



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

05 de junio de 2026

MZ-AI-OF-0099-2026

Página 1 de 7

Señores (as)

**Concejo Municipal**

MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

**Asunto:** LG | Asesoría de carácter preventivo sobre la reforma parcial de las normas internas tributarias sobre gestión de cobro.

Estimados (as) Señores (as):

Reciban un saludo cordial. Dentro del Servicio de Asesoría Preventiva en el marco del Seguimiento del Sistema de Control Interno competente a las auditorías internas del sector público, al amparo de la Ley General de Control Interno, artículo 22, incisos b) y d), así como en seguimiento de los acuerdos municipales 22 y 23, certificados mediante el oficio MZ-CM-SC-OF-0141-2025, del 26 de marzo de 2025, se les presenta la *Reforma y Adición al Reglamento para la Función de la Administración Tributaria y el Procedimiento de Cobro Administrativo y Judicial de la Municipalidad de Zarcero*, publicada en el Alcance 65<sup>1</sup> de La Gaceta 98 del 29 de mayo de 2026. El cuerpo normativo actualizado no expresa la fecha de vigencia ni la derogación de normas relacionadas precedentes.

Según el texto de la publicación, corresponde al primer aviso, aunque, considera el suscrito, que vendría a ser la segunda comunicación como texto definitivo, toda vez que el inicial fue del proyecto para consulta pública. Se presume que la publicación de mayo del 2026 es la que consolida el procedimiento instituido en el artículo 43 del Código Municipal, referente al comunicado del texto definitivo de la reforma de marras. Dicho numeral indica lo siguiente:

*“Toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, deberá ser presentada o acogida para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.*

*Salvo el caso de los reglamentos internos, el Concejo mandará publicar el proyecto en La Gaceta y lo someterá a consulta pública no vinculante, por un plazo mínimo de diez días hábiles, luego del cual se pronunciará sobre el fondo del asunto.*

*Toda disposición reglamentaria deberá ser publicada en La Gaceta y regirá a partir de su publicación o de la fecha posterior indicada en ella.”*

---

<sup>1</sup> [https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2026/05/29/ALCA65\\_29\\_05\\_2026.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2026/05/29/ALCA65_29_05_2026.pdf)



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

05 de junio de 2026

MZ-AI-OF-0099-2026

Página 2 de 7

En ese sentido, aunque el texto de las disposiciones no lo expresan, se presume que los acuerdos municipales 22 y 23 lo que aprobaron fue el texto original<sup>2</sup> de la reforma reglamentaria, lo cual se hizo con base en el dictamen de la Comisión Permanente respectiva, este último fundamentado en los criterios técnico y jurídico de la Dirección Tributaria y la Asesoría Legal interna, previo a la consulta pública y las gestiones que obliga la *Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (8220)*.

Hecha una indagatoria previa en la Dirección Tributaria, esta área aclaró, mediante el oficio MZ-DT-OF-062-2026 (Anexo 1), del 04 de junio de 2026, que el texto definitivo publicado en el Diario Oficial del 29 de mayo de 2026 no fue trasladado al Concejo Municipal para la aprobación respectiva, luego de superar la fase de consulta pública y de las gestiones que obliga la Ley 8220.

Indicó la Dirección Tributaria que efectivamente se planteó la consulta a la Administración sobre la necesidad de enviar por segunda vez el cuerpo normativo al Órgano Colegiado, al superarse la consulta pública y las gestiones de la validación de la simplificación de trámites. La instrucción fue que no era necesario porque el texto original se mantuvo, toda vez que no se recibió observaciones en la consulta pública, además de la aprobación comunicada por la *Dirección de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)*, mediante el Informe de 1° vez DMR-DAR-INF-025-2026 (Anexo 2), del 09 de febrero de 2026.

Esta Auditoría Interna mantiene una tesis distinta sobre el acto administrativo, en la forma que lo ha explicado la Dirección Tributaria, en cuanto a la razón por la que se omitió un segundo acuerdo del Concejo Municipal, donde este Órgano Colegiado se pronunciara a fondo sobre el cuerpo normativo y solicitara a la Alcaldía la publicación en La Gaceta como reglamento definitivo, en apego a lo dispuesto expresamente en el artículo 43 del Código Municipal, así como en adhesión a las manifestaciones de la **Procuraduría General de la República (PGR)**, contenidas en un criterio solicitado precisamente por la Municipalidad de Zarcero, número 184<sup>3</sup> del 21 de julio de 2015. Dicho criterio expresa, en lo que interesa:

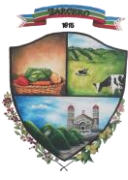
---

<sup>2</sup> Publicado en La Gaceta 91 del 25 de mayo de 2025.

([https://www.imprentanacional.go.cr/ver/pub/2025/05/21/COMP\\_21\\_05\\_2025.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/ver/pub/2025/05/21/COMP_21_05_2025.pdf))

<sup>3</sup> <file:///C:/Users/Auditoria%20Interna/OneDrive%20-%20Municipalidad%20de%20Zarcero/Escritorio/PGR/PGR%20Art%C3%ADculo%2043%20publicaci%C3%B3n%20previa%20a%20la%20discusi%C3%B3n%20del%20Concejo.html>

<file:///C:/Users/Auditoria%20Interna/OneDrive%20-%20Municipalidad%20de%20Zarcero/Escritorio/PGR/PGR%20Art%C3%ADculo%2043%20publicaci%C3%B3n%20previa%20a%20la%20discusi%C3%B3n%20del%20Concejo.html>



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

**05 de junio de 2026**

**MZ-AI-OF-0099-2026**

**Página 3 de 7**

“(...)

Municipalidad de Zarcero

(...)

Con aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio MZAI-070-2015 del 9 de junio de 2015, mediante el cual solicita a este órgano asesor que nos refiramos al alcance legal de lo dispuesto en el artículo 43 del Código Municipal (...).

Previamente a entrar a valorar el fondo del asunto, debe señalarse que la presente consulta se evacuará en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que faculta a los auditores internos a acudir en forma directa a solicitar el criterio técnico-jurídico de esta representación, aun sin acompañarse del criterio legal respectivo.

I.

“Artículo 43. — Toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, deberá ser presentada o acogida para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.

**Salvo el caso de los reglamentos internos**, el Concejo mandará publicar el proyecto en La Gaceta y lo someterá a consulta pública no vinculante, por un plazo mínimo de diez días hábiles, luego del cual se pronunciará sobre el fondo del asunto.

Toda disposición reglamentaria deberá ser publicada en La Gaceta y regirá a partir de su publicación o de la fecha posterior indicada en ella”

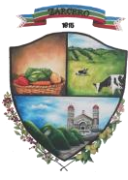
Sobre dicho artículo, esta Procuraduría se ha pronunciado en otras oportunidades, siendo una de ellas el dictamen C-060-2014 del 27 de febrero de 2014, en el cual se indicó en lo que interesa:

“El artículo citado, dispone el procedimiento para “adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias” en el seno municipal, estableciendo los siguientes pasos:

- a) Iniciativa presentada o acogida para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.
- b) Publicación del proyecto en el Diario Oficial la Gaceta.
- c) Consulta pública no vinculante por un plazo mínimo de diez días hábiles.
- d) Pronunciamiento sobre el fondo del proyecto.
- e) Publicación en La Gaceta.

Como se deriva de lo antes indicado, el trámite para adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias municipales, conlleva, en lo que interesa para efectos de esta consulta, dos publicaciones.

**La primera publicación que se debe realizar, (sic) es la del texto del proyecto de la disposición reglamentaria, salvo el caso de reglamentos internos.** El sentido de dicha publicación, a los efectos de la consulta pública que plantea la norma, es garantizar el principio democrático, esto es, la participación ciudadana de los habitantes del cantón en la formación de las normas.



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

**05 de junio de 2026**

**MZ-AI-OF-0099-2026**

**Página 4 de 7**

*Precisamente, la Sala Constitucional se ha pronunciado sobre este tema, basando su análisis en la protección del principio de legalidad y el principio democrático que promueve la participación ciudadana en la toma de decisión en asuntos locales, interpretación que surge de los artículos 4 inciso g), 5, 13 inciso c), y 43 del Código Municipal, y los artículos 1, 11, 28, 30, 129, 168 de la Constitución Política.*

*(...)*

*Así las cosas, la publicación del proyecto de la disposición reglamentaria constituye no solo un requisito previsto en la normativa legal –artículo 43 de Código Municipal- sino que también encuentra sustento constitucional -1, 11, 28, 30 y 129 de la Constitución- y pretende garantizar el principio de legalidad y el principio democrático reflejado en la participación ciudadana, en la formación de los reglamentos municipales.*

*Consecuentemente, la publicación de comentario y la consulta pública se convierten en mecanismos dirigidos a permitir la divulgación y consulta de disposiciones, propios de un sistema democrático como el nuestro.*

*En efecto, la publicación previa del proyecto y su sometimiento a consulta, (sic) facilita la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés local, de tal manera que permite los Municipios, armonizar los intereses públicos y comunales.*

***La segunda publicación que prevé el numeral 43 de comentario, remite a la publicación de la disposición reglamentaria.***

*Se entiende, de una interpretación lógica del numeral 43, que se trata de la versión final de la disposición, puesto que el paso o fase que precede es el pronunciamiento de fondo, luego de vencido el plazo de consulta pública. Es decir, se trata de la publicación de la disposición reglamentaria una vez que ha sido aprobada por el Concejo Municipal.*

*La publicación de la norma finalmente aprobada constituye un requisito de eficacia.” (...)*

## **II. CONCLUSIONES**

*De lo expuesto podemos concluir lo siguiente:*

*a) A partir de lo dispuesto en el numeral 43 del Código Municipal, toda iniciativa reglamentaria debe ser publicada en la Gaceta de previo a ser discutida por el Concejo Municipal y, posteriormente, también una vez aprobada, lo cual constituye un requisito de eficacia del acto administrativo; (...)*

*e) Así las cosas, en principio debería realizarse la publicación y la audiencia pública respectiva del proyecto en aras de la transparencia, y una vez aprobado éste, debe nuevamente publicarse el texto definitivo de manera íntegra.” (La negrita y el subrayado corresponden al original).*

**Valga rescatar del extracto expuesto la manifestación última hecha por la PGR:**

***“La publicación de la norma finalmente aprobada constituye un requisito de eficacia.”***



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO  
AUDITORÍA INTERNA

05 de junio de 2026

MZ-AI-OF-0099-2026

Página 5 de 7

Al respecto, agrega la PGR, según lo dictaminó en el criterio 002-2015<sup>4</sup>, del 27 de enero de 2015, lo siguiente:

*“En efecto, el principio general del Derecho Público costarricense es que la publicación de las normas jurídicas es un requisito de eficacia, no de su validez. Así en el supuesto de que se suscite un defecto en la publicación, en estricto sentido, éste afectará su eficacia, no su validez. Ergo, la publicación de un reglamento.”*

Se tiene entonces que la Municipalidad de Zarcero efectivamente realizó las dos publicaciones de ley, pero la segunda y no menos importante, adoleció de la aprobación expresa del Concejo Municipal, mediante el segundo acuerdo prescrito por el Código Municipal. Considérese la relevancia que cobija este segundo acuerdo, desde la óptica del principio de legalidad, al ser la manifestación por excelencia de la potestad conferida al Jeraica Supremo del municipio, mediante el artículo 13 de dicha Ley, respecto de las atribuciones de organizar y regular el municipio, con el soporte colaborativo de la Alcaldía.

En el caso objeto de análisis en el presente informe preventivo, corresponde al Concejo Municipal analizar la toma de decisiones en cuanto a la ausencia del segundo acuerdo aludido. Lo anterior, partiendo de dos preceptos:

- a) El primer acuerdo está ligado a un “proyecto” para consulta pública, por medio de la solicitud de publicación en el Diario Oficial.
- b) El segundo acuerdo debe referirse al análisis de fondo del proyecto normativo, con la aprobación del texto final y la solicitud a la Administración de ejecutar la publicidad en La Gaceta, incluyendo la fecha de la vigencia de las normas para los administrados.

Al respecto, conviene retomar lo manifestado por la PGR a la Municipalidad de Zarcero:

- ✓ *La primera publicación que se debe realizar, (sic) es la del texto del proyecto de la disposición reglamentaria, salvo el caso de reglamentos internos.*
- ✓ *La segunda publicación que prevé el numeral 43 de comentario, remite a la publicación de la disposición reglamentaria.*

El análisis del Concejo Municipal se considera relevante por las siguientes razones:

1. Se requiere prudencia en la decisión, por el principio de legalidad, debido a la incidencia de las normas en cuestión en la captación de recursos económicos derivada del servicio tributario, es decir, el reglamento de marras tiene incidencia en la Hacienda Pública.

<sup>4</sup> [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18749&strTipM=T](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18749&strTipM=T)



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

**05 de junio de 2026**

**MZ-AI-OF-0099-2026**

**Página 6 de 7**

2. Existe un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, vinculante para la Municipalidad de Zarcero como persona consultante.
3. Producto de la consulta hecha a la Dirección Tributaria, no se cuenta con un criterio jurídico de la Asesoría Legal interna ni con la orden formal escrita de la Alcaldía, por medio de lo cual el jerarca ejecutivo tomó la decisión de continuar con el acto de publicidad de las normas en el Diario Oficial, sin obtener el acuerdo respectivo del Concejo Municipal en la forma prevaleciente.
4. Aunque los acuerdos 22 y 23 del Concejo Municipal pudieran contener disposiciones que no siguen al pie de la letra el procedimiento descrito por PGR, en cuanto a la naturaleza del primer acuerdo, como conocimiento del texto del proyecto reglamentario, y del segundo acuerdo, como texto definitivo del reglamento, el suscrito considera que no existe sustento jurídico para resumir en un solo acuerdo lo que el Código Municipal define como acuerdos independientes para cada una de las dos fases citadas.
5. La Auditoría Interna se pronunció en el 2024 ante el Concejo Municipal, sobre el procedimiento para la aplicación del artículo 43 del Código Municipal, mediante el oficio MZ-AI-OF-0014-2024 (Anexo 3), del 05 de febrero de 2024.

### **Salvedad**

La Auditoría Interna se abstuvo de analizar el contenido de las versiones del proyecto y del reglamento definitivo, con realce de los eventuales cambios, por tratarse de un acto administrativo en proceso y porque un informe de esa índole es una responsabilidad competente a la Administración, dentro de la petitoria que se eleve al Concejo Municipal, para la aprobación del reglamento en la versión final y posterior publicación en La Gaceta. Sin embargo, indistintamente de la existencia de variaciones entre un texto y otro, en esencia prevalece el procedimiento dictado por el artículo 43 del Código Municipal, ampliado por el Procurador en el criterio solicitado por la Municipalidad de Zarcero, en el sentido de que los dos acuerdos del Órgano Colegiado están diferenciados, el primero corresponde al recibo de la propuesta y la orden para publicar como consulta pública no vinculante, mientras que el segundo debe versar sobre el conocimiento a fondo de las normas en la versión final, para la publicación en La Gaceta como reglamento definitivo con fecha de vigencia.



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

**05 de junio de 2026**

**MZ-AI-OF-0099-2026**

**Página 7 de 7**

### **Recomendación Preventiva**

Para el ejercicio de la potestad de aprobación reglamentaria tutelada por el artículo 13 del Código Municipal, con apego al principio de legalidad contenido en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública (6227)

Dirigida al Concejo Municipal

1. Valorar, con el apoyo jurídico correspondiente, la enmienda del procedimiento aplicado en la publicación del *Reglamento para la Función de la Administración Tributaria y el Procedimiento de Cobro Administrativo y Judicial de la Municipalidad de Zarcero*, hecha en el *Alcance 65 de La Gaceta 98*, del 29 de mayo de 2026, mediante la promulgación del acuerdo del Órgano Colegiado que refiera al pronunciamiento de fondo sobre el marco normativo, apruebe la versión definitiva e instruya a la Administración, para la publicación en el Diario Oficial.
2. Valorar, en términos generales, la solicitud de inclusión de artículos de cierre de los reglamentos sobre la derogación de normas anteriores que se opongan a las actuales, así como de la vigencia del cuerpo normativo actualizado.
3. Realizar la consulta del acto administrativo descrito a la Asesoría Legal Interna, considerando las competencias funcionales de orientación jurídica que ostenta esa Oficina. Discrecionalmente el Concejo valorará, por la seguridad jurídica de sus actos, la posterior evaluación del Asesor Legal externo, en cuyo caso, si así lo acogiere el Órgano Colegiado, lo recomendable sería adjuntar al profesional el expediente administrativo correspondiente.
4. Tomar las previsiones para que los acuerdos que tome el Órgano Colegiado sobre el tema en cuestión, sean conformes con el artículo 43 del Código Municipal, con observación del procedimiento descrito por la Procuraduría General de la República en el dictamen 184, del 21 de julio de 2015, rendido por solicitud de la Municipalidad de Zarcero.

Atentamente,

**Auditor Interno**  
**Municipalidad de Zarcero**

jprs

- Anexos:** 1. Oficio MZ-DT-OF-062-2026.  
2. Informe del MEIC, DMR-DAR-INF-025-2026.  
3. Oficio MZ-AI-OF-0014-2024.

**C:** Alcaldía.  
Dirección Tributaria.  
Archivo.