Al contestar refiérase

al oficio Nº **13358**

02 de octubre, 2026
DFOE-LOC-1399

Máster
Juan Carlos Arce Astorga
Auditor Interno
j_arce@municarrillo.go.cr
MUNICIPALIDAD DE CARRILLO

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado sobre el alcance de resoluciones y circulares administrativas para cierres institucionales y suspensiones generales del servicio, así como las autorizaciones de vacaciones colectivas para el auditor interno de la municipalidad de Carrillo

Nos referimos al oficio n.° MC-AI-208-2026 de 07 de setiembre de 2026, relativo a la consulta sobre los alcances de resoluciones y circulares administrativas emitidas por la alcaldía, donde se decretan cierres institucionales, asuetos y vacaciones colectivas, afectando al personal que depende jerárquicamente del Concejo Municipal; pues incide en la prestación de servicios.

Sobre el particular con el oficio n.° 12422 (DFOE-LOC-1285) de 11 de setiembre de 2026, se realizó una prevención por parte del Área para el Desarrollo Local, sobre la falta de criterio o fundamento del auditor interno sobre los aspectos consultados, la cual fue contestada con el oficio n.° MC-AI-223-2026 de 16 de setiembre de 2026, suscrito por el auditor interno argumentando su posición.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN.

En el texto de la consulta, se extrae que la misma se suscita dado los cierres colectivos y generales de las oficinas de la municipalidad, sustentadas en diferentes directrices y resoluciones dictadas por la alcaldía municipal, sin que el Concejo Municipal haga algún tipo de pronunciamiento sobre ellas, por lo que surge la duda respecto del personal que depende jerárquicamente del órgano colegiado.

Sobre el particular, solicita criterio a la Contraloría General respecto de las siguientes interrogantes:

- ***Sobre la delimitación de competencias en materia de personal con regímenes de subordinación diferenciados:*** *A la luz del* ***artículo 13 incisos a) y g) en relación con el artículo 17 inciso a) del Código Municipal****, ¿es jurídicamente viable que la administración activa de un gobierno local, mediante actos administrativos de alcance general o circulares unilaterales, disponga medidas que afecten las condiciones laborales, jornadas o regímenes de vacaciones de los funcionarios que dependen jerárquicamente del órgano colegiado superior deliberativo, o bien, dichas medidas requieren necesariamente de la autorización o convalidación expresa de este último?*

- ***Sobre la suficiencia instrumental de las circulares administrativas para suspensiones generales****: Con base en la jerarquía jurídica de los actos administrativos, ¿ostenta la Alcaldía Municipal la potestad legal de decretar cierres institucionales completos y suspensiones del servicio público empleando de manera exclusiva una circular interna ordinaria, o bien, adolece dicho acto de un vicio de nulidad absoluta por incompetencia instrumental y desnaturalización de potestades?*

- ***Sobre la legalidad de la imposición de vacaciones colectivas y restricciones al fraccionamiento ordinario:*** *Frente a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y los derechos estatutarios del empleo público local, ¿posee la administración activa la facultad de decretar unilateralmente vacaciones colectivas obligatorias imputables a los saldos ordinarios del personal y, de forma concomitante, emitir prohibiciones generales y absolutas para el fraccionamiento posterior de los días remanentes, sin tomar en consideración las particularidades y necesidades operativas de los órganos con independencia funcional o subordinación especial?*

- ***Sobre el alcance del principio de legalidad en la suspensión temporal de servicios públicos locales****: De conformidad con el bloque de legalidad administrativa derivado de los* ***artículos 11, 13 y 113 de la Ley General de la Administración Pública****, ¿bajo cuáles parámetros normativos y límites técnicos debe fundamentarse la emisión de resoluciones administrativas de carácter general que ordenen cierres institucionales temporales, otorgamiento de asuetos o fijación de vacaciones colectivas obligatorias, a efectos de no lesionar los principios de continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos esenciales a cargo de la corporación municipal?*

- ***Sobre la gestión de riesgos y la tutela de los bienes públicos durante cierres temporales:*** *De acuerdo con las obligaciones vinculantes estipuladas en la* ***Ley No. 8292****, ¿cuáles son las responsabilidades y obligaciones de control interno que*

corresponden a las autoridades municipales encargadas de la administración activa para mitigar de manera previa los riesgos asociados a la desprotección y seguridad de los activos e instalaciones institucionales ante la declaratoria de suspensiones de labores ordinarias?

- ***Sobre la determinación de responsabilidades en personal estratégico bajo el marco de la Ley No. 10881**: En virtud de la presunción de legalidad del acto administrativo regulada en los **artículos 113 y 140 de la Ley General de la Administración Pública,** y considerando la protección a la naturaleza de las auditorías internas dispuestas en la **Ley No. 10881**, ¿existe responsabilidad disciplinaria o configuración de la figura de abandono de funciones en aquellos servidores públicos con regímenes de independencia o subordinación especial –tales como el Auditor Interno y su personal bajo el amparo del **artículo 25 de la Ley No. 8292**, la Secretaría del Concejo Municipal según el **artículo 53 del Código Municipal** y el Contador Municipal conforme a las competencias del **artículo 52 del Código Municipal** reformado – cuando estos se ausenten de las instalaciones físicas o reorienten sus labores ordinarias en acatamiento a un acto de cierre perimetral emitido por la Alcaldía, aun cuando dicho acto adolezca de la respectiva homologación o convalidación por parte del Concejo Municipal?* (Todos los destacados corresponden al original)

En síntesis, el consultante considera que no corresponde a la alcaldía girar instrucciones de carácter administrativo sobre el personal que depende orgánicamente del Concejo Municipal, corresponde al órgano colegiado indicar de manera expresa si avala o no tales decisiones para dicho personal; no obstante, al cerrar por completo las instalaciones de la municipalidad, se crea una imposibilidad para los servidores para cumplir con las labores asignadas. Además, estima que las autoridades de la administración activa deben velar porque los actos que alteran la jornada ordinaria institucional cuenten con la debida planificación operativa y presupuestaria.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.° 7428 del 7 de setiembre de 1994, 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.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.° 244 del 20 de diciembre de 2011, 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, la Contraloría General 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 a la Auditoría Interna, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que 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 primer lugar, cabe aclarar que la consulta plantea extremos de naturaleza laboral y otros relacionados con la adopción de actos administrativos e interpretación normativa, materias que exceden el ámbito de competencias constitucionales y legales conferidas al Órgano Contralor, motivo por el cual no corresponde pronunciarse sobre ellas. Sin embargo, en nuestro rol de ente rector del Sistema de Control Interno, se precisan los aspectos atinentes a la persona titular de la auditoría interna.

Ahora bien, como punto de partida y tratándose del titular de la auditoría interna, debe indicarse que, el auditor interno es un trabajador que goza de inamovilidad e ingresa a través de un concurso público a la carrera municipal, pero que no comparte la misma reglamentación administrativa que los demás funcionarios; es decir, no le aplican los reglamentos ordinarios que rigen a la organización, ni se encuentra tutelado bajo el Estatuto del Servicio Civil[1].

Esta especial condición deviene de la naturaleza de su función, situación que ha indicado el Órgano Contralor en diferentes oportunidades[2] reiterando que “(...) dada la naturaleza de su actividad de control, la Auditoría Interna cuenta con una tutela particular dentro del ordenamiento jurídico que la diferencia de otras unidades administrativas dentro de la institución en la que se ubica”.

---

[1] Artículo 5º.- Quedan también exceptuados de este Estatuto, los siguientes funcionarios y empleados: (...) l) Los auditores y subauditores internos de los ministerios y organismos adscritos.

[2] Oficios números 01840 (DFOE-LOC-0219) del 4 de febrero de 2025, 18844 (DFOE-SOS-0772) de 05 de noviembre de 2024, 03789 (DFOE-IFR-0129) de 17 de marzo de 2016 y 08766 (DFOE-IFR-0238) 19 de junio de 2015.

En ese sentido, la referida tutela se encuentra plasmada en la Ley General de Control Interno[3] (LGCI), donde el artículo 24 establece la obligación del Jerarca Institucional, para dictar las regulaciones administrativas aplicables al auditor y subauditor interno, las cuales no deben afectar negativamente la actividad de auditoría interna, así como tampoco a la independencia funcional y de criterio. Al tenor indica:

> *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.*

En este caso tratándose de los gobiernos locales, significa que las regulaciones para el Auditor Interno deberán ser dictadas por el Concejo Municipal[4], como máximo jerarca y quien ostenta dicha competencia.

También, es oportuno señalar que sobre las regulaciones de orden administrativo indicadas en el numeral 24 citado, el Órgano Contralor emitió mediante la resolución n.° R-DC-83-2018, los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR*[5] y que, el aparte 6 de estos Lineamientos está dedicado precisamente a las regulaciones administrativas aplicables a los funcionarios de las auditorías internas del sector público.

Las regulaciones administrativas son entendidas como aquellas que norman de manera general la naturaleza de la relación entre los funcionarios y su superior, desde una perspectiva administrativa, no técnica, particularmente las que se refieren, entre otros, a temas tales como el control de tiempo (marca de asistencia), evaluación, permisos y vacaciones. Las que se refieran al Auditor Interno, al Subauditor Interno se reitera que, no

---

[3] Ley n.° 8292 de 31 de julio de 2002.

[4] Ver el artículo 13, incisos c), y f) del Código Municipal, Ley n.° 7794 de 30 de abril de 1998.

[5] R-DC-83-2018, de las 8:00 horas del 09 de julio de 2018.

deberán afectar el ejercicio de las funciones legalmente asignadas a la actividad de auditoría interna.

Asimismo y aunque a los demás colabores que integran la auditoría interna sí están sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal de la municipalidad, deberán contar con la autorización del auditor interno, todo de acuerdo con el marco jurídico que rige para la Municipalidad y no deben afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal[6].

En esa línea la Procuraduría General de la República, citando los criterios del Órgano Contralor concluyó que "(...) corresponde al Concejo Municipal autorizar las vacaciones tanto del auditor interno como del sub auditor. También es una función del Concejo autorizar las licencias de dichos funcionarios y tramitar sus incapacidades. Asimismo, corresponde al Concejo Municipal evaluar tanto al auditor como al subauditor de la Municipalidad respectiva[7]".

Ahora bien, considerando las múltiples ocupaciones del Órgano Colegiado y la dinámica que corresponde a las agendas que deben prepararse para cada sesión, siendo que los permisos o las vacaciones no siempre se pueden planificar con la antelación requerida, el Concejo Municipal podría delegar la tarea en un órgano administrativo[8], por ejemplo en el Alcalde del respectivo gobierno local, dada la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales que ostenta según lo previsto en el artículo 17 del Código Municipal; o el encargado de potencial humano; sin embargo, la decisión que se adopte corresponde al Concejo Municipal como jerarca del auditor interno y debe quedar plasmada cuando menos en un acuerdo del Concejo o bien, tal y como lo indica la R-DC-83-2018, dentro de la normativa interna de la municipalidad que sea aplicable a los puestos de auditor y subauditor interno[9].

---

[6] Ver los artículos 24 y 25 de la Ley General de Control Interno.

[7] Dictamen n.° PGR-C-114-2022 de 23 de mayo de 2022.

[8] Ver entre otros los oficios n.os 05757 (DFOE-LOC-0341) de 01 de abril de 2024 y 16147 (DFOE-DL-1346) de 07 de diciembre de 2016.

[9] Ver el punto 6.4, Criterios aplicables a las regulaciones para el auditor y el subauditor internos. Corresponde al jerarca institucional definir las regulaciones administrativas aplicables al Auditor y al Subauditor Internos, ya sea como un cuerpo normativo independiente o de modo integrado a los ya existentes. (...)

Es importante indicar que las medidas que se adopten deben ser tendientes a facilitar el manejo de dichos aspectos administrativos y el trabajo de esa unidad; es decir, lo recomendable es que se delegue la aplicación de aquellas regulaciones cuyo carácter imprevisible o urgente no pueda ser conocido y autorizado por el Concejo en forma oportuna. En aquellos casos que suponen una programación previa, –como cierres totales de las instalaciones– las regulaciones administrativas pueden ser aplicadas por el Concejo, si este órgano colegiado así lo decide.

En cualquier caso, es un proceso que debe ser consensuado con el titular de la Auditoría Interna, esto con el propósito de asegurar la observancia de los criterios y en resguardo de la independencia y objetividad de la auditoría interna; ya que no se requiere ningún tipo de aval, autorización o consulta posterior al Órgano Contralor. El deber de vigilancia continuo que se tiene que ejercer para evitar que las regulaciones de carácter administrativo limiten o restrinjan de manera indebida el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Interna, corresponde al Auditor y al Subauditor[10].

Sobre las inquietudes planteadas por el auditor interno, se indica que el alcalde es el administrador general y jefe de las dependencias de la municipalidad, en ese entendido corresponde a éste emitir los actos administrativos correspondientes a la organización, funcionamiento y la coordinación necesaria para su funcionamiento; no obstante, tratándose del auditor o del subauditor interno, se encuentra limitado a la regulación administrativa que se haya emitido y a los acuerdos que adopte el Concejo Municipal, como jerarca del titular de la auditoría interna, considerando lo previamente desarrollado.

Sobre la imposición del goce de vacaciones al auditor interno, se reitera que las mismas deben ser programadas –en la medida de lo posible– y aprobadas por el Concejo Municipal, a menos que exista normativa que delegue dicha responsabilidad en otro funcionario. Sin embargo, no puede afectar la independencia funcional y de criterio de dicha unidad.

Por otra parte, en caso de que las instalaciones municipales donde se debe prestar el servicio, se encuentren sin acceso por cierre perimetral o bien con algún impedimento para el libre ingreso del auditor y éste requiera seguir laborando, corresponderá al Concejo Municipal adoptar las medidas que estime necesarias, por ejemplo, la adopción del teletrabajo, o bien una excepción en la decisión de aplicación general sobre el paso a la edificación.

[10] Ver el aparte 6.6 de la R-DC-83-2018. Deber de vigilancia de las regulaciones administrativas.

Finalmente, se reitera que los criterios consultivos que emite el Órgano Contralor, no resuelven casos concretos, por lo que no puede pronunciarse respecto de si existe responsabilidad disciplinaria o configuración de la figura de abandono de funciones, para los servidores que dependen del Concejo Municipal, ante el cierre total de la institución. No obstante, se indica que el marco jurídico aplicable[11] contempla regulación especial para el auditor interno, la cual debe ser cumplida en su totalidad, de previo a solicitar el dictamen previo favorable de la Contraloría General de la República[12], para adoptar cualquier decisión que eventualmente implique una sanción al titular de esa unidad.

IV. CONCLUSIONES

1. Los auditores y subauditores internos poseen un marco de actuación y un régimen de protección diferenciados dentro de la gestión pública, debido a la naturaleza particular de sus funciones.

2. Corresponde al máximo jerarca de las entidades sujetas a la Ley General de Control Interno n.° 8292, establecer las regulaciones de tipo administrativo que le serán aplicables al auditor y subauditor internos; en el caso de las municipalidades ésta obligación recae en el Concejo Municipal.

3. La resolución n.° R-DC-00083-2018, establece los requerimientos mínimos para establecer las regulaciones de tipo administrativo aplicables al jerarca de la auditoría interna, las cuales no deben afectar negativamente la independencia funcional y de criterio de esa unidad.

4. Las regulaciones administrativas que se adopten para el auditor y el subauditor interno, deben someterse a conocimiento de la Auditoría Interna de previo a su aprobación, modificación o derogatoria; y deben guardar equidad con las normas que se aplican a los puestos de una categoría similar.

5. Corresponde al Concejo Municipal aprobar las vacaciones del auditor interno; no obstante, puede delegar en otro órgano administrativo, como el Alcalde, el conocimiento y la autorización de trámites de carácter administrativo del auditor y subauditor interno, considerando algunas circunstancias imprevistas, en aras de facilitar el manejo de éstos aspectos y agilizar el trabajo de la Auditoría Interna.

6. La delegación de esta competencia debe instrumentarse formalmente mediante un acuerdo o incluirse explícitamente en la normativa interna.

---

[11] Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno, Código Municipal y *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR*.

[12] Ver el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.° 7428.

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, 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. Yildred Valladares Acuña
Fiscalizadora

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

C: Expediente

Ni: 19228, 19981 (2026)

G: 2026003916-1