



15 de octubre de 2021

AIM-085-2021

Señores  
Concejo Municipal  
**Municipalidad de Heredia**

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. El artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno, establece como una de las funciones de la Auditoría Interna, el asesorar en materia de su competencia al Jeraarca del cual depende, o bien, por normativa de Control Interno, a algún otro funcionario que por la naturaleza de sus funciones se considere pertinente y oportuno asesorar en lo correspondiente.

Por lo anterior, y a requerimiento del Honorable Concejo Municipal de la Municipalidad de Heredia, mediante oficio SCM-1361-2021, en el cual se plantea: “C) SOLICITAR A LA MAYOR BREVEDAD POSIBLE UN SERVICIO DE ASESORIA A LA AUDITORIA MUNICIPAL SOBRE SI EXISTEN RAZONES MOTIVADAS PARA QUE EL DEPARTAMENTO DE CONTROL FISCAL Y URBANO NO DEPENDA DE UNA DIRECCION ADMINISTRATIVA SINO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL”<sup>1</sup>, me refiero en los siguientes términos:

## **1. Consideraciones generales**

### **1.1 Naturaleza de las funciones de la Auditoría Interna**

En el ejercicio de las funciones establecidas en la Ley General de Control Interno, No 8292 (LGCI), la Auditoría Interna debe, desde el punto de vista funcional, realizar una actividad independiente, objetiva y asesora (artículo 21), lo que la diferencia sustancialmente del componente orgánico del sistema de control interno, a saber, la Administración Activa, la cual es definida como la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración.

---

<sup>1</sup> Acuerdo Nro.3 de la sesión ordinaria extraordinaria Nro. CIENTO DIECIOCHO – DOS MIL VEINTIUNO, celebrada el 16 de setiembre de 2021.

Por tanto, en atención al marco normativo vigente, el alcance de esta asesoría, se encuentra circunscripta a “...evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades... (artículo 21, LGCI), a partir de que la estructura organizativa constituye un elemento a considerar para el establecimiento y adecuado funcionamiento del sistema de control interno institucional (artículo 13, LGCI, y numeral 2.5 de las Normas de control interno para el sector público -NCISP-).

## 1.2 Sobre la estructura organizativa de los gobiernos locales

Al respecto, tómesese en consideración que la facultad **de auto organizarse** - debida a la autonomía política, administrativa y financiera de la que gozan los gobiernos locales - es una potestad de la Administración Activa y es de amplio contenido discrecional. El tema ha sido de vasto análisis por parte de la Procuraduría General de la República en varios de sus dictámenes y que, para una breve referencia, se hace mención del dictamen C-009-2014, en lo que interesa:

(...)

*En el contexto dicho, la potestad de auto organización tiene un marcado carácter discrecional...*

(...)

*por ende, los titulares competentes deberán efectuar la determinación concreta de la opción organizadora **que, con base en estudios técnico-científicos, resulte finalmente más acorde a las circunstancias siempre cambiantes** (Dictamen C-248-95, del 30 de noviembre de 1995).*

(...)

*En consecuencia, dentro de los márgenes legítimos y razonables de discrecionalidad y en función de la necesaria eficiencia del servicio público en ejercicio de sus potestades de auto organización, los órganos, entes y empresas públicas están facultados para realizar procesos de reorganización administrativa en las diversas dependencias que los componen, cuando así lo consideren necesario y así establecer la estructura orgánico-funcional interna más adecuada según los fines que deba cumplir, distribuyendo dinámicamente las cargas de trabajo, conforme a estudios técnicos que justifiquen la propuesta, los cuales deben ser aprobados por los órganos de la máxima jerarquía institucional y tramitados según los procedimientos vigentes al efecto.* (el resaltado no es del original)

En esa misma línea, el artículo 13 de la Ley General de Control Interno, dispone que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, el siguiente: “... 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*”

De manera concomitante, el Código Municipal define como atribución del Concejo Municipal el “... *Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.*” (inciso d, artículo 13), así como respecto de la persona titular de la Alcaldía la de “... *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.*” (inciso a, art. 17).

Por su parte, en el ámbito del control interno institucional, la norma 5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, ha establecido respecto a la estructura organizativa lo siguiente: “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.*”

### **1.3 Sobre la relación línea-staff en las estructuras organizativas**

Por su parte, respecto de la definición del contenido de las funciones –de línea o staff- y la ubicación jerárquica de las diferentes unidades que conforman la estructura organizacional de la entidad, las autoridades competentes cuentan con discrecionalidad para definir el contenido de sus funciones –de línea o staff- y su ubicación jerárquica, si bien deben respetar el bloque de legalidad en general y el principio de eficiencia consagrado en la Ley General de la Administración Pública (artículos 4 y 15). Así, en aras de dicha eficiencia, entre otras cosas, se requiere que la estructura organizacional de la entidad,<sup>2</sup> se sustente con los estudios o análisis técnicos, financieros y legales correspondientes.

---

<sup>2</sup> Estructura Orgánica: Es el producto de un conjunto de relaciones ordenadas entre diversos elementos, el que a su vez posee la característica de modificarse a medida en que los elementos varían en el espacio y el tiempo. Dicha estructura se representa por medio de los organigramas, manuales y fluxogramas de las diversas instituciones. Es la estructura que se encuentra avalada por la normativa, las autoridades de la institución y los funcionarios, es decir, se atiene sólo a las relaciones funcionales de autoridad y responsabilidad, y a las líneas lógicas de comunicación y coordinación horizontal y vertical. (MIDEPLAN. Lineamientos y Macroproceso de Reorganizaciones Administrativas. Agosto, 2010).

En el caso de las unidades de línea, se ha indicado que el término "línea" se usa para designar las funciones y/o las áreas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la organización.<sup>3</sup> En cuanto a aquellas unidades denominadas "staff", se debe precisar que ese término "...se usa para designar a las funciones y/o las áreas que, si bien son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la organización, no conforman el objetivo central de la misma."<sup>4</sup>

Sobre la referida relación entre unidades de staff y de línea, Chiavenato señala que *"... para que los órganos de línea puedan dedicarse exclusivamente a sus actividades especializadas, es necesario contar con otros órganos encargados de la prestación de servicios especializados, ajenos a las actividades de los primeros. Esos órganos prestadores de servicios (denominados-órganos de staff o de asesoría) que proporcionan servicios, consejos, recomendaciones, asesoría y consultoría a los órganos de línea cuando éstos no están en condiciones de proporcionárselos por sí mismos. Tales servicios y asesoría no pueden imponerse a los órganos de línea, sólo pueden ofrecerse. En consecuencia, los órganos de staff no se rigen por el principio escalar ni poseen autoridad de mando en relación con los órganos de línea; su autoridad, llamada autoridad de staff, es sólo autoridad de especialista y no autoridad de mando."*<sup>5</sup>

Por lo tanto, la denominación de staff para una unidad organizacional se puede asociar con el personal de apoyo a las unidades de línea, con una autoridad de asesoría o consultoría, es decir, se refiere a unidades de la organización que brindan insumos a aquellas de carácter sustantivo o de línea, por lo que su gestión se vincula en principio con la asesoría, la cual se materializa en servicios de apoyo y consultoría a toda o una parte de la Institución.

---

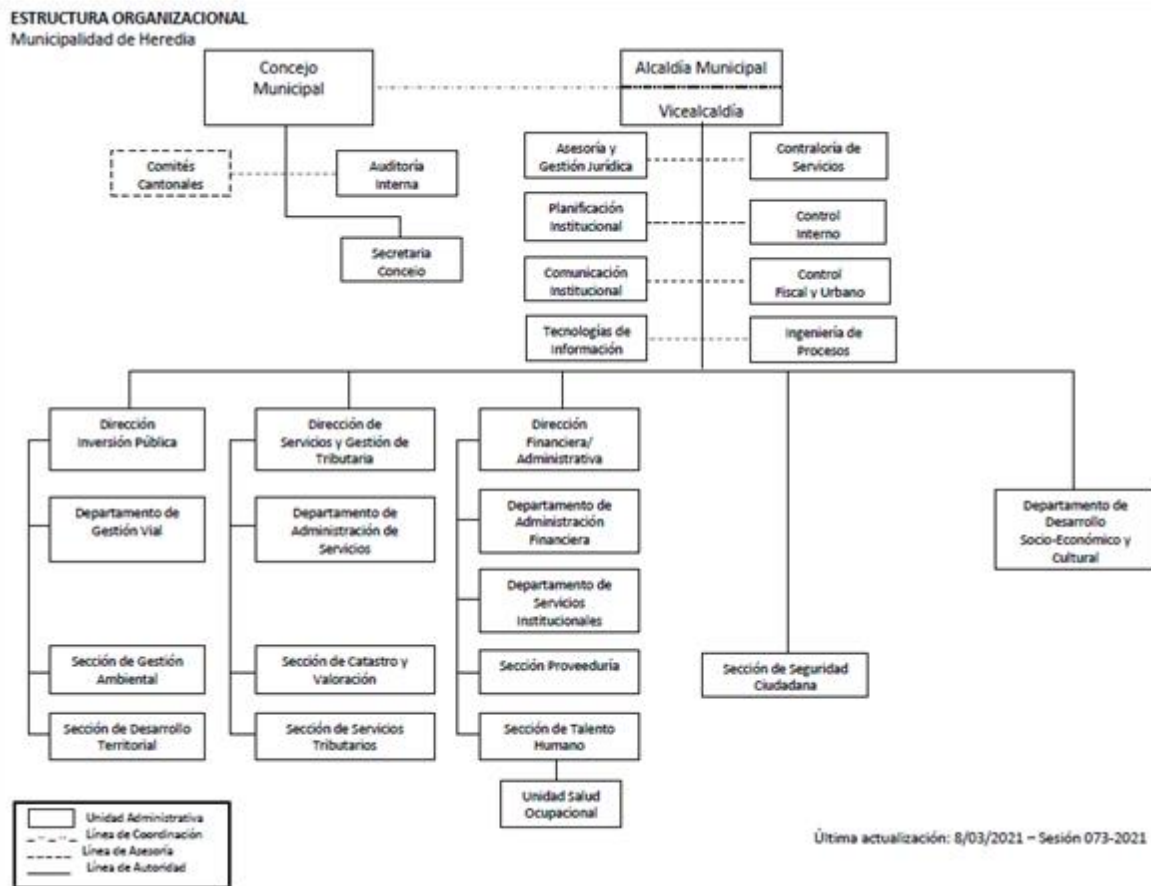
<sup>3</sup> Alles, Martha. Diccionario de términos de recursos humanos. Ediciones Granica SA, 1a ed., Buenos Aires, 2012, E-Book. Pág. 114.

<sup>4</sup> Alles, Martha. Diccionario de términos de recursos humanos., pp 177. Área staff: Área dentro de la organización que realiza, mayoritariamente, funciones de staff. Es decir, aquellas funciones que si bien son relevantes y necesarias para el logro de los objetivos fundamentales de la organización (misión, visión, estrategia), no constituyen el corazón del negocio. Por lo tanto, las áreas staff suelen constituirse en una suerte de consultores internos para las áreas de línea en los temas de su incumbencia./ Ejemplo: en una empresa productora y comercializadora de productos de cualquier índole, se consideran áreas staff a las de Sistemas y Recursos Humanos, entre otras. (pp. 25-26).

<sup>5</sup>Chiavenato, Idalberto. Introducción a la teoría general de la Administración. México, Mac Graw Hill, Séptima edición, pág. 75.

### 1.4 Sobre la dependencia jerárquica del proceso Control Fiscal Urbano con respecto a la Alcaldía de Heredia

En el Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia, vigente, se establece que la dependencia jerárquica del proceso de Control Fiscal y Urbano es con la Alcaldía Municipal (pág. 41), y en lo correspondiente a la estructura organizacional representada en el organigrama vigente se establece esa unidad en una relación de asesoría de la referida Alcaldía, según se observa en el siguiente organigrama:



Fuente: Área de Talento Humano

Esta relación de staff se confirma en el Reglamento sobre el Control Constructivo en el Cantón de Heredia<sup>6</sup>, el cual, en su artículo 2º establece lo siguiente: “*h. Control Fiscal y Urbano: **Órgano staff de la Alcaldía Municipal** encargado de fiscalizar, inspeccionar, valorar, multar, verificar, sancionar y controlar las diferentes obras civiles desarrolladas; así como las actividades económicas, productivas y de servicios que se generen en el Cantón Central de Heredia,*” (el resaltado no es del original)

## 2. Análisis de la consulta

Ante la consulta de este Honorable Concejo Municipal sobre la existencia de razones motivadas para que el área de Control Fiscal Urbano no dependa de una dirección administrativa sino de la Alcaldía de Heredia y tomando en consideración lo señalado en párrafos anteriores, debe considerarse en primera instancia, que **la particular forma de organizarse de estos entes, corresponde a una decisión discrecional de la Administración y el Concejo Municipal**, la cual eso sí debe enmarcarse en el bloque de legalidad vigente.

El Manual Básico de Organización y Funciones de la Municipalidad de Heredia, **aprobado por el Concejo Municipal, mediante acuerdo 22 de la Sesión Ordinaria Nro. CERO SETENTA Y TRES -DOS MIL VEINTIUNO, celebrada el 08 de marzo del 2021**, se constituye, en el instrumento oficial y vigente de la Institución y en el que se establece la estructura orgánica y funcional de las dependencias municipales. Estas dependencias son las responsables de gestionar 11 macroprocesos, 36 procesos y 218 procedimientos en la Municipalidad de Heredia.

Como parte de los macroprocesos institucionales, entre los cuales se encuentra el denominado macroproceso de “Orden Público”, se enmarca el área de Control Fiscal Urbano, cuya jerarquía inmediata superior, en una relación de staff, según el manual de cita, es la Alcaldía Municipal, **esto a pesar de que el área de Control Fiscal Urbano, en el Manual Básico de Organización y Funciones vigente, no está categorizado como una área de apoyo<sup>7</sup>, sino más bien, como una área sustantiva o clave de la Institución, que interactúa para cumplir con la misión institucional, que tiene un impacto directo con el ciudadano y que incide de manera significativa en los objetivos estratégicos por lo cual son críticos para el éxito de la Institución.**

---

<sup>6</sup> Publicado en el alcance 31 de la Gaceta 26 del 12 de febrero de 2018.

<sup>7</sup> Nivel de Apoyo: Son las áreas que dan soporte a la organización. Son esenciales en la disponibilidad de recursos, en cuanto a servicios, equipo e insumos, dando apoyo a todas las áreas para asegurar el cumplimiento de los objetivos. (Manual Básico de Organización y Funciones vigente)

Ahora bien, como máxima autoridad administrativa, el Alcalde de Heredia, **se encuentra legalmente facultado para asumir la jerarquía inmediata superior de un proceso estratégico, sustantivo o de apoyo por cuanto es el gerente y administrador general de los procesos misionales, estratégicos, control y mejora y de provisión de recursos de la Institución y el Manual Básico de Organización y Funciones vigente así como el organigrama institucional así lo reflejan con la aprobación debida del Concejo Municipal.** No obstante, esa función de jerarquía directa sobre una área o proceso estratégico, sustantivo o de apoyo, le conlleva al Alcalde, además de las responsabilidades generales derivadas del inciso a) del artículo 17 del Código Municipal, **la responsabilidad complementaria de ejercer directamente funciones como la dirección, coordinación, control, supervisión, seguimiento y de rendición de cuentas sobre las áreas que tiene a su cargo directamente;** de ahí, por ejemplo, que en el informe de auditoría AI-07-2020, denominado “ESTUDIO SOBRE LA EFECTIVIDAD DE CONTROL INTERNO EN EL DEPARTAMENTO DE CONTROL FISCAL URBANO”, se le emite directamente al Alcalde de Heredia, las recomendaciones relacionadas con Control Fiscal Urbano y la Contraloría de Servicios, por cuanto ambas dependencias, de nivel sustantivo y de apoyo respectivamente, pertenecen a la línea de staff de la Alcaldía Municipal.

Por lo tanto, la valoración requerida a la Auditoría Interna sobre la existencia de razones motivadas para que el Departamento de Control Fiscal Urbano no dependa de una dirección administrativa sino de la Alcaldía de Heredia, se responde con base en que la ubicación actual de Control Fiscal Urbano, como staff de la Alcaldía de Heredia, encuentra su sustento en la discrecionalidad de que gozan las municipalidades para definir su estructura organizacional; por ende, la ubicación de cada unidad o proceso, es una facultad del jerarca (Concejo Municipal y Alcalde) derivada de la autonomía municipal que consagra la Constitución Política, según lo reconoce la normativa y jurisprudencia aplicable ya referida en este informe.

Sin embargo, resulta pertinente que, al tener el área de Control Fiscal Urbano, funciones sustantivas de la Institución y a la vez una posición de staff de la Alcaldía se revise a la luz de los análisis técnicos correspondientes, la ubicación organizacional correcta de dicha área ya sea en un nivel de línea o de staff, independientemente de que dicha área continúe a cargo de la Alcaldía o de cualquier otro nivel directivo.



### **3. Consideración Final**

Por último, lo aquí externado no es un criterio vinculante; es un insumo que brinda esta Unidad de Fiscalización al Honorable Concejo Municipal, en materia de mi competencia para la conformación de la voluntad administrativa de dicho órgano colegiado respecto a la ubicación estructural del área de Control Fiscal Urbano.

Cordialmente,

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza  
**Auditora Interna**

C: Expediente Asesoría Nro. AIM-AS-02-2021  
Consecutivo