

MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 1 de 27

Señores (as) ((ita)  
**Concejo Municipal**  
**Sr. Rónald Araya Solís**, Alcalde  
MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

**Asunto:** PAI 2023 | Servicio preventivo de la Auditoría Interna sobre el Proceso de Planificación Municipal.

Estimados Señores (as) (ita):

Reciban un saludo cordial. Procedo a referirme al acto administrativo ordenado por la Alcaldía mediante el oficio MZ-AM-OF-0235-2023, del 17 de marzo de 2023, el cual expresa, en lo que interesa, lo siguiente:

“Considerando:

- I. Que actualmente la municipalidad de Zarcero cuenta con un profesional en planificación económica y social, nombrado en el puesto de Planificador de esta institución.*
- II. Que según el organigrama de esta municipalidad el puesto de planificación depende directamente de la Alcaldía Municipal.*
- III. Que, analizando las funciones definidas en el manual descriptivo de clases de puestos de esta municipalidad, el puesto de planificación realiza actividades muy relacionadas al área financiera, administrativa y presupuestaria municipal.*
- IV. Que el área Administrativa Financiera de esta municipalidad cuenta con un Director encargado de coordinar y ejercer la supervisión de todo el personal que se encuentra bajo esa dirección.*
- V. Que la alcaldía municipal puede coordinar con cada dirección cuando sea requerido.*
- VI. Que actualmente existe mucho personal que depende directamente de la alcaldía municipal más la coordinación que se debe de realizar con las direcciones de esta municipalidad.*

**Por tanto;**

- I. Con base en las atribuciones y obligaciones que me confiere en código municipal, se establece que el departamento de Planificación Municipal estará bajo la supervisión de la Dirección Administrativa Financiera, siendo esta dirección el superior inmediato del o los funcionarios que estén nombrados en dicho departamento. Este cambio rige a partir del 01 de marzo de 2023.*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 2 de 27

*II. Se le instruye al departamento de Recursos Humanos para que en la próxima actualización del organigrama municipal se huique el departamento de Planificación dentro de la supervisión de la Dirección Administrativa Financiera, así como para que actualice los manuales e instrumentos relacionados con los puestos municipales.”*

Con fundamento en las características de forma y fondo de la resolución administrativa citada, así como por la relevancia del acto en cuanto a la “dirección” del ente municipal, por afectar precisamente uno de los componentes que es la “planificación municipal”, con una clara intención de establecer el cambio como un ajuste permanente, al ordenarse la propuesta de actualización de los manuales y documentos relacionados, esta Auditoría Interna ha optado por la emisión de un servicio preventivo, según lo estipula la Ley General de Control Interno en el artículo 22, Inciso d), norma que reza:

*“Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente: (...) d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.”*(El subrayado es suplido).

Como dicho oficio fue comunicado solo a los titulares subordinados de la Dirección Administrativa Financiera, Recursos Humanos y Planificación, sin copia del oficio para otras áreas de la Administración Activa, incluyendo la Auditoría Interna y Concejo Municipal, la prevención se dirige a los dos jefes del Gobierno Local, en primer lugar, porque el acto de organización del ente involucra las competencias legales atribuidas a la Alcaldía y al Concejo Municipal y, en segundo lugar, porque las eventuales consecuencias negativas que las previsiones de auditoría pretenden controlar oportunamente, son de carácter territorial, es decir con eventual afectación cantonal, si el cambio se llega a consolidar con el acuerdo del Concejo Municipal.

## ANÁLISIS FÁCTICO

Previo al análisis de control interno, se agradece a la Alcaldía y a la Asesoría Legal la remisión al suscrito del criterio jurídico, emitido en fecha posterior al acto administrativo descrito, mediante los oficios MZ-AM-OF-0484-2023 y MZ-AM-AL-OF-0119-2023, del 04 y 03 de julio de 2023, en el orden respectivo. Asimismo, con el presente informe se atiende con mayor amplitud la información suministrada con el oficio MZ-AM-OF-0476-2023, del 30 de junio de 2023, mismo al que esta Auditoría Interna respondió parcialmente, con el oficio MZ-AI-OF-0113-2023, también con fecha 30 del mes recién pasado. Todo lo anterior, con base en las observaciones preliminares y la solicitud del criterio legal que fundamentó el acto administrativo en cuestión, plasmados en el oficio MZ-AI-OF-0106-2023, del 21 de junio de 2023.





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 3 de 27

En cuanto al criterio de la Asesoría Legal de planta, comunicado con el oficio MZ-AM-AL-OF-0119-2023, quedan bien definidas las potestades de ambos jefes del Municipio en la forma establecida en los artículos 13 y 17 del Código Municipal. Desde esa perspectiva, se coincide a plenitud con la conclusión de la Asesoría Legal, descrita en el punto a) como sigue:

*“Queda claro que, para realizar un cambio en el organigrama de la Institución, debe existir un estudio técnico del área de Recursos Humanos y previo a establecer dicha modificación, la misma debe ser aprobada por el Concejo Municipal.”*

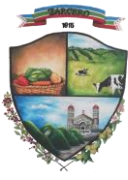
La conclusión anotada en el punto b) no se incorpora en el análisis de control interno, porque refiere a la condición de administrador general que ostenta el titular de la Alcaldía, lo cual está definido en el ordenamiento jurídico y no ha sido objeto de cuestionamiento alguno por parte de esta Auditoría Interna, en cuanto a lo actuado.

El análisis en materia de control interno se fundamentará, en primera instancia, en la conclusión expresada por la Asesoría Legal, la cual reza en los mismos términos que lo ha dictaminado la Procuraduría General de la República, en lo que atañe a las normas del Código Municipal.

Siendo así, la decisión de la Alcaldía de variar el orden organizacional y funcional del Proceso de Planificación, indistintamente de si es un cambio temporal o permanente, porque la ley no expresa ese tipo de condiciones, se aborda bajo esta premisa: se requiere de un estudio técnico de Recursos Humanos y del acuerdo del Concejo Municipal respecto de la propuesta de la Alcaldía.

En el caso revisado, ambos requisitos no constan en el texto del oficio MZ-AM-OF-0235-2023, ni se han brindado los documentos a esta Auditoría Interna, por lo que se asume como omiso el acto en la observación de dichos requerimientos legales. Por ende, no es admisible cambio alguno en la estructura organizacional del Manual de Organización y Funciones vigente en la Municipalidad de Zarcero, en la forma ordenada. Las justificaciones que brinda la Alcaldía en cuanto a la temporalidad de la decisión, mediante el oficio MZ-AM-OF-0476-2023, se reitera, carecen de sustento jurídico en el tanto son condiciones que no están contenidas en las normas a las que deben sujetarse las municipalidades, en la organización del ente. El acto administrativo en cuestión es claro en la intención de perpetuarlo, mediante la orden extendida al Proceso de Recursos Humanos de formalizar los cambios en los documentos relacionados.





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 4 de 27

Lo anterior podría ser interpretado como un vacío en el procedimiento aplicado, según lo dispuesto en el Código Municipal, por lo que se entendería como un incumplimiento subsanable mediante la dotación del estudio técnico y la propuesta del ajuste organizacional al jerarca deliberativo; sin embargo, la situación tiene una complejidad mayor por la naturaleza de la función delegada (La Planificación Municipal) y la naturaleza de los puestos implicados (La Alcaldía como delegante y la Dirección Administrativa Financiera como receptor).

Lo anterior conduce a un análisis de la legalidad del acto, más allá de lo regulado en el Código Municipal, como ley especial, y acudiendo a las normas generales.

Entonces, aclarado el primer filtro del sistema de control interno, referente a los requisitos derivados del Código Municipal, lo que procede es ampliar el estudio del segundo elemento que no fue abordado en el criterio jurídico de la Asesoría Legal interna, en el oficio MZ-AM-AL-OF-0119-2023, valga la reiteración, lo relacionado al análisis de la delegación de la labor de planificación municipal por parte de la Alcaldía, hacia una persona con el cargo de titular subordinado en un área de apoyo, la Dirección Administración Financiera.

Lo anterior obliga a revisar lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública, lo que implica pasar a otro escenario en el campo jurídico. Debido a que la emisión de un criterio legal en este ámbito escapa de las competencias profesionales del suscrito, la opinión y las recomendaciones que la Auditoría Interna realice se definirán estrictamente con base en lo dictaminado por la Procuraduría General de la República, por la vinculancia de estos pronunciamientos en el sector público.

Previo a la incursión en el contenido de la Ley General de la Administración Pública, es necesario completar lo relativo a las sanas prácticas de control interno. En este sentido, se debe atender lo dispuesto por la Contraloría General de la República, como regulaciones de la segregación de funciones y de las actividades antitéticas desde la óptica del control<sup>1</sup>, de la forma que se transcribe a continuación, normas 2.5.1 y 2.5.3, en orden correspondiente:

*“Delegación de funciones. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes. (...).*

<sup>1</sup> Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 5 de 27

***Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones.*** *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.*” (La negrita y el subrayado son suplidos).

En adhesión a las sanas prácticas de control interno, las actividades estratégicas deben ser tuteladas por la Alcaldía. La planificación municipal es precisamente una de esas labores esenciales del jerarca administrativo municipal, la cual puede lícitamente compartir con la vicealcaldía primera, más no transferible a niveles administrativos subordinados, cuya naturaleza es distinta a la que ostentan las alcaldías y las vicealcaldías, estos últimos como cargos de elección popular.

Dicho lo anterior y para desarrollar el segundo filtro que se ha aludido en el campo de la delegación de funciones en la administración pública, es necesario conocer la definición del concepto de planificación municipal incorporado en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad de Zarcero<sup>2</sup>. Tal definición se compone de los siguientes elementos:

**“Objetivo:**

*Formular, direccionar, fortalecer y evaluar el proceso de planificación integral en la Municipalidad de Zarcero.*

**Funciones Generales:**

- *Formular, organizar y dirigir e integrar la ejecución del Plan de Desarrollo Cantonal, en el Plan Estratégico Municipal (PEM), asegurando que sea coherente con los lineamientos del Gobierno Corporativo de la Municipalidad y aspectos legales y normativos establecidos por los entes de control; presentando el PEM a aprobación del Concejo Municipal, previo aval de la Alcaldía.*

<sup>2</sup> Aprobado por el Concejo Municipal, Artículo III, Inciso 2 de la Sesión Extraordinaria número 96 del 24 de julio de 2019.





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 6 de 27

- *Integrar a todos los interesados e involucrados como miembros de representación interinstitucionales y otros entes relacionados para definir los objetivos de la Municipalidad, en la elaboración del diagnóstico y definición de objetivos estratégicos de la Municipalidad, las responsabilidades, fechas de cumplimiento (en un Cuadro de Mando Integral).*
- *Conjuntar, orientar y proponer los ajustes a la visión, Misión, Valores y objetivos generales de la Municipalidad, así como también, participar en la definición de las políticas institucionales en coordinación con los demás Titulares Subordinados de la Institución.*
- *Apoyar en todo el proceso de diseño y la actualización del Código de Gobierno Municipal, hasta llevarlo a aprobación del Concejo Municipal.*
- *Coordinar y apoyar la elaboración de los objetivos de Planes Operativos anuales de las instancias municipales, garantizando su alineamiento con los objetivos estratégicos de la Municipalidad.*
- *Formular las políticas y actualización de los objetivos generales del municipio de manera anual en coordinación con la Alcaldía y otras instancias municipales, integrando los mismos, previa aprobación del Concejo Municipal.*
- *Asegurar que los planes, programas y proyectos elaborados y ejecutados en todas las instancias municipales cuenten con una visión integral de desarrollos en sus ámbitos económicos, sociales, culturales, urbanos y ambientales, relacionados y alineados con los objetivos estratégicos a desarrollar.*
- *Coordinar y supervisar frecuentemente la ejecución y desarrollo de programas y planes, pidiendo retroalimentación de todos los titulares subordinados y tomar las acciones necesarias en caso de incumplimiento de los indicadores de avance de los objetivos estratégicos que le correspondan desarrollar a cada una de las dependencias responsables, a través de la Alcaldía o bajo su delegación de supervisión de cumplimiento.*
- *Elaborar anualmente reportes de ejecución y logro de los objetivos y programas planificados con las distintas dependencias municipales, generando un Informe Anual de Transparencia a la Comunidad y CGR.*
- *Incluir variables financieras institucionales que sean necesarias, en cualquier proceso de planificación que se realice.*
- *Dirigir y coordinar con todos los titulares subordinados, el determinar y gestionar los riesgos de incumplimiento de los objetivos estratégicos que les correspondan dentro del PEM (la gestión de riesgos le corresponde a cada titular subordinado).*







MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 7 de 27

- *Dirigir, supervisar y coordinar la información de cumplimiento de los indicadores de gestión de los objetivos estratégicos asignados a cada titular subordinado, conforme al nivel de riesgos de incumplimiento y a la periódica que se determine.*
- *Elaborar Informes, formular y ejecutar el POA, controlar el SEVRI y el Control interno y las Autoevaluaciones de Control correspondientes.*

**Relaciones Internas:**

Mantiene relaciones internas con todas las dependencias de la institución.

**Relaciones Externas:**

Mantiene relaciones externas con los representantes interinstitucionales representados en la Comunidad, la Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación.

**Indicadores de gestión**

- La gestión es evaluada por el cumplimiento de los indicadores de avance en los objetivos estratégicos y su incidencia en dicho logro.
- Actualización de los objetivos Estratégicos aprobados por el Concejo Municipal, como del Código de Gobierno Corporativo.
- Evaluación de los titulares subordinados, en materia de apoyo para lograr los objetivos institucionales, conforme a las consultadas y resultados en las deferentes titulares subordinados, la Alcaldía y Concejo Municipal.
- Evaluación de la calidad de definición de la Misión, Visión, Valores y Objetivos estratégicos definidos. (El subrayado no es del original).

Por otra parte, el Manual Descriptivo de Clases de Puestos<sup>3</sup>, caracteriza la plaza de Planificador de la siguiente forma:

---

<sup>3</sup> Versión comunicada a la Auditoría Interna por la Alcaldía, según el oficio MZ-AM-OF-0100-2023, del 06/02/2023.





10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 8 de 27

#### “NATURALEZA DEL TRABAJO

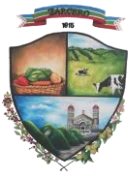
*Ejecución de labores profesionales relacionadas con el planeamiento, coordinación, ejecución, evaluación y control del trabajo que se realiza en diferentes procesos de la institución, así como el dominio de la gestión municipal, interpretación de normas y procedimientos; y la prestación de asesoría en el campo profesional de su competencia y las labores que se encuentran bajo su responsabilidad.*

#### RESPONSABILIDAD POR RESULTADOS

- *Ejecutar labores profesionales de alguna dificultad relacionadas con investigaciones, proyectos, estudios, servicios, asesorías, análisis y otros similares en el Proceso de Planificación Institucional Estratégica.*
- *Realizar estudios variados atinentes a su cargo asignados por su superior.*
- *Participar en la elaboración de estudios sobre la organización, planificación, funcionamiento, evaluación, y control de las estructuras.*
- *Elaborar y revisar informes memorándum, cartas, mensajes, instrumentos de evaluación, estudios y otros documentos que surgen como consecuencia de las actividades del Proceso.*
- *Administrar sistemas informáticos que se le asignen, relacionados con las funciones que realiza.*
- *Colaborar con la comprobación de que se apliquen las normas, disposiciones, leyes y reglamentos que rigen las diferentes actividades que desarrolla.*
- *Apoyar en la coordinación de las distintas actividades del Proceso.*
- *Presentar informes de labores ante la jefatura.*
- *Brindar asesoría a las dependencias municipales en el área de planificación.*
- *Elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Anual Operativo, Plan Estratégico Institucional, Plan de Desarrollo Cantonal demás instrumentos institucionales.*
- *Responder por la aplicación de los métodos y procedimientos del sistema de control interno y velar por la calidad, eficiencia y eficacia del mismo.*
- *Elaborar el Plan de Trabajo en relación a la gestión institucional y al área a cargo.*
- *Participar en las distintas comisiones inter e intra institucionales en las cuales se le nombre como parte.*







10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 9 de 27

- *Cumplir con las normas y disposiciones en materia de Salud Ocupacional.*
- *Atender y resolver consultas que le presentan sus superiores, compañeros y público en general, relacionadas con la actividad a su cargo.*
- *Asistir a reuniones con superiores y colaboradores con el fin de coordinar actividades, mejorar métodos y procedimientos de trabajo, actualizar problemas que se presenten en el desarrollo de las labores, definir situaciones y proponer cambios, ajustes y soluciones diversas.*
- *Ejecutar otras tareas atinentes al puesto y cualquier otra función que su superior inmediato le asigne.*

#### *SUPERVISIÓN RECIBIDA*

*Las actividades se desarrollan con independencia dentro del marco de las disposiciones legales, normativa, procedimientos, protocolos, reglamentos, circulares y otras disposiciones aplicables a su área de actividad, así como las indicaciones que le suministran sus superiores jerárquicos.*

*Su labor es evaluada por la jefatura inmediata por medio de la observación de la eficacia y eficiencia logrados en el cumplimiento de los planes de trabajo, metas y objetivos cumplidos, consistencia y oportunidad de las recomendaciones planteadas.*

#### *SUPERVISIÓN EJERCIDA*

*Le podría corresponder la coordinación, control y evaluación del trabajo de personal operativo, administrativo o técnico, siendo responsable por la oportunidad, calidad, eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos y metas por parte de las unidades del proceso.*

#### *RESPONSABILIDAD POR RECURSOS ECONÓMICOS*

*Es responsable de los recursos económicos que maneja en la Municipalidad, por evitar pérdidas económicas o presupuestarias y lograr mayor eficiencia y eficacia organizacional por medio de la gestión que realiza.*

(...)





10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 10 de 27

### CONDICIONES DE TRABAJO

*Generalmente, las labores características de esta clase se realizan en condiciones controladas de oficina que requieren mayor esfuerzo mental que físico, pueden ser desarrolladas en forma individual o en equipo. Le puede corresponder laborar fuera de la jornada ordinaria de trabajo, cuando las condiciones lo exijan.*

*Las responsabilidades asignadas generan algún nivel de presión debido a la necesidad de cumplir con las exigencias cambiantes de los usuarios y el vencimiento de plazos establecidos para entregar y cumplir con las obligaciones.*

### CONSECUENCIA DEL ERROR

*Los errores cometidos pueden provocar pérdidas económicas y materiales o atrasos en el desarrollo de las actividades desempeñadas y, por consiguiente, repercutir negativamente en el desempeño organizacional de la dependencia donde labora, e inducir a una mala toma de decisiones, creando una imagen negativa de la Institución, por lo que las actividades deben ser realizadas con sumo cuidado y precisión. La mayoría de errores pueden ser detectados en fases posteriores de revisión de las labores que desempeña, sin embargo, podrían originar daños irreversibles.” (El subrayado no es del original).*

Como se evidencia, el concepto de la planificación posee atributos de integralidad, con cobertura institucional y cantonal. Nótese esa amplitud en la definición del objetivo, valga la redundancia, en la forma dispuesta por el Manual de Organización y Funciones:

*“Formular, direccionar, fortalecer y evaluar el proceso de planificación integral en la Municipalidad de Zarcero.” (El subrayado es suplido).*

Ese concepto refiere a los planes del territorio cantonal, por ende, es entendible que el Mapa de Procesos expuesto por dicho documento ubica la labor de planificación en el ámbito político estratégico, alineado al máximo jerarca, figura que en el ámbito municipal la conforman el Concejo Municipal y la Alcaldía, como se expone en el siguiente gráfico:



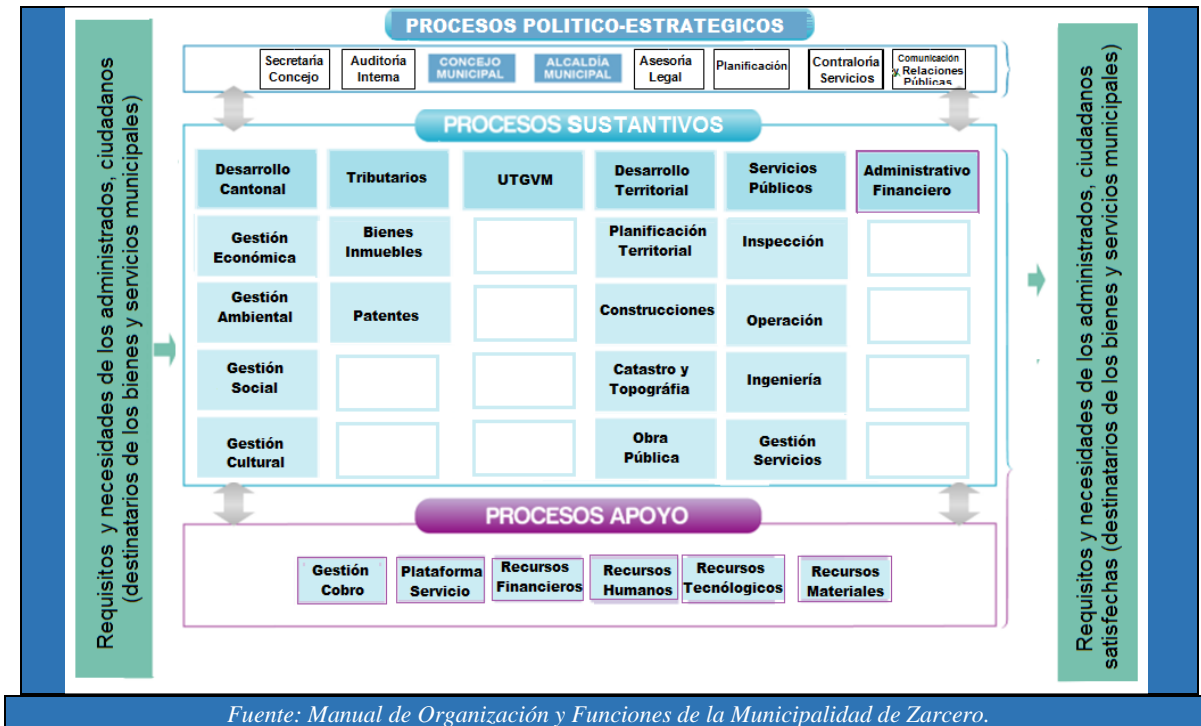


MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 11 de 27



Ante una actividad tan compleja, no hay duda de la estrecha supervisión que debe asumir el Administrador General de la Municipalidad, sobre la persona titular del Proceso de Planificación.

Los procesos mostrados por el gráfico anterior se visualizan de la siguiente manera en el Organigrama Funcional de la Municipalidad de Zarcero, también constituyente del Manual de Organización y Funciones:



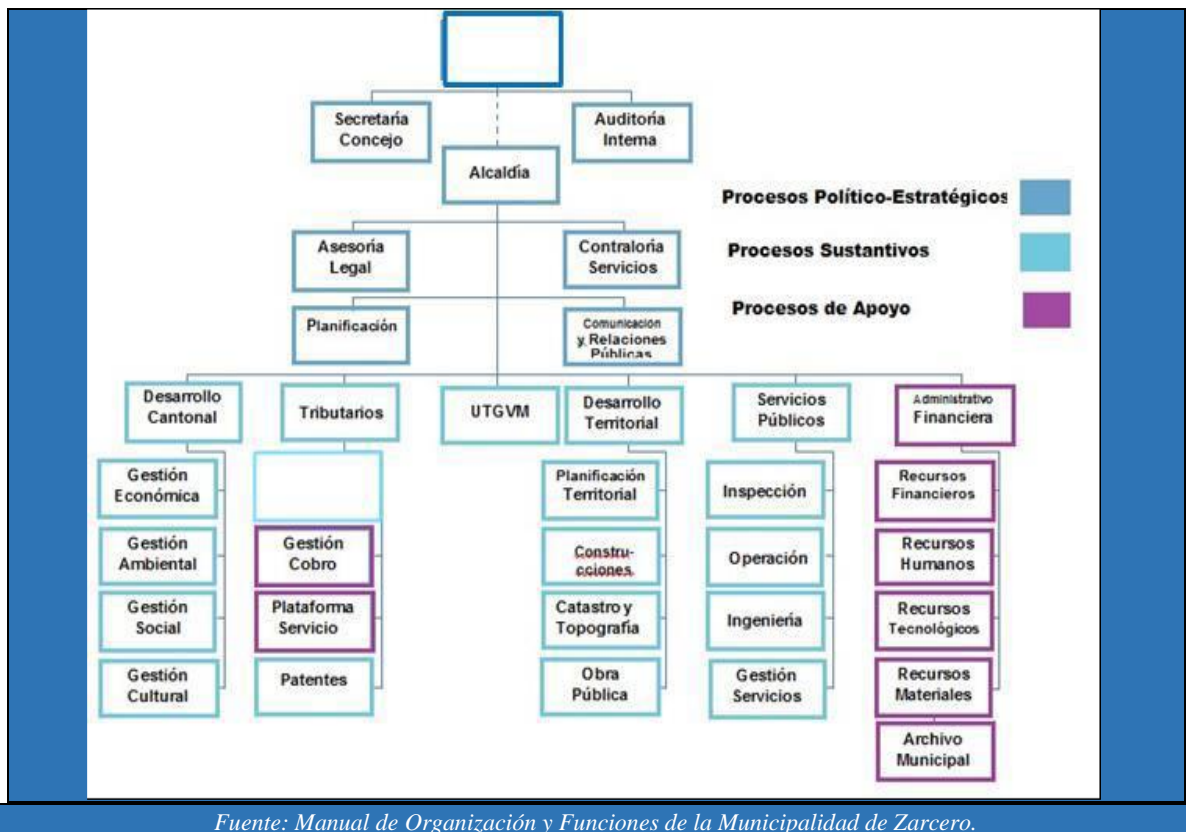


MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 12 de 27



Fuente: Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad de Zarcero.

De igual forma, esa integralidad está presente en la definición que el citado manual aplica a las relaciones internas y externas, a las funciones generales y a los indicadores de gestión del cargo.

Coherentemente, el manual de puestos brinda también ese carácter macro de la función del planificador. En ese sentido, el titular del cargo ejecuta acciones extensivas a todos los procesos, vela por el logro de los objetivos de todas esas áreas administrativas y es responsable por la imagen municipal.





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 13 de 27

Conceptualizada de esta forma la labor de Planificación Municipal, se traduce, como se ha dicho, en una función esencial del Gobierno Local de Zarcero. Esta circunstancia conlleva al análisis de los numerales 89 y 90 de la Ley General de la Administración Pública, los cuales versan sobre las condiciones en que la delegación, por parte de la Alcaldía, es factible y bajo qué límites es viable.

La norma del artículo 89 revela un condicionante básico:

*“Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.”* (El subrayado no es del original).

Mientras tanto, el artículo 90 describe los límites de la delegación e indica particularmente:

*“c) No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o que justifican su existencia.”*

*d) No podrá hacerse delegación sino entre órgano de la misma clase, por razón de la materia, del territorio y de la naturaleza de la función.”* (El subrayado no es del original).

Partiendo de dichas reglas, es relevante retomar el acto administrativo ejecutado en la Municipalidad de Zarcero, tratado en el presente oficio. El mismo indica en la fase instructiva:

**“Por tanto;**

- I.** *Con base en las atribuciones y obligaciones que me confiere en código municipal, se establece que el departamento de Planificación Municipal estará bajo la supervisión de la Dirección Administrativa Financiera, siendo esta dirección el superior inmediato del o los funcionarios que estén nombrados en dicho departamento. Este cambio rige a partir del 01 de marzo de 2023.*
- II.** *Se le instruye al departamento de Recursos Humanos para que en la próxima actualización del organigrama municipal se huique (Sic) el departamento de Planificación dentro de la supervisión de la Dirección Administrativa Financiera, así como para que actualice los manuales e instrumentos relacionados con los puestos municipales.* (El subrayado y la negrita son suplidos).





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 14 de 27

Mediante la instrucción descrita en el punto I, la Alcaldía estableció que la Dirección Administrativa Financiera se constituye en el superior inmediato del o los funcionarios del departamento de Planificación Municipal, que esta última unidad queda bajo la supervisión de la Dirección aludida. Concluye este apartado con la orden de vigencia del cambio a partir del 01 de marzo de 2023, sin delimitación alguna en cuanto al tiempo en que perdurará dicha modificación organizacional.

En el punto II se ordena la consolidación del cambio o, dicho de otra forma, se establece las bases para perpetuar la transferencia de la labor planificadora en la Municipalidad, mediante la instrucción de actualizar el “*organigrama municipal*” y “*los manuales e instrumentos relacionados*”.

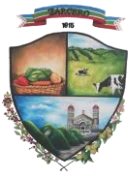
En relación con los niveles jerárquicos involucrados en el caso analizado, se tiene a la persona titular de la Alcaldía, ubicada en el rango político estratégico municipal, y al titular subordinado a cargo de un área de apoyo localizada dentro de los procesos sustantivos, identificada como Dirección Administrativa Financiera. La naturaleza de ambos cargos es disímil. Además, aquí entran en juego los conceptos de delegación e incompatibilidad de funciones, regulados técnicamente por la Contraloría General de la República, en el manual de Normas de Control Interno del Sector Público.

Sobre el particular, la Alcaldía expresó en el Considerando III del oficio MZ-AM-OF-0235-2023, lo siguiente: “*Que, analizando las funciones definidas en el manual descriptivo de clases de puestos de esta municipalidad, el puesto de planificación realiza actividades muy relacionadas al área financiera, administrativa y presupuestaria municipal.*”

Esta aseveración es opuesta a las características de las áreas y de los cargos indicados, según lo expuesto en el documento rector de los servicios que presta la Municipalidad de Zarcero, el Manual de Organización y Funciones. En el Mapa de Procesos, la Unidad de Planificación está posicionada dentro de los procesos políticos y estratégicos, como asesoría directa de la Alcaldía. La Dirección Administrativa Financiera se ubica en un nivel inferior, es un área de apoyo para la Alcaldía, para las restantes Direcciones Administrativas y los Órganos Colegiados existentes. Como se ha dicho, el Manual de Organización y Funciones es el documento rector, aprobado por el Concejo Municipal según consta en el Artículo III, Inciso 2 de la Sesión Extraordinaria número 96, celebrada el 24 de julio de 2019. Como corresponde en un sistema de control interno, el apego a estas disposiciones no es optativo, es vinculante en la administración de la Municipalidad de Zarcero.







MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 15 de 27

Descrita la situación administrativa del Gobierno Local de Zarcero, tratada en el presente informe de auditoría, continúa el análisis de la legalidad del acto en un ámbito distinto a la ley especial del sector municipal. Se pasa entonces al análisis del acto administrativo de marras, según lo dispuesto en la normativa de carácter amplio comprendida en la Ley General de la Administración Pública.

Como ha sido explicado, por la limitación del suscrito para incursionar en un campo fuera de las competencias funcionales de la Auditoría Interna y profesionales del Titular, como lo es el análisis jurídico, en la investigación se procedió únicamente al estudio de lo dictaminado por la Procuraduría General de la República, cuya observación es preceptiva en la administración pública.

El tema ha sido ampliamente desarrollado por esa Entidad e incluso existe un dictamen dirigido a la Auditoría Interna de la Municipalidad de Zarcero, documento con la referencia C-304-2017<sup>4</sup>, con fecha 15 de diciembre de 2017, el cual contiene aportes relevantes para la comprensión y análisis de la decisión adoptada por la Alcaldía, respecto de la ubicación funcional del Proceso de Planificación Municipal en el organigrama de funciones. Este pronunciamiento resultó útil, principalmente en lo relacionado a la organización del ente municipal y a la participación dual atribuida por el Código Municipal al jerarca ejecutivo y al máximo jerarca deliberativo. El criterio externado por la Asesoría Legal interna, incorporado en el oficio MZ-AM-AL-OF-0119-2023, concluye de la misma forma que lo hizo la Procuraduría en el dictamen aludido.

Del dictamen emitido para la Auditoría Interna de la Municipalidad de Zarcero, se transcribe lo que interesa para la revisión del caso en análisis:

***“1.- En una posible variación de la Estructura Organizacional (organigrama Institucional), en cuanto a la jerarquización, responsabilidad, asignación de mayores o menores funciones, se requiere de un estudio técnico, elaborado por un profesional en el área de recursos humanos?”***

*Previo a dar respuesta a dicha consulta, se impone recordar que de acuerdo con lo previsto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y la jurisprudencia que los informa[i], al igual que los ordinales 2, 3 y 4 del Código Municipal – CM -(Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas); las corporaciones municipales son entes territoriales autónomos en el campo político, tributario, administrativo y normativo.*

<sup>4</sup> Dictamen de la Procuraduría General de la República, número C-304-2017.

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20311&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20311&strTipM=T)





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 16 de 27

*Su autonomía incluye la posibilidad de establecer la organización y el régimen interno de relaciones entre sus funcionarios (verbigracia la política salarial y la asignación de funciones en los respectivos cargos de la municipalidad), misma que se manifiesta a través de la potestad reglamentaria que ostenta el Concejo Municipal, conforme lo previsto en los artículos 4 y 13 del citado código.*

*Consecuente con lo dispuesto en dichos numerales y lo regulado en los artículos 120 y 121 del CM, es claro que la obligación de crear y mantener actualizado en cada Municipalidad, un manual descriptivo de puestos, recae en su Concejo Municipal, a cuyo efecto puede tomar como guía el Manual General diseñado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, e incluso, solicitar de ser preciso, la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil, que como bien se sabe, es el órgano rector en materia de empleo público dentro del sector público centralizado.*

*Así las cosas y tomando en consideración que de acuerdo con lo dispuesto el citado artículo 120, dicho Manual debe contener una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada puesto, al igual que otras condiciones ambientales y de organización; es claro que tal y como se ha indicado en dictámenes como el C-007-2016, C-144-2016 y 067-2017, y en los votos N° 1999-226; N° 2002-479; N° 2002-566; N° 2002-592 y N° 2006-015 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, entre otros; los manuales de puestos fueron previstos como un instrumento para ordenar y definir los puestos del gobierno local, ordenando en ellos “las diversas operaciones constituyentes de los procesos de trabajo, en que participan los diferentes puestos de trabajo de la organización.” (Dirección General del Servicio Civil, Resolución número DG-038-98 de las trece horas del trece de abril del 1998); y como tales, no solo constituyen instrumentos técnicos que permiten definir las tareas asignadas a un determinado puesto, los requisitos que deberá llenar la persona para cumplir estas tareas, y a partir de ellas, el nivel salarial que será asignada a cada una, todo ello a efecto de mejorar la gestión de la administración de recursos humanos; sino que integran el denominado bloque de legalidad, del que las Administraciones no pueden apartarse ni sustraerse.*

*En dicho contexto, es que la respuesta a la primera pregunta que nos ocupa es afirmativa; sí se requiere de un estudio técnico, elaborado por un profesional en el área de recursos humanos, particularmente con conocimientos en materia de clasificación y valoración de puestos.*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 17 de 27

*Lo anterior, por cuanto es claro que de acuerdo con lo antes expuesto, la técnica de análisis multifactorial que ello demanda, no se limita a un único aspecto, como podría ser la simple comparación del factor de requisitos; sino que conlleva una valoración integral de factores descriptivos como lo son la naturaleza de la clase, supervisión ejercida y recibida, las responsabilidades inherentes al cargo, funciones, nivel de dificultad, ámbito de acción y otras.*

***¿Le correspondería a la Dirección General de Servicio Civil o a la Unión Nacional de Gobiernos Locales, confeccionar el estudio técnico, para la variación de la Estructura Orgánica?***

*De acuerdo con lo antes expuesto, dicha labor le compete a la Municipalidad; sin perjuicio de que para ello, pueda requerir la colaboración técnica de la Dirección General del Servicio Civil.*

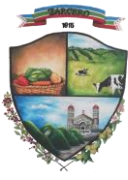
***¿Qué institución, o qué rama profesional le corresponde confeccionar el estudio técnico?***

*En cuanto a la institución, reiteramos que es a la Municipalidad, y en lo que a la rama profesional concierne, sería la de Recursos Humanos, con conocimiento en materia de clasificación de puestos.*

***¿Se podrá argumentar que sólo la exposición del proyecto de variación de la #Estructura Orgánica”, se considerará que está técnicamente fundamentado?***

*Desde el punto de vista estrictamente jurídico, y de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (<http://dle.rae.es/?id=HKleAWS>); el término exposición refiere a la “parte central de un escrito, que se dirige a una autoridad administrativa o judicial, pidiendo o reclamando algo”, conforme de igual manera se indica genéricamente en el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, en el que al ligar dicho término al de “motivos” (exposición de motivos), precisa que es la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica, los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma (Editorial Heliasta. Decimoquinta edición. Año 2001; Página 160).*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 18 de 27

*Así las cosas y en consecuencia con lo antes expuesto, la respuesta resulta negativa, dado que en el contexto en que se plantea la pregunta que nos ocupa; la exposición no es más que la motivación o justificación general de lo que se someta a consideración o proclama; es la motivación o antecedente jurídico que hace posible la emisión del acto de conformidad con la ley; y si bien en ella puede hacerse referencia o cita de algún informe o criterio técnico, no es en dicho apartado o momento, que éste se desarrolla.* (La negrita y el subrayado son suplidos).

De la forma relatada, la Procuraduría General de la República brindó a la Municipalidad de Zarcero los insumos para la toma de decisiones sobre la organización municipal.

Para el análisis del tema de la delegación, esta Auditoría Interna se referirá a otro dictamen, también relacionado con el sector municipal, el cual brinda la orientación necesaria para la toma de decisiones como la acogida por la Alcaldía. Dadas las características del acto administrativo delineado por la Administración mediante el oficio MZ-AM-OF-0235-2023, se presenta a continuación el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, contenido en el Dictamen C-260-2013<sup>5</sup>, del 22 de noviembre de 2013:

*“Debemos comenzar señalando que según el esquema previsto en el artículo 169 de la Constitución Política, el Código Municipal, Ley N 7794 del 30 de abril de 1998, las Corporaciones Municipales se encuentran constituidas por un Concejo Municipal (jerarca máximo), un Alcalde y sus respectivos suplentes, y los demás funcionarios municipales necesarios para llevar a cabo los cometidos de la entidad municipal.*

*El Alcalde, además de ejercer conjuntamente con el Concejo Municipal la función de Gobierno Municipal, es el administrador general y jefe de las dependencias municipales, como tal le corresponde mantener y velar por una adecuada planificación, organización, funcionamiento y coordinación de estas dependencias. Siendo así, el funcionario denominado “Alcalde Municipal” se encuentra regulado por el artículo 14 del Código Municipal, el cual dispone lo siguiente:*

*“Artículo 14.-Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.*

<sup>5</sup>Dictamen de la Procuraduría General de la República, C-260-2013

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17845&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17845&strTipM=T)





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 19 de 27

*Existirán dos vicealcaldes municipales: un(a) vicealcalde primero y un(a) vicealcalde segundo. El (la) vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho, al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución.”*

*De la norma trascrita se desprende que dentro de una entidad municipal debe existir un alcalde y dos vicealcaldes, siendo el vicealcalde primero un funcionario al que le corresponderá realizar las funciones administrativas y operativas que el alcalde le asigne de manera discrecional, o bien, sustituir al alcalde en sus ausencias temporales y definitivas. Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones en la resolución N°4203-EI-2011 del 22 de agosto del 2011, señaló:*

*“Tómese en cuenta de que a pesar de que al alcalde municipal le corresponde, de manera discrecional, asignarle las funciones administrativas u operativas que desempeñará el vicealcalde primero, éstas deben ser acordes con la jerarquía de este puesto dentro de la estructura municipal. En este sentido, la reforma del artículo 14 del Código Municipal tenía como propósito mejorar la gestión administrativa municipal, al dotar a las corporaciones municipales de un funcionario de similar jerarquía a la que ostenta el alcalde propietario, a fin de que coadyuve en los quehaceres que legalmente le corresponden desempeñar a éste. Bajo esta premisa, lo propio es que al vicealcalde primero se le asignen funciones acordes con esa posición jerárquica y no, por ejemplo, la de llevar el control de asistencia de los funcionarios municipales, como lo pretende el alcalde recurrido.”*

*Por su parte, el artículo 17 del Código Municipal regula las atribuciones y obligaciones a cargo de la figura del Alcalde Municipal, disponiendo lo siguiente:*

*“Artículo 17. —Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:*

*a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 20 de 27

***b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.*** (La negrita corresponde al original).

*c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.*

*d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.*

*e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.*

*(Así reformado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N°8679 de 12 de noviembre de 2008)*

*f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.*

*g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.*

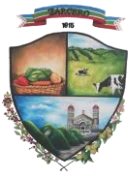
*(Así ampliado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N°8679 del 12 de noviembre del 2008)*

*h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.*

*i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.*







**MUNICIPALIDAD DE ZARCERO**  
**AUDITORÍA INTERNA**

**10 de julio de 2023**

**MZ-AI-INF-PV-0003-2023**

**Página 21 de 27**

*j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.*

*k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.*

*l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;*

*m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.*

*n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.*

*ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.*

*o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros.*

*(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N°8679 del 12 de noviembre del 2008)*

*p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.” (Lo resaltado no es original).*

*Como podemos apreciar, las funciones que por ley le son asignadas al Alcalde Municipal son de índole ejecutivas, por lo que solamente pueden ser desempeñadas por la persona que ostente este cargo, o bien, por el vicealcalde en los términos contenidos en el artículo 14 del Código Municipal. Respeto al carácter ejecutivo de las funciones del Alcalde, la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, ha señalado:*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 22 de 27

*“Como podemos apreciar, a través de un papel protagónico, corresponde al Alcalde -funcionario electo democráticamente en cada localidad-, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros con el objetivo de alcanzar los fines propuestos. Su tarea se resume en las **funciones básicas de planeación, organización, integración, dirección y control de la gestión municipal.** A ello se debe el hecho de que el nombramiento de los funcionarios municipales sea de su exclusiva competencia, tarea que le es intransferible e irrenunciable (artículo 66 de la ley General de la Administración Pública). El Concejo Municipal, aún cuando es el cuerpo deliberante de la municipalidad, no tiene poderes para intervenir en esta clase de labores, debiendo limitarse al ejercicio de las tareas encomendadas en el numeral 13 del Código Municipal (principio de legalidad, en su vertiente positiva), el cual tiene restringidas sus facultades para nombrar, únicamente, los puestos del auditor, el secretario y el contador (artículos 52 y 53 del Código Municipal). interpuesto.(...)”(Resolución N 252-2013 del 20 de junio del 2013).*

*Ahora bien, el legislador expresamente previó la posibilidad de que el Alcalde Municipal delegara las funciones que por ley le fueron encomendadas, disponiendo expresamente que el Alcalde pudiera delegar sus funciones de acuerdo con lo que establece el artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública.*

*Al respecto, es importante indicar que la delegación de competencias administrativas -precisamente- se encuentra regulada en Título Tercero, Sección Tercera de la Ley General de la Administración Pública, concretamente a partir de lo dispuesto por los artículos 89 y 90, en los cuales se establecen las reglas generales a seguir en materia de delegación de competencias; indican ambos numerales:*

*Artículo 89.*

- 1. Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.*
- 2. La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice, pero a la misma se aplicarán las reglas compatibles de esta Sección.*
- 3. No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo.*





MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 23 de 27

4. La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado.

Artículo 90.-La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

a) La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido;

b) No podrán delegarse potestades delegadas;

c) No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o que justifican su existencia;

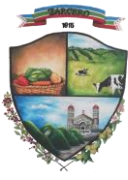
d) No podrá hacerse delegación sino entre órgano de la misma clase, por razón de la materia, del territorio y de la naturaleza de la función; y

e) El órgano colegiado no podrán delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el Secretario.

Ahora bien, de la lectura del artículo 17 del Código Municipal, frente a lo dispuesto en los artículos 89 y 90 de la Ley General de la Administración Pública, podemos afirmar que, el Alcalde podrá delegar las funciones encomendadas por esta ley a un funcionario que tenga una naturaleza idéntica, de suerte tal que la posibilidad de delegación por parte del alcalde se reduce -prácticamente- a las vice alcaldías, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Código Municipal, estos funcionarios tienen idéntica naturaleza que el alcalde Municipal.

Así pues, la persona que ostente el cargo de Alcalde Municipal no puede delegar funciones propias en un funcionario administrativo (Gerente de Infraestructura Administrativa) que no tenga igual naturaleza que éste, toda vez por disposición expresa del artículo 17 del Código Municipal, la delegación de competencias atribuidas al Alcalde, se encuentran sometidas a lo dispuesto en el artículo 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.” (La negrita y el subrayado son suplidos).





10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 24 de 27

Se hizo la transcripción completa del dictamen de la Procuraduría General de la República, porque tiene una estrecha relación con el tema de interés del presente servicio preventivo. Además, porque el hilo conductor que desarrolló el Procurador en su investigación jurídica requiere que el texto sea leído tal cual lo documentó, sin comentarios adicionales, en aras de comprender la forma en que debe proceder la administración pública.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Auditoría Interna concluye el análisis de control interno de la siguiente forma:

1. El acto administrativo ordenado por la Alcaldía mediante el oficio MZ-AM-OF-0235-2023, contraviene el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, Inciso d), en lo que concierne al incumplimiento del marco jurídico, en la forma que lo relata la Procuraduría General de la República, mediante el dictamen número C-260-2013, cuya conclusión quedó plasmada en los párrafos que se transcriben:

***“(…) de la lectura del artículo 17 del Código Municipal, frente a lo dispuesto en los artículos 89 y 90 de la Ley General de la Administración Pública, podemos afirmar que, el Alcalde podrá delegar las funciones encomendadas por esta ley a un funcionario que tenga una naturaleza idéntica, de suerte tal que la posibilidad de delegación por parte del alcalde se reduce -prácticamente- a las vice alcaldías, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Código Municipal, estos funcionarios tienen idéntica naturaleza que el alcalde Municipal.***

***(…) la persona que ostente el cargo de Alcalde Municipal no puede delegar funciones propias en un funcionario administrativo (Gerente de Infraestructura Administrativa) que no tenga igual naturaleza que éste, toda vez por disposición expresa del artículo 17 del Código Municipal, la delegación de competencias atribuidas al Alcalde, se encuentran sometidas a lo dispuesto en el artículo 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.*** (La negrita y el subrayado son suplidos).





10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 25 de 27

2. No obstante que el Código Municipal, como ley especial, brinda espacio a los gobiernos locales para organizar el ente, esto solo lo podrán realizar con estricto apego al marco de legalidad dispuesto en los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública. El acto administrativo ordenado por la Alcaldía mediante el oficio MZ-AM-OF-0235-2023, no presentó la evidencia del estudio técnico de Recursos Humanos y del acuerdo del Concejo Municipal. Asimismo, la decisión fue tomada sin considerar el criterio de la Asesoría Legal interna, tal como se afirma en el oficio MZ-AM-OF-0476-2023. Considérese que el criterio legal interno, referido en el presente estudio, fue formulado posterior al acto administrativo analizado.
3. Desde la perspectiva de las sanas prácticas de control interno, el acto objeto de examen en el presente informe, no es coherente con los numerales 2.5.1 y 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), emitidas por la Contraloría General de la República, los cuales expresan, en el orden respectivo, lo siguiente:

***“Delegación de funciones***

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.*

(...)

***“Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones***

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.” (La negrita y el subrayado son suplidos).*





**MUNICIPALIDAD DE ZARCERO**  
**AUDITORÍA INTERNA**

**10 de julio de 2023**

**MZ-AI-INF-PV-0003-2023**

**Página 26 de 27**

4. En la misma línea de las sanas prácticas de control interno, no es conveniente que oficios con resoluciones administrativas como la referida en el presente informe, no sean “copiados” al personal relacionado y al Concejo Municipal. Se enfatiza el concepto “copiados” porque, aún en el evento de haber utilizado el correo institucional u otro medio de comunicación, lo sano dentro del control es que, documentos oficiales del tipo referido, sean comunicados, al menos, a las demás direcciones administrativas bajo la tutela de la Alcaldía, al Concejo Municipal, por las atribuciones de ley que ostenta este Órgano y por la obligada colaboración que debe darse entre los dos jerarcas, a la Auditoría Interna, por la fiscalización que le compete, así como al Archivo Municipal, este último por el hecho de que es el área competente para la regulación de los códigos de las series documentales establecidas en la Municipalidad de Zarcero. La comunicación sin reservas pone de manifiesto la probidad y la transparencia en la gestión pública.

## **RECOMENDACIONES**

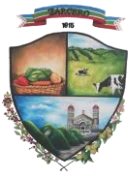
En consonancia con las CONCLUSIONES del servicio preventivo presentado por la Auditoría Interna, se emiten las siguientes recomendaciones, entendidas estas como actividades de control sugeridas ante las consecuencias negativas que puedan derivarse de la decisión tomada por la Alcaldía, sobre el tratamiento organizacional del Proceso de Planificación Municipal, según consta en el oficio MZ-AM-OF-0235-2023, del 17 de marzo de 2023.

### *Para la Alcaldía, Sr. Rónald Araya Solís*

1. Dejar sin efecto el acto administrativo ordenado mediante el oficio MZ-AM-OF-0235-2023, del 17 de marzo de 2023, y retomar la función de la Planificación Municipal dentro de las funciones esenciales competentes a la Alcaldía, ejerciendo la supervisión directa de la persona titular del Proceso de Planificación.
2. Comunicar formalmente al personal la acción descrita en la Recomendación 1.
3. Coordinar con el Archivo Municipal la codificación que deba aplicarse en las series documentales del Proceso de Planificación Municipal, como unidad adscrita a la Alcaldía.







MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

10 de julio de 2023

MZ-AI-INF-PV-0003-2023

Página 27 de 27

Para el Concejo Municipal

4. Establecer la coordinación necesaria con la Alcaldía, para la implementación oportuna de las Recomendaciones 1, 2 y 3.
5. Brindar el apoyo necesario a la Alcaldía, conforme lo permita el ordenamiento jurídico, para el cabal cumplimiento de la planificación municipal, entiéndase esta en el sentido amplio de organización del ente para desplegar los servicios al Cantón de Zarcero, maximizando el valor público, el bienestar de las personas residentes y visitantes, así como previendo el resguardo del patrimonio del Estado, bajo la tutela de este Gobierno Local.

Para el Proceso de Planificación, Srta. Mariana Castro Mora

6. Procurar que la agenda de trabajo del Proceso de Planificación Municipal le permita liderar la organización del Gobierno Local y del Cantón de Zarcero, mediante una participación coordinada de ambos jerarcas, sean la Alcaldía y el Concejo Municipal, con la participación de la ciudadanía administrada, tanto en la evaluación de resultados como en la formulación de proyectos que impacten el desarrollo territorial, de la forma que lo presentan la Misión y la Visión de la Municipalidad de Zarcero.

Atentamente,

## Auditor Interno

*jprs*

<i>C:</i> <i>Dirección Administrativa Financiera.</i> <i>Dirección Tributaria.</i> <i>Dirección de Desarrollo Territorial.</i> <i>Dirección de Desarrollo Cantonal.</i> <i>Dirección de Servicios Públicos.</i> <i>Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal.</i> <i>Comité Cantonal de Deportes y Recreación.</i>	<i>C:</i> <i>Junta Vial Cantonal.</i> <i>Proceso de Planificación.</i> <i>Proceso de Presupuesto.</i> <i>Proceso de Recursos Humanos.</i> <i>Proceso de Archivo Municipal.</i> <i>Asesoría Legal.</i> <i>Archivo.</i>
--	--

