

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE CONTROL INTERNO PARA
FORTALECER LA NATURALEZA DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS Y SU
RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA**

**HORACIO ALVARADO BOGANTES
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º25.569

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE CONTROL INTERNO PARA FORTALECER LA NATURALEZA DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA

Expediente N.º25.569

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Con el propósito de fortalecer el funcionamiento de las auditorías internas, clarificar su papel dentro del sistema de control interno y delimitar con mayor precisión sus competencias frente a las de la administración activa, se promovió el expediente n.º 24.007, hoy Ley de la República n.º 10.881, denominada Ley para fortalecer la naturaleza de las auditorías internas y su relación con la administración activa, publicada el 20 de abril de 2026.

La auditoría interna constituye uno de los componentes orgánicos del sistema de control interno establecido en la Ley General de Control Interno, n.º 8292, junto con la administración activa de los entes y órganos sujetos a dicha normativa. Su incorporación dentro de este sistema responde a una decisión legislativa deliberada de dotar a cada institución pública de un mecanismo interno de fiscalización que complemente la labor de control que ejerce externamente la Contraloría General de la República. El artículo 21 de la Ley n.º 8292 define la auditoría interna como una actividad independiente, objetiva y asesora, cuya finalidad es proporcionar seguridad al ente u órgano al que pertenece, mediante la validación y mejora de sus operaciones. Esta definición pone de relieve tres características esenciales que determinan su naturaleza: la independencia, que le permite actuar sin subordinación a los criterios de la administración activa; la objetividad, que garantiza que sus pronunciamientos se sustenten en evidencia técnica y jurídica; y el carácter asesor, que delimita su rol como órgano de apoyo a la toma de decisiones institucionales, sin sustituir la voluntad administrativa.

En el ejercicio de sus funciones, la auditoría interna desarrolla tres modalidades de actuación claramente diferenciadas. La primera es la auditoría propiamente dicha, que consiste en el examen independiente, objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras, administrativas y de otra índole del ente u órgano, cuyos resultados se plasman en informes que contienen hallazgos, conclusiones y recomendaciones dirigidas al jerarca o a los titulares subordinados con competencia para ordenar su implementación. La segunda es la asesoría, mediante la cual la auditoría provee al jerarca criterios, opiniones u observaciones que coadyuvan a la toma de decisiones, sobre asuntos estrictamente de su competencia y sin que ello comprometa su independencia y objetividad para el desarrollo posterior de otras labores. La tercera es la advertencia, que constituye una función de naturaleza preventiva orientada a alertar, con el debido fundamento técnico y jurídico, a cualquiera de los órganos sujetos a su fiscalización sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones que contravengan el ordenamiento jurídico y técnico vigente. La relevancia institucional de estas funciones encuentra su respaldo en el artículo 25 de la Ley n.º 8292, que reconoce expresamente la independencia funcional y de criterio de los funcionarios de la auditoría interna respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa, como condición indispensable para que la auditoría pueda cumplir cabalmente su cometido de control y fiscalización interna.

Uno de los aspectos más relevantes que motivaron la presente iniciativa legislativa es la necesidad de establecer, con mayor precisión normativa, los límites que separan las competencias de la auditoría interna de aquellas que corresponden en exclusiva a la administración activa. El sistema de control interno, tal como lo concibe la Ley n.º 8292, descansa sobre una distinción fundamental: corresponde a la administración activa establecer, mantener, perfeccionar y evaluar dicho sistema, así como tomar las decisiones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. La auditoría interna, por su parte, tiene como función verificar que esas acciones se lleven a cabo conforme al ordenamiento jurídico y técnico aplicable, emitir recomendaciones para corregir las deficiencias detectadas y dar seguimiento a su implementación. En la práctica institucional, sin embargo, esta distinción se ha visto difuminada en dos sentidos: algunas

auditorías han tendido a involucrarse en procesos de toma de decisiones propios de la administración activa, ejerciendo funciones que por su naturaleza corresponden a la gestión operativa de la institución o emitiendo recomendaciones sobre materias ajenas a su plan de trabajo; mientras que algunas administraciones han omitido atender las recomendaciones de la auditoría sin ofrecer justificación técnica o jurídica suficiente, interpretando el carácter asesor de dichas recomendaciones como una autorización implícita para ignorarlas. Ambas situaciones son igualmente problemáticas: la primera compromete la independencia y objetividad de la auditoría, en tanto que la segunda debilita el sistema de control interno al convertir sus pronunciamientos en instrumentos sin efecto práctico real.

Pese a su buena intención de atender estas problemáticas, el expediente legislativo n.º 24.007 sufrió un error administrativo, ajeno a la voluntad del proponente y de las diputaciones que aprobaron el proyecto en la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera. Según consta en el informe de trámite del expediente 24007, emitido por los Departamento involucrados de la Asamblea Legislativa el 28 de abril de 2026, así como en el oficio AL-CPERED-005-2026 de la Presidencia de la Comisión de Redacción, se presentó una inconsistencia que derivó en la remisión a segundo debate de un texto distinto al efectivamente aprobado por el órgano legislativo competente.

En efecto, el 22 de octubre de 2025, la Comisión con Potestad Legislativa Plena I aprobó una moción de texto sustitutivo del proyecto de ley. Este texto fue incorporado al Sistema de Información Legislativa (SIL) en el apartado de "Textos Sustitutivos"; sin embargo, no fue actualizado en el apartado de "Control de Dictámenes e Informes". Esta omisión generó una inconsistencia que impidió identificar con claridad la versión vigente del proyecto para las etapas subsiguientes del trámite legislativo, constituyéndose así en el origen de las irregularidades posteriores. Adicionalmente, en esa misma etapa se identificó una segunda irregularidad procedimental, consistente en la omisión de la consulta preceptiva a la Contraloría General de la República, prevista en la moción n.º 001, la cual, si bien carece de elementos que permitan atribuirle intencionalidad, supone un incumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo que incide en su regularidad.

Posteriormente, tras la aprobación en primer debate el 18 de febrero de 2026, en la cual se votó correctamente el texto sustitutivo aprobado en octubre de 2025, el expediente fue remitido al Área III para su trámite ante la Comisión de Redacción. En esta fase, y como consecuencia directa de la inconsistencia registral señalada, se procesó el texto consignado en el apartado de "Control de Dictámenes e Informes" del SIL, sin advertirse que este no correspondía a la versión efectivamente aprobada en primer debate, por lo que la Comisión de Redacción aprobó, el 23 de febrero de 2026, un texto divergente, sin que dicha discrepancia fuera detectada en las revisiones posteriores. El texto así elaborado fue incorporado al orden del día para segundo debate el 25 de ese mismo mes, siendo aprobado en esa fecha sin que en ninguna de estas etapas se advirtiera la divergencia entre ambas versiones. Como resultado, se produjo la sanción y publicación de una norma cuyo contenido no refleja fielmente la voluntad legislativa.

En virtud de que el error ya se encuentra incorporado en un texto legal vigente, su corrección no puede realizarse por la vía administrativa, lo que hace necesaria la intervención del legislador mediante la presente iniciativa, a fin de restablecer la concordancia entre el texto normativo vigente y la voluntad originalmente expresada por las diputaciones.

La presente iniciativa persigue, así, un doble propósito. De un lado, rectificar el error derivado de la tramitación del expediente n.º 24.007. De otro, establecer adecuadamente las reformas orientadas a dejar claramente delimitadas las competencias de las auditorías internas, precisando que sus recomendaciones tienen naturaleza recomendativa, derivada de su origen asesor, pero que ello no exime a la administración de la obligación de atenderlas, fundamentar su eventual disconformidad y, cuando exista duda razonable, someter el asunto a consideración de instancias internas o externas competentes antes de adoptar una decisión. De esta manera, se preserva la autonomía decisoria de la administración activa al tiempo que se fortalece la eficacia real del control interno institucional, garantizando que la delimitación de competencias entre ambos órganos opere en la práctica con la claridad y precisión que el ordenamiento jurídico exige.

En virtud de lo expuesto, se somete a consideración la siguiente iniciativa legislativa.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE CONTROL INTERNO PARA FORTALECER LA NATURALEZA DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA

ARTÍCULO 1.- Se reforman los artículos 5, incisos b), d) y f) del artículo 22, 25, 30, 34 inciso a), 35, 36, 37 y 40 de la Ley General de Control Interno, del 31 de julio de 2002, para que en adelante se lean como sigue:

Artículo 5. Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública. La Contraloría General de la República convocará, al menos una vez cada dos años, a un Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, en la modalidad presencial, virtual o híbrida, con la participación de los auditores y subauditores internos del sector público, de los encargados del control interno, y de los demás funcionarios o especialistas que se estime pertinente, con el objeto de mantener actualizados a los actores del sistema y los procesos de fiscalización y de control, fortalecer las competencias y habilidades del personal de las auditorías y otros funcionarios, propiciar mejoras en los procesos de fiscalización y control, revisar procedimientos y normas de control interno, presentar propuestas que tiendan a mejorar o agilizar la gestión sustantiva en el sector público y discutir cualquier tema de interés relativo a los fines de esta ley. El objeto del congreso deberá contemplar marcos de referencia internacional para la implementación, gestión y control de un adecuado Sistema de Control Interno. La participación al Congreso es de carácter obligatorio y corresponde a la Contraloría General de la República informar sobre los resultados generales en su informe anual de rendición de cuentas a la Asamblea Legislativa. El Ministerio de Hacienda transferirá los recursos que el órgano de fiscalización superior le solicite para realizar esta actividad. La Contraloría procurará un balance entre lo

que solicite y la situación fiscal nacional, de acuerdo con la normativa fiscal vigente.

Artículo 22. Competencias. 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.

d) Los servicios preventivos comprenden brindar servicios preventivos que comprenden, asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende y advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento. Estos servicios se deberán fundamentar y justificar en criterios técnicos y jurídicos pertinentes y, tendrán el fin de coadyuvar a la gestión institucional, anticipar riesgos y fortalecer el sistema de control interno. Además, serán de carácter no vinculante, y no implicarán validación de decisiones, autorización de actuaciones, ni compromiso alguno con la independencia, objetividad o capacidad posterior de la auditoría interna. La responsabilidad sobre la adopción de decisiones administrativas es responsabilidad exclusiva de la administración activa.

f) Preparar los planes de trabajo de conformidad con el artículo 35 de esta ley y los lineamientos que establece la Contraloría General de la República. Estos planes deben incorporar, conforme al juicio profesional de la auditoría interna y a un análisis de riesgos fundamentado, los aspectos sujetos a control por parte de la auditoría interna. Podrán incluir, el seguimiento y evaluación del tratamiento que la administración otorgue a las recomendaciones derivadas de auditorías y estudios especializados externos, en la medida en que estos resulten pertinentes y aporten valor al sistema de control interno. Este seguimiento no implicará

validación técnica de los hallazgos externos, ni la asunción de responsabilidad por su seguimiento y atención, ni sustituirá el deber de la administración activa de ejecutar, supervisar y rendir cuentas sobre las acciones correctivas que le corresponden. El plan de trabajo deberá estar disponible para consulta pública en la forma y términos que al efecto disponga la Contraloría General de la República.

Artículo 25. Independencia funcional y de criterio. El auditor interno, el subauditor interno y los funcionarios de la auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca, de los demás órganos de la administración activa y de los funcionarios del ente u órgano sujetos a esta ley. Tal independencia no los exime de cumplir las normas de conducta y disposiciones administrativas generales del ente u órgano para el que laboran, siempre que tales normas no afecten negativamente la función e independencia de la actividad de auditoría interna.

Sin menoscabo de la independencia funcional, técnica y de criterio de la auditoría interna, le corresponde al jerarca del ente u órgano, evaluar periódicamente el desempeño del auditor y al subauditor exclusivamente en cuanto al cumplimiento de las regulaciones éticas y administrativas generales aplicables. Dicha evaluación no podrá extenderse al ejercicio sustantivo de sus funciones de auditoría.

Artículo 30. Jornada Laboral. La jornada laboral del auditor, subauditor interno y funcionarios de la auditoría será de tiempo completo y deberá ajustarse al horario laboral del ente u órgano para el que labora. En casos muy calificados, el jerarca podrá solicitar a la Contraloría General de la República una reducción de la jornada, la cual no podrá ser inferior a medio tiempo. Las municipalidades cuyo presupuesto ordinario sea igual o inferior a doscientos millones de colones (¢200.000.000,00), podrán contratar, sin la autorización de la Contraloría General de la República, al auditor y al subauditor internos únicamente por medio tiempo. Para reducir la jornada laboral de la plaza del auditor o del subauditor interno, el

jerarca ordenará un estudio técnico, que deberá presentarse a la Contraloría General de la República, la que resolverá en definitiva lo que proceda. Cualquier modificación en el horario laboral o la concesión de permisos para esos puestos se sujetará a las disposiciones administrativas generales aplicables al personal institucional del mismo nivel jerárquico, sin que ello implique autorización previa o control sobre decisiones técnicas u operativas de la función de auditoría interna.

Artículo 34. Prohibiciones. 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.

(...)

Artículo 35. Materias sujetas a informes de auditoría interna. Los informes de auditoría interna deben versar sobre diversos asuntos de su competencia, así como sobre asuntos de los que pueden derivarse posibles responsabilidades para funcionarios, ex funcionarios de la institución y terceros. Cuando producto de una auditoría se deriven hallazgos, conclusiones y recomendaciones sobre asuntos de responsabilidad y otras materias, la auditoría interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia, al jerarca o a los titulares subordinados de la administración activa, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones. La comunicación oficial de resultados de un informe de auditoría se regirá por las directrices emitidas por la Contraloría General de la República.

Artículo 36. Informes dirigidos a los titulares subordinados. Las recomendaciones incluidas en los informes o estudios especiales de la auditoría interna deberán especificar su relación con los objetivos del plan de trabajo, sobre asuntos que deriven en posibles responsabilidades o con las medidas de control

interno aplicables. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

A. El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, podrá ordenar la implantación de las recomendaciones o discrepar de ellas. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

B. Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

C. El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. – Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones

alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 40. – Causales de responsabilidad administrativa del auditor y el subauditor internos y los demás funcionarios de la auditoría interna.

Incurrirán en responsabilidad administrativa el auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna cuando, por dolo o culpa grave, incumplan sus deberes y funciones, infrinjan la normativa técnica aplicable o el régimen de prohibiciones referido en esta Ley, incluida la prohibición de realizar funciones y actuaciones propias de la administración activa; todo sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente. Rige a partir de su publicación.

ARTÍCULO 2. – Se reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 7428, de 07 de septiembre de 1994, de manera que se lea como sigue:

Artículo 26.-Potestad sobre auditorías internas. La Contraloría General de la República fiscalizará que la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, cumpla adecuadamente las funciones que le señala el ordenamiento jurídico que la regula; coordinará, como mínimo, una actividad anual para fortalecer su gestión. El resultado de dichas fiscalizaciones deberá ser informado directamente al jerarca de la institución y al auditor interno, quienes estarán obligados a tomar las medidas necesarias para su acatamiento o, en su defecto, a plantear su oposición, dentro de un plazo máximo de quince días hábiles.

Presentada la oposición, la auditoría interna dispondrá de un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del recibo del informe de la Contraloría, para fundamentar debidamente su oposición.

Recibida la fundamentación de la oposición, la Contraloría General de la República tendrá un plazo máximo de treinta días hábiles para resolver el conflicto planteado y deberá notificar, de inmediato, al ente u órgano discrepante, lo resuelto en este asunto.

Rige a partir de su publicación

HORACIO ALVARADO BOGANTES

Diputado