



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 1 de 7

Señores

José Manuel Quirós Rojas

Cédula 203890433

kachavarria02@gmail.com

MOVIMIENTO PRO ZARCERO

Concejo Municipal

MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

Asunto: Denuncia Ciudadana. Contratación pública de uniformes para los funcionarios municipales.

Estimados (as) Señores (as):

Reciban un saludo cordial. Me refiero al acuerdo municipal certificado MZ-CM-SC-OF-0475-2025, del 30 de septiembre de 2025, el cual expresa:

"(...) Artículo III Acuerdo 6 de la sesión ordinaria número 0049-2025 del 23 de setiembre del 2025, textualmente dice:

ACUERDO 6. *El Concejo Municipal acuerda trasladar el documento a la Comisión de Asuntos Jurídicos para su respectivo análisis. Asimismo, se solicita copia de la respuesta emitida por la Auditoría Interna y por la Alcaldía Municipal. Cópiese el presente acuerdo a los remitentes para su conocimiento. Aprobado (...)"*

La petitoria del señor munícipe es la siguiente:

"2. Que la auditoría interna eleve a la Contraloría General de la República consulta sobre la viabilidad de dotar de uniformes a todo el personal de la Municipalidad de Zarcero, incluyendo a todo el personal administrativo, indicando las limitaciones presupuestarias que existen en este gobierno y las cuantiosas necesidades del cantón como referencia para el caso puntual."

Al respecto, comunico que el suscrito preliminarmente revisó los pronunciamientos vertidos por la Contraloría General de la República (CGR) y por la Procuraduría General de la República (PGR), sobre el tema de la compra de uniformes para las personas servidoras públicas.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 2 de 7

Lo anterior fue necesario con el fin de determinar la posición sostenida por ambas instituciones dentro de sus competencias, lo cual se convierte en una fuente jurídica para la resolución de los casos que eventualmente se ventilen en las instituciones del sector público. También es prevalente este análisis, toda vez que tanto la CGR como la PGR se inhiben de opinar sobre situaciones concretas de las partes consultantes, en el tanto las decisiones particulares deben ser orientadas con la asistencia de las asesorías legales internas de cada organización, quienes son las competentes según los respectivos manuales de puestos, en el entendido de que quién asume la responsabilidad en el marco del sistema de control interno son las administraciones activas de los respectivos entes. Sobre esta línea de acción compartida entre ambas entidades reguladoras, se transcribe la siguiente expresión extraída de un pronunciamiento de la PGR¹:

“No debe olvidarse que “La función consultiva no puede, en efecto, llevar a un ejercicio efectivo de la función de administración activa. Ejercicio que implicaría una sustitución de la Administración activa, única competente de acuerdo con el ordenamiento jurídico para resolver los casos sometidos a su conocimiento. La Procuraduría desconocería su propia competencia si entrara a sustituir a la Administración, resolviendo los casos concretos.

(...)

Y siendo innegable en este caso, la existencia de una evidente línea homogénea y unívoca en nuestra jurisprudencia administrativa, creemos conveniente indicar que esa sola circunstancia debió determinar la necesidad de plantear esta nueva consulta sobre temas en los que ya existe abundantes pronunciamientos de nuestra parte, como interprete cualificado del Ordenamiento Jurídico que legalmente somos, en los que esa Auditoría Interna puede extraer elementos de convicción relevantes y suficientes para responder las interrogantes ahora formuladas.

Señalamos e insistimos respetuosamente en lo anterior, con miras a asegurar el eficiente ejercicio, razonabilidad y medida de nuestra función consultiva, la cual ejercemos con respecto a toda la Administración Pública, constituida por el Estado y los demás entes públicos.”

Bajo las consideraciones anteriores y con el ánimo de aportar elementos jurídicos obtenidos de los dictámenes y criterios de la PGR y de la CGR, se expone lo siguiente:

¹ PGR. Dictamen 209 del 13/10/2025.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 3 de 7

Procuraduría General de la República

(C-258-2008, del 23 de Julio del 2008²)

“En términos generales, puede señalarse que el beneficio de uniformar en ocasiones la vestimenta a los empleados como los de consulta, deviene del poder discrecional del patrono Estado, dentro de los cánones de la razonabilidad y proporcionalidad constitucionales, sin que ello pueda considerarse salario en especie, tal y como lo dispone el artículo 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, cuando esta disposición reza:

“Artículo 9.- Salvo las sumas que por concepto de “zonaje” deban reconocerse a determinados servidores públicos conforme al Reglamento que con el fin dictará el Poder Ejecutivo, las prestaciones o suministros adicionales que en algunos casos se otorgaren, tales como las que cubran gastos de alojamiento, alimentación, vehículo, uniformes, etc., no tendrán el carácter de salario en especie, ya que tales gastos sólo se otorgarán cuando las necesidades del servicio así lo requieran, lo mismo que las sumas que fueren pagadas por concepto de viáticos o gastos de viaje.”

De forma que, en el tanto la norma en comentario se encuentre sustentada bajo parámetros objetivos y técnicos, que redunden en la necesidad de uniformar al empleado o trabajador, en pro del servicio público que en ese Colegio Universitario se presta, no resultaría desmedida esa disposición.

En todo caso, la responsabilidad presupuestaria del Colegio Universitario queda bien delimitada cuando al final de esa disposición se establece claramente que “La ejecución de este derecho estará sujeto a disponibilidad presupuestaria, por lo cual la administración velará por el cumplimiento de lo anterior.” (El subrayado es suplido).

Contraloría General de la República

FOE-SM-1153, 06 de junio, 2006 (Anexo 1).

(Se omite el texto del pronunciamiento por ser un criterio revalorado, en el cual la CGR redujo la flexibilidad al aplicar argumentos más restrictivos en los procesos de contratación pública de uniformes, como salvaguarda del erario público).

² <file:///C:/Users/Auditoria%20Interna/OneDrive%20-%20Municipalidad%20de%20Zarcero/Escritorio/PGR/PGR%20uniformes.html>



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 4 de 7

DFOE-DL-0780, 7 de agosto, 2013 (Anexo 2).

“Al respecto, se indica que está vigente y, en consecuencia, resulta aplicable lo desarrollado por la División Jurídica de la Contraloría General, en el oficio N.º 01010 del 01 de febrero de 2010, criterio que de seguido se transcribe y en el cual encontrará respuesta a sus consultas, salvo la inquietud referida a Alcaldes y Vicealcaldes que se asume por aparte.

“1. En punto al otorgamiento de uniformes a favor de algunos servidores públicos, este órgano contralor tradicionalmente ha mantenido una posición restrictiva, por lo que sólo en casos calificados ha estimado procedente el otorgamiento de un beneficio de esta naturaleza.

/2. Se ha señalado que el sustento jurídico para dotar de uniforme a algunos funcionarios se encuentra en el artículo 9 de la Ley de Salarios de la Administración Pública.

/3. Se ha considerado que la decisión al respecto queda bajo la entera responsabilidad de los jefes de la entidad respectiva, tomando en consideración el tipo de labor que se debe ejecutar, todo lo cual debe quedar debidamente justificado por la entidad de que se trate.

/4. Se ha justificado según la labor desempeñada, es decir, si ésta responde a una evidente necesidad del servicio, especialmente si se requiere tener trato con el público y los administrados.

/5. También se ha avalado en el tanto el uniforme debe ser visto como un medio indispensable para la obtención del fin propuesto. En estos casos, se ha considerado que califican los policías de tránsito, rurales y civiles; choferes, vigilantes, conserjes. Otros casos justificables por la índole del trabajo es el de los recolectores de basura, personas en contacto con productos químicos u otros que hagan necesario el uso de determinados implementos o uniformes especiales. También cuando obedecen a una forma de “identificación” como funcionarios de una sección de la Institución, la cual tiene relación con proveedores y personal afín a estas labores.

/6. Se ha considerado que en todo caso, este beneficio puede hacerse efectivo siempre que la institución tenga los recursos suficientes para esta erogación, los cuales deberán ser de previo debidamente presupuestados.

/7. Finalmente, se ha indicado que no se verá la asignación de uniformes como salario en especie. (...) desde nuestra perspectiva, la Administración tiene la discrecionalidad suficiente para adoptar una decisión -debidamente fundamentada- que valore aspectos como, las características y la modalidad de la labor que se realiza, la cantidad de funcionarios que se verían beneficiados con la medida, la disponibilidad presupuestaria, la imagen institucional, y todos los elementos necesarios que le pudieran llevar a concluir que existe una necesidad justificada para dotar a una determinada categoría del personal, por ejemplo el de secretariado u otra, de uniformes.

/Lo anterior, sería atendible además, siempre y cuando se cuente con los recursos económicos suficientes para hacerle frente a la erogación –debidamente presupuestados con anterioridad, así como que se cumpla al efecto con el procedimiento que corresponda según la normativa de contratación administrativa, para la adquisición de dichos uniformes.” (El subrayado es suplido)



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 5 de 7

DFOE-DL-1704, 4 de setiembre, 2020 (Anexo 3).

“Por lo tanto, si (...) el Gobierno Local, deciden invertir en (...) la compra de uniformes para el personal administrativo que labora en el área de Gestión Vial (...); es una valoración del ámbito de decisión de la Administración, a la que pertenece la consultante y no sería prudente que el Órgano Contralor mediante su función consultiva, se pronuncie sustituyendola (sic).

Le corresponde a la Administración orientar adecuadamente su proceder, por ser competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta todas las consideraciones legales que ya han sido expuestas en los documentos emitidos por la CGR y que son de conocimiento de la consultante, como él mismo lo indica en el documento presentado.

Por ende, el Gobierno Local, en atención a las circunstancias que se generen en el propio cantón y las posibilidades que le asigne la normativa aplicable, es el que debe asegurar la correcta ejecución de los recursos a su disposición, y una vez establecidas las necesidades, cada Municipalidad debe, diseñar un plan de gestión de los fondos que tenga.”



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 6 de 7

CRITERIO DE LA AUDITORÍA INTERNA

Es criterio del suscrito que el preámbulo expuesto sienta las bases para la toma de decisiones en torno de la adquisición de uniformes para los empleados de la Municipalidad de Zarcero, partiendo de la norma primaria contenida en la Ley de Salarios de la Administración Pública (2166)³, la cual ofrece los siguientes condicionamientos:

- ✓ “(...) las prestaciones o suministros adicionales que (...) se otorgaren, tales como (...) uniformes, etc., **no tendrán el carácter de salario en especie** (...)”.
- ✓ “(...) tales gastos **sólo se otorgarán cuando las necesidades del servicio así lo requieran** (...)”.
- ✓ “(...) las prestaciones o suministros adicionales que en **algunos casos** se otorgaren tales como (...) uniformes (...)”.

A lo anterior deben sumarse los principios generales de la gestión pública:

- ✓ **Probidad.**
- ✓ **Eficiencia y austeridad en el uso de los recursos públicos.**
- ✓ **Administración con objetivos que satisfagan el interés público en forma óptima.**

Lo anterior, sin desestimar las condiciones de escasez de recursos en las que ordinariamente se desarrollan los gobiernos locales, lo cual **torna imperante una administración responsable de los recursos públicos.**

Por otra parte, la opinión ciudadana sobre el uso del capital conformado con el pago de las tasas por servicios e impuestos, es un derecho que se plasma en el concepto constitucional de los “**presupuestos participativos**” a los que se deben someter las municipalidades en la formulación de sus proyectos.



MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
AUDITORÍA INTERNA

17 de octubre de 2025

MZ-AI-OF-0162-2025

Página 7 de 7

Hechas estas acotaciones, el Concejo Municipal, como **Jerarca Superior Supremo**, tiene la obligación de velar por la **sana conducción de las finanzas municipales**, como se delinea en el artículo 13 del Código Municipal, y de una forma general en el artículo 4 de ese cuerpo normativo al referirse a la autonomía municipal, **entendiendo este concepto de una forma restrictiva** en cuanto al respeto del bloque de legalidad y a la **mesura en la administración del interés de los administrados**, con especial **atención de la voluntad de los Contribuyentes**. Por su parte, la Alcaldía, en su condición de **Jerarca Ejecutivo** debe desarrollar su papel de dependencia administradora general de la municipalidad bajo los mismos preceptos de eficiencia, austeridad y conforme con el ordenamiento jurídico, siempre anteponiendo en sus propuestas de gasto e inversión, los actos que mejor satisfagan el interés público y particularmente el interés de los Contribuyentes del Gobierno Local.

Finalmente, es importante que la Municipalidad de Zarcero plasme las normas de control en un reglamento interno, debido a que hoy se regula por artículos dispersos en el Reglamento Interior de Trabajo y una Directriz emitida por la Alcaldía en el período 2023, **referencia normativa que resulta insuficiente para regular con amplitud y claridad el tema de la dotación de uniformes al personal municipal que califique para ese beneficio, incluyendo el marco disciplinario que corresponda.**

En cuanto al proceso de licitación registrado en el SICOP, el suscrito no emite criterio, en el entendido de que las decisiones que atañen a dicha contratación pública deben ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Asimismo, es un acto abierto a los procedimientos recursivos y lo que pudiera corresponder en cuanto la decisión del Gobierno Local de adjudicar o bien acudir al procedimiento de declaración del proceso como desierto o infructuoso, con base en las condiciones que señale la ley.

Atentamente,

Auditor Interno
Municipalidad de Zarcero

jprs

Anexos:

1. Pronunciamiento de la CGR, DFOE-SM-1153.
2. Pronunciamiento de la CGR, DFOE-DL-0780.
3. Pronunciamiento de la CGR, DFOE-DL-1704.

C: Licda. Karen Chavarría Rosales.
Archivo.