



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 1 de 7

Señora
Arq. Tatiana Salazar Camacho
Directora de Desarrollo Territorial
MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

Asunto: La segregación de funciones desde la perspectiva de control interno.

Estimada señora:

Reciba un saludo cordial. En el marco de la Asesoría circunscrita en el Seguimiento del Sistema de Control Interno competente a las auditorías internas del sector público, según el artículo 22¹, incisos b) y d) de la Ley General de Control Interno (LGCI, 8292), con las salvedades que derivan de la prohibición prescrita en el ordinal 34² del citado cuerpo normativo, procedo a referirme a su consulta mediante el oficio MZ-DDT-OF-0137-2026, del 15 de mayo de 2026, acerca del equilibrio de la distribución de las funciones definidas en el *Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la Municipalidad de Zarcero*, en concordancia con el *Manual de Organización y Funciones* de este Gobierno Local, con respecto de las sanas prácticas de control interno.

Como prefacio, es importante considerar la asignación de responsabilidades en torno de las actividades que conducen al establecimiento del Sistema de Control Interno y al tema organizacional. La LGCI define ese marco de acción en los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 y 17, separando el control concomitante del control “a posteriori”, siendo el primero una competencia de la Administración Activa, mientras que el segundo corresponde a la fiscalización de la Auditoría Interna.

Desde esa perspectiva, en el ámbito municipal la conformación del Sistema de Control Interno recae en el Jerarca (sistema bifronte compartido entre la Alcaldía y el Concejo Municipal), así como en los Titulares Subordinados (Direcciones Administrativas y Coordinaciones de Procesos con autoridad para tomar y ordenar decisiones³).

¹ “Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente (...) b) Verificar el cumplimiento, la validez, la suficiencia y la madurez del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes, a través de sus servicios preventivos. (...) 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. (...)”

² “(...) El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes prohibiciones: a) Realizar funciones y actuaciones de administración activa; con excepción única de las potestades administrativas otorgadas expresamente en el artículo 24 de esta ley. (...)”

³ LGCI. Artículo 2 d).



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 2 de 7

Dentro de los límites citados, en la constitución y mantenimiento del Sistema de Control Interno, la Administración Activa tiene como referencia las regulaciones emitidas por la **Contraloría General de la República**, dispuestas en el *Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)*, el cual establece:

“2.5. Estructura organizativa. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.

(...)

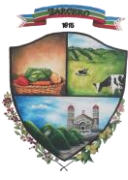
2.5.3. Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, 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.

(...) (el subrayado y la negrita no corresponde al documento fuente).

Utilizando el parámetro 2.5.3, el Ente Fiscalizador establece, no una opción, sino una obligación en el aseguramiento de una adecuada separación y distribución de las funciones que componen los manuales organizacionales, por citar el manual de puestos y el manual de organización.

En ese sentido apunta bien su persona, al citar *los procedimientos aplicables a los procesos de permisos constructivos, usos de suelo y trámites vinculados (sic) gestionados por la Dirección de Desarrollo Territorial*, en los cuales conjugan gestiones operativas, más del ámbito de la tramitología, con otras de carácter técnico, las cuales deben ser analizadas por los órganos competentes, a la luz de la disponibilidad de recursos y del riesgo implícito, pero aplicando sanas prácticas que minimicen la materialización de eventos no deseados en el control operativo.

Partiendo de la titularidad que ostentan los jercas, en cuanto a su responsabilidad suprema en el establecimiento y mantenimiento del Sistema de Control Interno municipal, las directrices, instrucciones, lineamientos y disposiciones en general que estos ordenen al personal administrativo y operativo, deberían estar sustentadas en evaluaciones formales de órganos como el Comité de Control Interno y el Comité de Evaluación del Riesgo Institucional, sin exclusión de las demás comisiones administrativas, ni de las permanentes y especiales de los concejos municipales.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 3 de 7

Lo anterior, porque en la gestión pública, lejos de la potestad de imperio ilimitada, nos debemos a una administración de los recursos públicos sujeta al principio de legalidad, a la probidad, a la transparencia, al sano equilibrio entre la eficiencia y la eficacia, con especial énfasis en la economía implícita en la relación costo-beneficio, y finalmente a la rendición de cuentas ante los Contribuyentes y la Ciudadanía en general.

Dentro de esa cadena analítica, ligada al precepto del debido resguardo de los recursos públicos, no sería conveniente contar con evaluaciones formales de los órganos internos, que no se hayan nutrido del criterio jurídico de la Asesoría Legal interna y de los criterios técnicos, según la temática de que se trate.

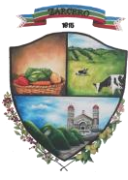
En esa línea de pensamiento, considero que una administración sana mitigaría de una forma razonable el riesgo de incurrir en actos administrativos ilegítimos o en actos con una susceptibilidad relevante de corrupción, si fortalece las bases del sistema de control interno, por un lado, permeándose con una nómina de servidores con formación técnica y profesional sólida, idóneos para los respectivos cargos y con buena formación ética en el ejercicio de la función pública, más una estructura organizacional adecuada.

Lo recomendable es una interacción constante entre los jefes y los titulares subordinados, para la identificación oportuna de los puntos críticos de control y la creación de mecanismos de contención para evitar desenlaces negativos, de la forma que bien lo ha hecho la Dirección a su cargo, mediante los oficios MZ-DDT-OF-0033-2026, del 20 de febrero de 2026, MZ-DDT-OF-0038-2026, del 23 de febrero de 2026, y MZ-DDT-OF-0104-2026, del 22 de abril de 2026, en respuesta a instrucciones de la Alcaldía como las contenidas en el oficio MZ-AM-OF-0364-2026, del 15 de mayo de 2026.

Luego de las consideraciones generales expuestas en los párrafos anteriores, paso a referirme a su petitoria, la cual es expresada en los siguientes términos:

“(…) se solicita criterio técnico preventivo de esa Auditoría respecto a:

- Buenas prácticas de control interno aplicables a procesos municipales de tramitación técnica y administrativa.*
- Alcances recomendables de segregación funcional entre recepción/admisibilidad documental y revisión técnica especializada.*
- Riesgos institucionales asociados a concentración operativa de etapas críticas dentro de un mismo flujo funcional.*
- Recomendaciones generales que puedan contribuir al fortalecimiento del control interno y trazabilidad institucional en este tipo de procesos. (…)*”.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 4 de 7

Al respecto, manifiesto lo siguiente:

1. La Dirección de Desarrollo Territorial ha actuado en forma acertada, y así lo confirma la Alcaldía en el Oficio MZ-AM-OF-0364-2026, generando alertas formalmente sobre posibles efectos negativos del esquema vigente de organización de las funciones del departamento a su cargo, e incluso ofreciendo soluciones para la valoración del jerarca ejecutivo.
2. El área a su cargo no solo ha notificado preventivamente a la Alcaldía, sino que responsablemente ha ofrecido soluciones y ha propuesto herramientas de control complementarias, como ejemplo, las aportadas mediante sus oficios, como se resume a continuación:

MZ-DDT-OF-0033-2026

En atención a lo anterior, respetuosamente solicito se valore la formalización del flujo procedimental correspondiente, de manera que:

1. *La unidad competente realice la verificación integral de requisitos formales al momento de la recepción del trámite.*
 2. *Únicamente los expedientes declarados formalmente admisibles sean remitidos a esta área para su análisis técnico.*
 3. *Se documente oficialmente el procedimiento para efectos de delimitación clara de responsabilidades y fortalecimiento de la trazabilidad institucional.*
- Asimismo, y mientras no se disponga formalmente una reasignación competencial, dejo expresa constancia de que la verificación de requisitos formales no forma parte de las funciones asignadas a esta jefatura conforme al instrumento organizacional vigente, realizándose actualmente por instrucción superior y en resguardo de la continuidad del servicio público.*

MZ-DDT-OF-0038-2026

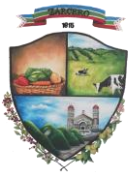
“(…) me permito informarle que se procederá a implementar una mejora técnica en el sistema interno de control y seguimiento de dichos expedientes. (…) La reorganización consistirá en:

- *Estandarizar la base de datos de trámites activos y archivados.*
- *Incorporar mecanismos automatizados de control de estados y plazos.*
- *Establecer registros diferenciados para admisibilidad y revisión técnica.*
- *Generar indicadores de gestión que permitan una supervisión objetiva del desempeño del proceso.”*

MZ-DDT-OF-0104-2026

“En virtud de lo anterior, se remite la herramienta y su manual con el fin de que, si a bien lo tiene, se valore su implementación institucional como un mecanismo de apoyo al control interno, trazabilidad de expedientes y respaldo documental ante eventuales procesos de auditoría, supervisión o fiscalización, y se giren las instrucciones que correspondan para su adecuada utilización por parte de las dependencias involucradas. Se adjunta:

- *Archivo Excel del Sistema Integral de Control de Licencias constructivas (.xlsx).*
- *Manual de uso del sistema (.pdf).”*



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 5 de 7

3. Las actuaciones citadas en los puntos 1 y 2, son conformes con el *Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)*, específicamente con los apartados 2.5 y 2.5.3.
4. El cumplimiento efectivo de los instrumentos de control complementarios trasciende la responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Territorial, en el tanto ésta ha requerido la autorización formal del jerarca ejecutivo y el suscrito desconoce la resolución.
5. Independientemente de la aprobación del jerarca de las medidas de control complementarias, es importante que la Dirección de Desarrollo Territorial considere en su informe de rendición de cuentas anual, las limitaciones operativas derivadas de la distribución de funciones prevaleciente, en cuanto al logro de los objetivos y metas del departamento.
6. En consonancia con la rendición de cuentas anual, sería recomendable y oportuno para la toma de decisiones, replicar ese acto administrativo en los avances de las liquidaciones de presupuesto que se efectúen durante el período, de tal forma que se visualice en forma progresiva los efectos retrógrados del desempeño, causado por las restricciones operativas derivadas de la estructura organizacional vigente.
7. La documentación aportada al suscrito, no permite emitir un criterio sobre la sustentación de las instrucciones de la Alcaldía, por cuanto se desconoce la asistencia obtenida por ese Despacho de los órganos administrativos competentes, como las comisiones de control interno y de evaluación del riesgo institucional, así como de la manifestación expresa de la Asesoría Legal interna, mediante el criterio jurídico aplicable, o bien de las áreas administrativas responsables, mediante los criterios técnicos correspondientes.
8. La responsabilidad del jerarca, en nuestro caso de la Alcaldía y del Concejo Municipal, está regulada por el artículo 12 de la LGCI, el cual establece:

“Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.”*



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 6 de 7

9. En materia organizacional, los artículos 13, 14 y 17 de la LGCI establecen:

Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de sus deberes y obligaciones, así como contribuir con su liderazgo y sus acciones a promoverlos en el resto de la organización, para el cumplimiento efectivo por parte de los demás funcionarios.*
- b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.*
- c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.*
- d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.*
- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”*

“Artículo 14.-Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.*
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.*
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.*
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”*

Artículo 17.-(...) Seguimiento del sistema de control interno (...) serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, los siguientes:

- a) Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.*
- b) Que la administración activa realice, por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable. Asimismo, que pueda detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos.*
- c) Que sean implantados los resultados de las evaluaciones periódicas que realizan la administración activa, la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación. (La negrita es suplida).*



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

22 de mayo de 2026

MZ-AI-OF-0092-2026

Página 7 de 7

Las apreciaciones contenidas en el presente documento se emiten en función de la observancia del principio de legalidad tutelado por los artículos 11⁴ de la Constitución Política de Costa Rica y del ordinal 11⁵ de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, 6227), más lo que atañe a la Probidad⁶ regulada en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP, 8422).

Atentamente,

Auditor Interno
MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

jprs

C: Presidencia Concejo Municipal.
Alcaldía.
Archivo.

⁴ “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

⁵ “1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

⁶ Artículo 3º-Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.