

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 03733**

27 de marzo, 2026
DFOE-DEC-01054

Señora
María del Rosario Siles Fernández
Alcaldesa Municipal
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA

Señora
Emilia Martínez Mena
Secretaria Concejo Municipal
MUNICIPALIDAD DE ALAJUELITA

Estimada señora:

Asunto: Remisión de orden **Nro. DFOE-DEC-ORD-00002-2025** relacionada con el acuerdo Nro. 07-03 de la sesión ordinaria Nro. 72 del 14 de octubre de 2025.

La Contraloría General en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la hacienda pública, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, realizó una investigación relacionada con la interposición de una medida cautelar en contra del Auditor Interno de esa Municipalidad, seguidamente se exponen los hallazgos derivados de las acciones investigativas efectuadas y las consideraciones que darán fundamento a la orden que se gira para el cumplimiento de ese órgano colegiado, según se desarrolla en los siguientes apartados.

El presente oficio se le remite además a la señora Emilia Martínez Mena, Secretaria de Actas de la Municipalidad de Alajuelita, para que con carácter de urgencia se haga del conocimiento de ese órgano colegiado, como primer punto de su agenda en la sesión inmediata posterior a la notificación del presente oficio, para los efectos de la atención de los resultados y lo ordenado en este documento. Igualmente, se le dirige a la Alcaldesa, para que proceda de acuerdo con sus competencias y responsabilidades como administradora general de ese gobierno local.

DFOE-DEC-01054

2

27 de marzo, 2026

I. Antecedentes relevantes

1. El 14 de octubre de 2025, en la Sesión Ordinaria Nro. 72, en el Capítulo VII, el Concejo Municipal de la Municipalidad de Alajuelita acordó lo siguiente:

*“**Tema 02** / He recibo (sic) un oficio de la secretaria municipal, Compañeros, el siguiente tema es que el día de hoy he recibido un oficio en relación con el caso y la denuncia que se presentó por acoso laboral el pasado 23 de septiembre del presente año y se solicita unas medidas cautelares. En este caso, como el oficio se presentó hoy, yo voy a solicitarles que lo puedan, no se le envió (sic) a todos. Yo se los voy a compartir para que puedan analizar la medida cautelar que aquí se está proponiendo, pero eso sí, le voy a solicitar a los compañeros que estén de acuerdo y esa sería una propuesta de este servidor que tomemos un acuerdo para solicitarle a la administración este pues respuesta sobre la ruta de acción que piensa tomar o el plan que piensa realizar sobre esta denuncia que se ha presentado de acoso laboral para que tengamos el insumo correspondiente antes de decidir sobre la medida cautelar, doña Rosario, si gusta puede hacer uso de la palabra./ **Alcaldesa, Rosario Siles Fernández** / Gracias, ya me reuní con la asesora legal, los compañeros de recursos humanos y se determinó que se va a pasar al lugar está el (sic) par del comedor, se va a desocupar el Ceci que le dicen y se va a trasladar para ahí. Le vamos a condicionar ese lugar mientras tanto./ **Presidente municipal, Henry Salazar Quesada**/ Muy bien, gracias doña Rosario. En este caso, igual compañeros, si están de acuerdo para que por favor quede un acuerdo y que doña Rosario nos presente esta información por escrito también para tenerlo como respaldo. Si están de acuerdo, les ruego por favor tomar el acuerdo para solicitar las medidas que nos acaban de indicar por escrito. Ojalá en (sic) antes de la próxima sesión de la ordinaria del otro martes. Quienes estén de acuerdo sírvanse levantar la mano./ Acuerdo: 7:03 / Se somete a votación / Laura Arauz Tenorio positivo, Alex Reyes Gómez positivo, Grettel Murillo Quirós positivo, Henry Salazar Quesada positivo, Patricia Guido Chinchilla positivo, Esteban Chavarría Villata positivo, Leyda Badilla Sánchez positivo. **APROBADO POR UNANIMIDAD.**” (El destacado y las mayúsculas corresponden al original)*

2. El 16 de octubre de 2025, mediante el oficio Nro. MA-CM-0000157-2025, se le comunicó a la Alcaldesa Municipal, al Vicealcalde, al Departamento Legal y al Departamento de Recursos Humanos el acuerdo tomado en la Sesión Ordinaria Nro. 72 del 14 de octubre de 2025.

3. El 20 de octubre de 2025, mediante la resolución Nro. MA-AM-356-2025, la Alcaldía Municipal nombró al órgano de investigación preliminar responsable de realizar la investigación de los hechos denunciados en contra del señor José Avelino Castillo Abadía, Auditor Interno de la Municipalidad de Alajuelita.

DFOE-DEC-01054

3

27 de marzo, 2026

4. El 24 de octubre de 2025, mediante la resolución Nro. MA-OIP-002-2025, el órgano de investigación preliminar, nombrado para realizar la investigación de los hechos denunciados en contra del señor José Avelino Castillo Abadía, en lo que interesa indicó:

“4. Se solicita a la alcaldesa MARIA DEL ROSARIO SILES FERNÁNDEZ, en calidad de jerarca municipal traslade la oficina del denunciado al primer piso del edificio momentáneamente, mientras se toman determinaciones definitivas de acuerdo con la investigación y el debido proceso. Se sugiere el espacio del CECI que actualmente no se está ocupando y ya lo limpiaron, se podría habilitar allí un espacio de trabajo para el denunciado.”. (Las mayúsculas son del original)

5. El 17 de noviembre de 2025, mediante el oficio Nro. MA-AM-386-2025, la Alcaldía Municipal, en atención a un requerimiento de información de esta Área de Investigación, indicó que se había iniciado un procedimiento de investigación preliminar en contra del señor José Avelino Castillo Abadía, Auditor Interno de esa Municipalidad, en atención a una denuncia interpuesta en su contra, además que se determinó aplicar una medida cautelar de traslado de oficina al primer piso alejado de la denunciante.

6. El 5 de diciembre de 2025, mediante la resolución Nro. MA-OIP-010-2025, el órgano de investigación preliminar nombrado para realizar la investigación de los hechos denunciados en contra del señor José Avelino Castillo Abadía, en lo que interesa indicó:

*“**POR TANTO/** De conformidad con las relaciones de hecho y de derecho, anteriormente expuestas, artículo 13 Código Municipal, artículo 31 de la ley de Control, así como lo señalado en los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna, este órgano de investigación preliminar determina que el procedimiento iniciado carece de los elementos esenciales para que surta los efectos legales correspondientes. El procedimiento está viciado, por lo que todo se debe retrotraer a su inicia (sic) y que el mismo nazca desde el seno del Concejo Municipal, tal cual como lo señala la norma citada.”.* (Las mayúsculas y el destacado son del original)

7. El 13 de marzo de 2026, funcionarios del Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana de la Contraloría General de la República realizaron una visita a la oficina que actualmente ocupa el señor José Avelino Castillo Abadía, Auditor Interno de la Municipalidad de Alajuelita con el fin de verificar las condiciones de trabajo, en la cual se determinó lo siguiente:

“Se visita la actual oficina del señor Castillo se corrobora que las ventanas no tienen cortinas ni protección de visibilidad, la oficina se encuentra en una zona concurrida de funcionarios, lo que disminuye la privacidad y aumenta el ruido, su ubicación es contiguo al comedor institucional y cerca de el calabozo de la Policía Municipal, de donde emanan fuertes olores./ Se visita además la antigua oficina del Auditor Interno y se identifica un espacio más privado, con menos ruido y en mejores condiciones.”.

II. Criterio jurídico y técnico

Como punto de partida es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política en concordancia con los numerales 12 y 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, el órgano contralor es rector del ordenamiento de control y fiscalización superior de la hacienda pública y tiene la facultad de emitir disposiciones, normas, políticas y directrices de acatamiento obligatorio, que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias. Esa facultad se encuentra reforzada por lo dispuesto en los artículos 3 y 29 de la Ley General de Control Interno (LGCI), Nro. 8292, que le otorgan la potestad para emitir lineamientos y disposiciones relacionadas con la definición de los requisitos correspondientes a los cargos de auditores y subauditores internos del sector público.

En esa línea, el artículo 31 de la LGCI, señala que la conclusión de la relación de servicio, por justa causa, del auditor y el subauditor internos, deberá ser conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual establece:

“El auditor y el subauditor de los entes u órganos de la Hacienda Pública son inamovibles. Sólo podrán ser suspendidos o destituidos de su cargo por justa causa y por decisión emanada del jerarca respectivo, previa formación de expediente, con oportunidad suficiente de audiencia y defensa en su favor, así como dictamen previo favorable de la Contraloría General de la República. La inobservancia del régimen de inamovilidad establecido en esta norma será sancionada con suspensión o destitución del o de los funcionarios infractores, según lo determine la Contraloría General de la República. Igualmente los funcionarios que hayan incurrido en ella serán responsables de los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de la nulidad absoluta del despido irregular, la cual podrá ser declarada por la Contraloría General de la República directamente, de conformidad con el artículo 28 de esta Ley. En este caso, el funcionario irregularmente removido tendrá derecho a su reinstalación, como si la remoción no hubiera tenido lugar.”

También se debe tener presente lo establecido en el acápite 3 de los “Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR” (Lineamientos)¹; en lo relativo a las regulaciones aplicables a la eventual adopción de una medida cautelar en contra de las personas auditoras y subauditoras.

En ese sentido la norma 3.1 define las condiciones de obligada consideración para el eventual dictado de una medida cautelar en contra del auditor o subauditor interno. Al respecto, menciona:

¹ Resolución Nro. R-DC-0083-2018 de 9 de julio de 2018, disponible en el sitio web <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/auditoria/auditoria-interna/lineamientos-auditoria-interna-11-2023.pdf> reformados por la resolución Nro. R-DC-00102-2023 de 27 de octubre de 2023 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta Nro. 213 de 16 de noviembre de 2023

“En caso que la medida cautelar sea adoptada durante el trámite de un procedimiento administrativo sancionatorio, ésta no podrá superar el plazo de dos meses./ La medida cautelar deberá ser dictada por el jerarca institucional mediante una resolución debidamente motivada, en la que se acredite la licitud de la medida, su necesidad de frente al interés público que busca protegerse el cual deberá ser concreto y actual, razonabilidad que de cuenta que no existe otra medida alternativa que cumpla también el propósito, proporcionalidad en cuanto al plazo dentro de los parámetros máximos establecidos e instrumentalidad a fin de proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto de la investigación o el procedimiento administrativo./ En particular, deberá acreditarse la apariencia de buen derecho de la medida, en función del objeto de la investigación o del procedimiento administrativo respectivo, cuáles son los daños graves actuales o potenciales que se causarían a la Administración o a terceros en caso de mantener en el cargo al auditor o subauditor interno, así como el ejercicio de ponderación de intereses del caso concreto frente al interés público, representado por la protección del sistema de control interno institucional y la gestión sustantiva de la Auditoría Interna. Asimismo, deberá garantizarse la previsión financiera de la Administración para ejecutar la medida cautelar. / En el caso de las municipalidades, la medida cautelar deberá ser adoptada mediante el voto favorable de dos tercios del total de regidores del Concejo Municipal.”

En línea con lo anterior, el punto 3.2 señala que la adopción de una medida cautelar en contra del auditor y subauditor interno, deberá contar con el dictamen previo favorable de la Contraloría General de la República. Para ello, se establecen una serie de elementos que debe contener la solicitud de medida cautelar para su trámite. Además, menciona que (...) *“La inobservancia de los requisitos antes indicados, incluida la solicitud del dictamen previo favorable a la Contraloría General de la República y su acatamiento, acarreará la nulidad absoluta de la decisión que llegue a ser adoptada, en tanto insubsanable y constituirá falta grave con las consecuencias de responsabilidad que correspondan, bajo el entendido que si se llegara a advertir dicha inobservancia, la persona deberá ser reinstalada de inmediato.”*

Es decir, a la hora de determinar la existencia de las condiciones procesales para decretar tales medidas cautelares se deben tomar en cuenta una serie de presupuestos, pues las mismas no operan por el solo capricho del funcionario o de la administración, sino que deben ajustarse de modo estricto a los requisitos establecidos, so pena de provocar un abuso del derecho, con los consiguientes y eventuales perjuicios para la parte afectada, y como consecuencia, la derivación de eventuales responsabilidades.

En primera instancia, nótese que los citados Lineamientos establecen tanto requisitos de forma como de fondo, los cuales deben ser cumplidos con el fin de tramitar e imponer medidas cautelares en ocasión a la apertura o durante el trámite de un procedimiento administrativo seguido en contra de un auditor o subauditor interno.

DFOE-DEC-01054

6

27 de marzo, 2026

Es especial relevancia, se debe indicar que el jerarca deberá solicitar el dictamen **PREVIO** a la imposición de la medida cautelar, pues de lo contrario se iría en claro detrimento y dejaría sin efecto y sin utilidad lo estipulado dentro de los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna, ya citado.

Por otra parte, este órgano contralor ha indicado que la auditoría interna es una actividad inherentemente independiente, objetiva y asesora, concebida para proporcionar seguridad razonable a la entidad a la que pertenece. Este rol es crucial para validar y mejorar las operaciones institucionales, contribuyendo al logro de los objetivos y asegurando que la actuación del jerarca y de la administración se alinee con el marco legal, técnico y las sanas prácticas.

Bajo esta perspectiva, la independencia funcional y de criterio de la auditoría interna es una garantía legal ineludible, que implica que no debe existir subordinación, dependencia o injerencia que comprometa su juicio profesional o la capacidad de cumplir sus fines, aunque dependa orgánicamente del máximo jerarca para su nombramiento y ciertas regulaciones administrativas, estas últimas no deberán afectar negativamente su actividad ni su independencia.

Así las cosas, el debilitamiento de la auditoría interna se configura cuando estas condiciones esenciales son menoscabadas. Esto puede manifestarse a través de la restricción injustificada del acceso a la información, la limitación de sus recursos necesarios para operar, la inacción o dilación en la implementación de sus recomendaciones, o la imposición de regulaciones o acciones administrativas que interfieran con su función técnica y autonomía.²

III. Análisis del caso concreto

El presente análisis se centra en las acciones adoptadas por el Concejo Municipal de Alajuelita en relación con una denuncia presentada en contra del señor José Avelino Castillo Abadía, quien funge como Auditor Interno, específicamente, en la sesión ordinaria Nro. 72, celebrada el 14 de octubre de 2025, el Concejo Municipal acordó la imposición de una medida cautelar provisional de traslado de oficina al primer piso de la institución.

Para abordar la denuncia, el Concejo Municipal procedió al nombramiento de un órgano de investigación preliminar, al cual se le encomendó la tarea de indagar los hechos denunciados y recopilar la prueba pertinente. En sus etapas iniciales, este órgano investigador preliminar, en el ejercicio de sus facultades y como resultado de su primer acercamiento al caso, sugirió la aplicación de una medida cautelar que consistía en el traslado de oficina del señor Castillo Abadía.

² Sobre el debilitamiento de la Auditoría Interna se pueden ver además los oficios Nro. 04982 (DFOE-SOC-0473) del -2019 y el Nro. 02836 (DFOE-ST-0033) del 2021, entre otros.

DFOE-DEC-01054

7

27 de marzo, 2026

Esta medida se concretó con la reubicación física del funcionario al primer piso de las instalaciones municipales, el propósito de esta acción era, presuntamente, evitar cualquier posible interferencia del Auditor Interno en el desarrollo de la investigación o con el personal que pudiera ser llamado a declarar.

Posteriormente a la recomendación inicial y a la aplicación de la medida cautelar de traslado, el mismo órgano de investigación preliminar realizó un examen más exhaustivo y detallado de la normativa aplicable al caso. Este análisis se centró particularmente en los *"Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR"* normativa que establece los procedimientos específicos para el manejo de situaciones que afectan a los titulares de las auditorías internas.

Como resultado de esta revisión, el órgano investigador determinó que el procedimiento que se había seguido hasta ese momento presentaba vicios esenciales que comprometían su validez legal. La inobservancia o aplicación incorrecta de los citados Lineamientos llevó al órgano a concluir que el proceso se encontraba viciado y en consecuencia, se dictaminó la necesidad imperativa de retrotraer la totalidad del proceso a una fase anterior.

Esta decisión implica el reconocimiento de un error en la tramitación inicial y la búsqueda de un nuevo inicio conforme a la legalidad vigente, lo cual podría implicar la reevaluación de la medida cautelar impuesta o su levantamiento hasta que el procedimiento se reencauce correctamente.

Finalmente y en vista de que medida cautelar impuesta al señor Castillo Abadía no ha sido levantada ni corregido su procedimiento, pese al tiempo transcurrido, funcionarios del Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana de la Contraloría General de la República realizaron una visita a la oficina actual del señor José Avelino Castillo Abadía Auditor Interno de la Municipalidad de Alajuelita con el fin de verificar las condiciones de trabajo, en la cual se determinó lo siguiente:

"Se visita la actual oficina del señor Castillo se corrobora que las ventanas no tienen cortinas ni protección de visibilidad, la oficina se encuentra en una zona concurrida de funcionarios, lo que disminuye la privacidad y aumenta el ruido, su ubicación es contiguo al comedor institucional y cerca de el calabozo de la Policía Municipal, de donde emanan fuertes olores. (/ Se visita además la antigua oficina del Auditor Interno y se identifica un espacio más privado, con menos ruido y en mejores condiciones."

Del análisis realizado a todas luces estamos frente a la imposición de una medida cautelar en contra del Auditor Interno dentro de una investigación preliminar y previo a la apertura de un procedimiento administrativo en su contra -situación que no está siendo cuestionada y que deberá seguir lo establecido en el ordenamiento jurídico-; no obstante, queda claro que la medida cautelar impuesta **no cumple** con los requisitos desarrollados en

DFOE-DEC-01054

8

27 de marzo, 2026

el apartado anterior y exigidos por los citados Lineamientos, específicamente lo relativo a la solicitud de dictamen previo favorable de esta Contraloría General, es decir, al no contar con el dictamen previo favorable emitido por esta Contraloría General de la República para la imposición de una medida cautelar, ésta resulta no sólo arbitraria y contraria a derecho, sino también limitante e interferencia para el ejercicio pleno de las competencias de la Auditoría Interna.

IV. Orden al Concejo de la Municipalidad de Alajuelita.

De conformidad con lo anteriormente señalado, y en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Nro. 7428, y considerando que el contenido del acuerdo tomado en la sesión ordinaria Nro. 72 del 14 de octubre del 2025, y su posterior ejecución por parte de la señora Alcaldesa corresponde a una medida cautelar en contra del Auditor Interno, se ordena al Concejo Municipal lo siguiente:

1. Corregir de manera inmediata la conducta administrativa de ese órgano colegiado para que se cumpla el procedimiento establecido en la resolución R-DC-0083-2018 denominada "*Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentada ante la CGR*", de forma tal que ninguna medida cautelar en contra del Auditor Interno puede dictarse sin la autorización de este órgano contralor.
2. Brindar al señor José Avelino Castillo Abadía para que en su condición de Auditor Interno de la Municipalidad de Alajuelita las condiciones óptimas y necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Para el cumplimiento de esta orden se requiere que ese órgano colegiado tome de inmediato el acuerdo en firme requerido, el cual deberá certificar una vez finalizada la sesión y comunicarlo a la Contraloría General dentro de **las siguientes 48 horas**.

En relación con la investigación que lleve a cabo esa Municipalidad en contra del Auditor Interno, deberá adoptar las medidas que correspondan para continuar con las pesquisas, sin afectar la función de esa unidad de control.

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

DFOE-DEC-01054

9

27 de marzo, 2026

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole al Área de Investigación la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Lic. Rafael Picado López
Gerente de Área

Licda. Grettel Calderón Herrera
Asistente Técnica

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

NSM/SQM/aab

Ce: Expediente
Lic. José Avelino Castillo Abadía, Auditor Interno
G: 2025005030-1
C: 1581-2025
NI: 24507 (2025)