables las disposiciones administrativas generales del ente, hay una protección especial que pretende garantizar la preeminencia técnica de la unidad.

2. Dado que la equiparación plena no procede, la base normativa que fundamenta la necesidad de herramientas diferenciadas reposa en los artículos 21, 22 y 24 de la LGCI, que tutelan el concepto funcional, las competencias exclusivas y la independencia de la auditoría; así como en los artículos 27, 28 y 32 de la LMEP, que demandan evaluaciones objetivas y vinculadas a las metas específicas del cargo.

3. Las Municipalidades, en ejercicio de su autonomía y en coordinación con la Auditoría Interna, deben diseñar y aplicar instrumentos de evaluación y parámetros diferenciados que respondan a indicadores cuantitativos y cualitativos relativos al cumplimiento del plan de trabajo de la auditoría, la validación del sistema de control interno, la calidad técnica de los informes y demás competencias inherentes a la labor de aseguramiento y asesoría. La aplicación de dichos instrumentos en el caso del auditor y el subauditor, corresponde de manera exclusiva al máximo jerarca institucional (que para el caso concreto se refiere al Concejo Municipal), resguardando en todo caso la independencia, preeminencia y objetividad técnica de la función de auditoría interna frente a la administración activa. En el caso del personal de apoyo de la auditoría, la elaboración y aplicación de dichos instrumentos debe considerar necesariamente el criterio del auditor interno y la normativa emitida por la CGR al respecto, asegurando que las metodologías e indicadores no comprometan la autonomía técnica y objetiva necesaria para la ejecución de los servicios de auditoría.

⁸ Véanse los oficios n.ºs [16144 \(DFOE-CIU-0506\)](#) de 06 de octubre de 2022 y [23339 \(DFOE-LOC-2228\)](#) de 08 de diciembre de 2025, ambos, emitidos por la CGR.

DFOE-LOC-0533

7

27 de abril, 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,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora



FARM/KCHM/AGCH/MSMG/JVA/emg

ci: Área para la Innovación y el Aprendizaje en la Fiscalización
Expediente

NI: 4984 (2026)

G: 2026001520 - 1