



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

Dr. Carlos Hidalgo Flores
Alcalde Municipal.

Asunto: Advertencia No.02-2026. Sobre los riesgos derivados por la falta de concordancia entre el perfil ocupacional aprobado para el puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal y el contrato de trabajo suscrito

Con fundamento en el Reglamento interno de organización y funcionamiento de la auditoría interna, el Manual de Normas Generales para el ejercicio de las auditorías internas en el sector público de la CGR, el Plan Anual de la Auditoría Interna para el presente año y de conformidad con el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, es competencia de esta unidad, *“advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento”*.

Como resultado de la valoración realizada sobre la denuncia presentada respecto a al contrato por servicios especiales del asesor legal del Concejo Municipal, esta Auditoría considera pertinente emitir la presente advertencia preventiva.

De manera que, se detallan a continuación hechos y consideraciones:

1. Como parte del proceso de valoración de la denuncia recibida, revisamos la documentación relacionada con la creación y contratación del puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal bajo la modalidad de servicios especiales. Así mismo, los productos emitidos.
2. Mediante los oficios No. RHARP-042-2025 y el No. RHARP-044-2025, emitidos por el Departamento de Recursos Humanos de la Municipalidad de Turrialba, se presentó ante la Administración Municipal la propuesta de perfiles ocupacionales correspondientes a diversas plazas bajo la modalidad de servicios especiales para ser incorporadas dentro del Presupuesto Ordinario 2026, entre ellas la plaza denominada “Asesor Legal del Concejo Municipal” con el objetivo de brindar asesoría jurídica al Concejo Municipal.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

3. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria No. 072-2025 celebrada el 09 de setiembre de 2025, el Concejo Municipal conoció el dictamen emitido por la Comisión Municipal de Hacienda y Presupuesto relativo a los perfiles ocupacionales de las plazas por servicios especiales proyectadas para el ejercicio presupuestario 2026, según consta en el oficio No. SM-1419-2025 de fecha 10 de setiembre de 2025.
4. Durante la discusión de dicho perfil el señor Alcalde Municipal manifestó que, aun cuando inicialmente se consignaba una dependencia vinculada a la Alcaldía Municipal, debía efectuarse la corrección correspondiente a fin de que el puesto quedara adscrito al Concejo Municipal, por tratarse de una asesoría dirigida a dicho órgano deliberativo.
5. En ese contexto, mediante Acuerdo No. 1 adoptado en la Sesión Ordinaria No. 072-2025, el Concejo Municipal aprobó el perfil ocupacional del puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal bajo la modalidad de servicios especiales, disponiendo expresamente que en la descripción del puesto se excluyera la dependencia de la Alcaldía Municipal y se consignara como dependencia "Concejo Municipal – Presidencia Municipal".
6. Mediante oficio No. RHARP-034-2026 del 25 de marzo de 2026, la encargada del Departamento de Recursos Humanos informó que la contratación correspondía a un nombramiento a plazo definido bajo la modalidad de servicios especiales, fundamentado en la necesidad de contar con asesoría jurídica especializada para el Concejo Municipal.
7. El 02 de enero de 2026 se suscribió un contrato de trabajo a tiempo definido entre la Municipalidad y el actual asesor del Concejo Municipal, para desempeñar el puesto de Asesor del Concejo Municipal durante el período comprendido entre el 02 de enero y el 31 de diciembre de 2026.
8. Pese a ello, el contrato de trabajo finalmente suscrito incorpora redacciones que difiere del perfil ocupacional aprobado por el Concejo Municipal, al contemplar funciones y referencias relacionadas con la Alcaldía Municipal que no fueron incluidas en el perfil aprobado por el órgano colegiado. Esta diferencia podría generar distintas interpretaciones respecto del alcance funcional del puesto y de las funciones efectivamente autorizadas. Las diferencias se detallan a continuación:



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

Ítem	Perfil aprobado por Concejo Municipal	Según contrato
c	Actuar en calidad de asesor Legal de los Órganos Directores de procedimiento, nombrados por el Concejo, cuando así se requiera.	Actuar en calidad de asesor Legal de los Órganos Directores de procedimiento, nombrados por el Concejo y Alcaldía Municipal , cuando así se requiera.
e	Asesoría Jurídica o Administrativa, en general al Concejo Municipal en Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Municipal y en Contratación Administrativa y Presupuestos Públicos, entre otros.	Asesoría Jurídica o Administrativa, en general al Concejo Municipal y Alcaldía Municipal en Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Municipal y en Contratación Administrativa y Presupuestos Públicos, entre otros.
i	Realizar cuando se le solicita análisis normativo y jurisprudencial sobre temas específicos en que el Concejo deba tomar decisiones	Realizar cuando se le solicita análisis normativo y jurisprudencial sobre temas específicos en que el Concejo y Alcaldía Municipal deba tomar decisiones

9. Asimismo, a través del oficio No. RHARP-065-2026 de fecha 28 de mayo de 2026, el Departamento de Recursos Humanos emitió criterio complementario respecto de las funciones contenidas en los incisos c), e) e i) del contrato de trabajo, indicando que la participación del asesor legal en asuntos vinculados con la Alcaldía Municipal responde a una finalidad de coordinación institucional y optimización del recurso humano, sin que ello implique, según dicho criterio, una asesoría directa a la Alcaldía Municipal.
10. Aunque esta situación no constituye por sí misma evidencia de una actuación irregular ni permite inferir el ejercicio simultáneo de funciones incompatibles, sí genera dudas razonables respecto del alcance funcional del puesto y de la necesaria concordancia que debe existir entre el perfil aprobado por el órgano competente y el instrumento contractual mediante el cual se formalizó la contratación.
11. La existencia de diferencias entre el perfil ocupacional aprobado y las funciones consignadas en el contrato de trabajo podrían generar riesgos tales como:



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

- a. Riesgo de afectación a la seguridad jurídica derivado de la falta de concordancia entre el perfil ocupacional aprobado por el Concejo Municipal y el contrato de trabajo suscrito.
 - b. Riesgo de debilidades en el sistema de control interno relacionadas con la adecuada formalización, revisión y consistencia de los instrumentos que regulan la gestión del recurso humano.
 - c. Riesgo de que existan diferentes interpretaciones sobre el alcance de las funciones, la dependencia funcional y las responsabilidades del puesto, debido a la falta de concordancia entre el perfil ocupacional aprobado y el contrato de trabajo.
 - d. Riesgo de afectar la adecuada delimitación de competencias entre el Concejo Municipal y la Alcaldía Municipal.
 - e. Riesgo de que puedan generarse cuestionamientos respecto de la independencia funcional de la asesoría jurídica y la percepción de un posible conflicto de intereses, considerando la naturaleza diferenciada de las competencias que corresponden al Concejo Municipal y a la Alcaldía Municipal.
- 12.** El Concejo Municipal, por su naturaleza jurídica, constituye un órgano eminentemente político y deliberativo, mientras que la Alcaldía como órgano jerárquico administrativo, concentra las competencias de dirección, gestión y ejecución previstas en el ordenamiento jurídico.
- 13.** Por tanto, ambos órganos poseen atribuciones y competencias diferenciadas que resultan indispensables para el cumplimiento de los fines constitucionalmente asignados al Gobierno Municipal. Ello implica una relación de coordinación y colaboración interadministrativa orientada a la satisfacción del interés público local, sin que exista subordinación jerárquica. No obstante, la coexistencia de competencias propias y ámbitos de actuación distintos supone que, en determinados asuntos, puedan surgir criterios, posiciones o decisiones diferenciadas dentro del ejercicio legítimo de sus atribuciones, aspecto que resulta relevante al valorar el alcance de las funciones asignadas al puesto objeto de análisis.
- 14.** Cabe indicar, lo señalado por la PGR en su criterio C-305-2017, como se detalla a continuación:



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

“En todo caso, debe insistirse en que por la naturaleza y finalidad de su nombramiento, el cual corresponde a un puesto de confianza del Concejo Municipal, es notorio que las funciones principales de la asesoría legal de dicho cuerpo deliberante no deberían ser las que corresponden a un asesor legal institucional pues es evidente que su función se relaciona, más bien, con el funcionamiento y actividad del Concejo Municipal, in strictu sensu, por lo que sus tareas deberían, de su lado, orientarse a atender los requerimientos que para el mejor ejercicio de sus funciones, le hagan llegar los regidores y a asesorar al Concejo sobre su correcto funcionamiento como cuerpo deliberante.” La cursiva no forma parte del original.

15. En observancia de los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad que rigen el ejercicio de la función pública, resulta necesario valorar las implicaciones que podrían derivarse de la incorporación en el contrato de trabajo de funciones y referencias relacionadas tanto con el Concejo Municipal como con la Alcaldía Municipal dentro de un mismo puesto de trabajo.
16. Lo anterior dado que, en el presente caso se observa que el perfil ocupacional aprobado por el Concejo Municipal para el puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal estableció expresamente una dependencia funcional vinculada al Concejo Municipal – Presidencia Municipal, excluyendo la dependencia respecto de la Alcaldía Municipal. No obstante, el contrato de trabajo suscrito dispuso funciones que contemplan actuaciones y asesorías relacionadas tanto con el Concejo Municipal como con la Alcaldía Municipal.
17. Si bien es cierto que la mera coordinación institucional entre ambos órganos no constituye, por sí misma, un conflicto de intereses, es de valor considerar que el Concejo Municipal y la Alcaldía ostentan competencias diferenciadas dentro de la estructura del gobierno local, pudiendo presentarse situaciones en las que deban adoptarse posiciones jurídicas, administrativas o institucionales distintas respecto de un mismo asunto.

Sobre el deber de probidad, el conflicto de intereses y control interno.

18. Precisamente por ello, el ordenamiento jurídico costarricense ha desarrollado un conjunto de principios y deberes éticos orientados a garantizar que quienes ejercen funciones públicas actúen con absoluta independencia de criterio objetividad e imparcialidad, en virtud del interés público.



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

19. Por su parte, es conveniente tomar en consideración que la función pública es aquella ejercida por todas las personas que prestan sus servicios a la Administración Pública, indistintamente de la profesión o servicios que se brinda. En ese sentido, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito en la función Pública dispone en su artículo 2, lo siguiente:

“Artículo 2.- Servidor público. Para los efectos de esta Ley, se **considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal**, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos de esta Ley. (...).” (Lo destacado es propio).

20. Por consiguiente, toda persona que brinde un servicio, de cualquier índole, a la Administración es considerada un servidor o funcionario público, en consecuencia, debe observar toda la normativa relativa a la función pública. Bajo esa premisa, quien ocupa el puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal debe ser considerado un servidor público sujeto al régimen jurídico de la función pública y, por ende, obligado a observar los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y probidad que envuelve el ejercicio de sus funciones.

21. Al respecto, el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, establece lo siguiente:

“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.” (Lo resaltado no corresponde al original).

22. Del ordinal en mención se extrae que, el deber de probidad constituye un principio rector del ejercicio de la función pública, en virtud del cual el funcionario debe orientar su actuación hacia el interés público y garantizar que el ejercicio de sus potestades se realice con rectitud, buena fe e imparcialidad.
23. Además, es de valor enfatizar que este principio no se limita a prohibir conductas ilícitas o actos de corrupción, sino que también exige prevenir



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

situaciones en las cuales distintos intereses puedan interferir con el cumplimiento objetivo de sus funciones, en otras palabras, procurando que las decisiones y actuaciones administrativas se adopten libres de cualquier circunstancia que pueda comprometer la independencia de criterio del funcionario.

24. En el dictamen No. C-227-2018 de la Procuraduría General de la República ha señalado sobre el análisis de los conflictos de intereses no se limita exclusivamente a la existencia de un beneficio personal, económico o patrimonial para el funcionario. Por el contrario, el enfoque preventivo que inspira esta figura obliga a valorar aquellas situaciones en las cuales la posición funcional que ocupa una persona dentro de la Administración podría generar riesgos para la independencia, objetividad o imparcialidad con que deben ejercerse determinadas funciones públicas.
25. En virtud de lo expuesto, considerando que el Concejo Municipal y la Alcaldía Municipal ejercen competencias diferenciadas dentro de la estructura del Gobierno Local, resulta indispensable que la delimitación funcional del puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal sea clara, precisa y congruente con el perfil ocupacional aprobado por el órgano competente y con el contrato de trabajo suscrito. Dicha congruencia constituye un elemento esencial para fortalecer el sistema de control interno, brindar seguridad jurídica respecto del alcance de las funciones asignadas y prevenir situaciones que puedan generar interpretaciones distintas sobre la dependencia funcional del puesto o cuestionamientos relacionados con la independencia, objetividad e imparcialidad que deben caracterizar el ejercicio de la asesoría jurídica, sin que ello implique afirmar que en el presente caso se haya configurado un conflicto de intereses o una actuación irregular.
26. Los artículos 7, 8, 10, 12 y 15 de la Ley General de Control Interno establecen que corresponde al jerarca y a los titulares subordinados establecer, mantener, perfeccionar y evaluar un sistema de control interno que garantice el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la confiabilidad de la información y la adecuada documentación y formalización de las actuaciones administrativas.
27. Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), particularmente las normas 4.1 "Actividades de Control" y 4.4.1 "Documentación y Registro de la Gestión Institucional", disponen que la



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

Administración debe implementar controles que aseguren que las actuaciones administrativas estén debidamente documentadas, sean consistentes con las decisiones adoptadas por los órganos competentes y permitan respaldar la legalidad y trazabilidad de la gestión institucional. En ese sentido, la congruencia entre los acuerdos institucionales, los perfiles ocupacionales y los contratos de trabajo constituye un mecanismo de control indispensable para asegurar que la actuación administrativa responda fielmente a las decisiones adoptadas por el órgano competente.

Por tanto.

Con fundamento en las competencias preventivas atribuidas a esta Auditoría Interna, advierte a la Administración Activa, sobre la necesidad de revisar el contrato de trabajo correspondiente al puesto de Asesor Legal del Concejo Municipal, a fin de verificar su concordancia con el perfil ocupacional aprobado por el Concejo Municipal y con los acuerdos adoptados por ese órgano colegiado.

Lo anterior, por cuanto la falta de consistencia entre dichos instrumentos podría generar riesgos para la seguridad jurídica, la adecuada delimitación de funciones, el fortalecimiento del sistema de control interno y la independencia funcional de la asesoría jurídica, así como propiciar la percepción de eventuales conflictos de intereses.

En consecuencia, se insta valorar la adopción de las acciones administrativas que correspondan para garantizar la congruencia entre el perfil ocupacional, el contrato de trabajo y las funciones autorizadas para el puesto, fortaleciendo con ello el sistema de control interno y la gestión de los riesgos institucionales.

La presente advertencia se emite con carácter preventivo, en procura del fortalecimiento del sistema de control interno y de la adecuada gestión de los riesgos institucionales, conforme a las competencias atribuidas a esta Auditoría Interna por la Ley General de Control Interno.

Otros aspectos

Este servicio de advertencia busca suministrar un insumo para las acciones que son de su competencia. Lo anterior, es una forma en que la Auditoría Interna agrega



MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA

AUDITORÍA

07 julio, 2026
UAI-MT/108-2026

valor a la gestión institucional, para el cumplimiento de la normativa y fortalecer así el sistema de Control Interno.

Se deja constancia de que las observaciones contenidas en este documento se sustentan en la información y documentación suministrada por la Administración Municipal durante el proceso de valoración realizado por esta Auditoría Interna.

Finalmente, se recuerda que las advertencias emitidas por la Auditoría Interna no están sujetas al procedimiento previsto en los artículos 36 al 38 de la Ley General de Control Interno. No obstante, esta Auditoría podría dar seguimiento, en el ámbito de sus competencias, a las acciones que adopte la Administración respecto de la situación advertida.

Atentamente,

Karleny Salas Solano
Auditora