

PROYECTO DE LEY

REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.º 7428 DE 04 DE NOVIEMBRE DE 1994 Y SUS REFORMAS, Y A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO, LEY N.º 8292 DE 31 DE JULIO DE 2002 Y SUS REFORMAS PARA ACLARAR LAS NORMAS COMPETENCIALES Y ORGANIZATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

EXPEDIENTE N.º:25.722

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Contraloría General de la República es, por disposición del artículo 183 de la Constitución Política, una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, dotada de absoluta independencia funcional y administrativa. Su existencia y sus atribuciones esenciales derivan directamente del Texto Fundamental, de manera que, como lo ha reconocido en manera reiterada la Sala Constitucional, aun si no existiera una ley que desarrollara sus competencias, el órgano contralor estaría igualmente legitimado para fiscalizar la Hacienda Pública, por estar dicha competencia basada en normas de rango constitucional.

Así lo estableció la Sala Constitucional desde su voto N.º 998-98, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998, criterio que ha sostenido de manera constante hasta la fecha:

“Asimismo, estima esta Sala que, aun cuando no existiera normativa legal específica que desarrollara las competencias propias de esta institución - Contraloría General de la República-, la misma sí estaría legitimada para ejercer actuaciones tendentes a vigilar y fiscalizar la Hacienda Pública, precisamente por estar basada su competencia en normas de rango constitucional. En este sentido, cualquier reforma o modificación tendrá como especial fin el ampliar, aclarar o complementar las atribuciones que ya están dadas por la propia Constitución Política, según lo posibilita el inciso 5) del artículo 184 constitucional; de manera que el legislador común no puede rebajarlas, disminuirlas, suprimirlas o atribuírselas a otros

órganos públicos, cuando la modificación en este sentido, resultare contraria a los parámetros y principios constitucionales comentados.”

Ese mismo pronunciamiento fija, entonces, el límite y el sentido que debe tener toda reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: no se trata de disminuir ni de despojar al órgano contralor de las competencias de fiscalización de los fondos públicos que la Constitución Política le confiere, sino de ampliar, aclarar o complementar esas atribuciones. De manera que su ejercicio se mantenga dentro de los límites que la propia Constitución le fija y no invada esferas que corresponden, con la misma raigambre constitucional, a la Administración Pública activa. Ese es, precisamente, el propósito del presente proyecto de ley.

I. El problema de la coadministración

En los últimos años ha quedado en evidencia que el ejercicio de las potestades de control y fiscalización de la Contraloría General de la República, en no pocas ocasiones, ha desbordado la fiscalización de la legalidad en el manejo de los fondos públicos, para convertirse en una verdadera coadministración que sustituye, condiciona o determina de manera directa las decisiones que, por mandato constitucional, corresponden en manera exclusiva a la Administración Pública activa y a los jefes democráticamente electos o legalmente investidos para ejercerlas.

Este fenómeno ha sido reconocido incluso por las propias autoridades del órgano contralor. La señora Contralora General de la República, Marta Acosta Zúñiga, ha señalado en diversas ocasiones que ni la Constitución Política ni las leyes autorizan a la Contraloría a coadministrar.

Sin embargo, la experiencia cotidiana de la Administración Pública demuestra una realidad distinta: por ejemplo, el propio Gobierno de la República ha denunciado públicamente casos en los que el órgano contralor rebasó sus competencias, como cuando ordenó al Instituto Costarricense de Electricidad solicitar ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos un aumento tarifario, cuando instruyó al Ministerio de Educación Pública preparar una política educativa, o cuando exigió al Ministerio de

Ambiente y Energía definir su ordenamiento estratégico institucional. Ejemplos como estos no son aislados, sino que se han hecho recurrentes.

Es innegable que, en el pasado, la proliferación de casos de corrupción justificó el fortalecimiento del sistema de fiscalización nacional. No obstante, esa legítima preocupación ha derivado, con el paso de los años, en un sistema de controles construido sobre la desconfianza y la presunción generalizada de irregularidad, con alcances excesivos, innecesarios o inoportunos, que entorpece el funcionamiento de las instituciones públicas, retrasa el actuar administrativo y, en definitiva, impide la satisfacción oportuna de las necesidades de la ciudadanía.

Ante esta realidad resulta indispensable promover una reforma legal que eleve la calidad y el buen funcionamiento de la Administración Pública, que racionalice el uso de los controles y que agilice los procedimientos necesarios para la ejecución de los programas, proyectos y obras que el país requiere, sin que ello implique, en modo alguno, un debilitamiento de la fiscalización superior de la Hacienda Pública ni de la lucha contra la corrupción.

II. Evidencia documental de intervenciones de la Contraloría en funciones propias de la Administración

La afirmación anterior no es una apreciación abstracta. Un examen sistemático de las actuaciones recientes de la Contraloría General de la República permite documentar, con nombre, número de informe y fecha, una serie de intervenciones del órgano contralor en asuntos que son propios y exclusivos de la Administración Pública activa, tales como órdenes de producir política pública, imposición de metodologías de gestión, evaluaciones previas de conveniencia y oportunidad administrativa y disposiciones que exceden la verificación del buen recaudo de los fondos públicos. A continuación, se reproduce el listado parcial, que es una muestra aleatoria y pequeña:

1. Contra la Municipalidad de Alajuelita: Informe N.º DFOE-LOC-IAD-00007-2024, del 27 de junio de 2024. Informe de auditoría sobre el servicio de alcantarillado pluvial en la Municipalidad de Alajuelita.

2. Contra la CCSS: Informe DFOE-BIS-IAD-0002-2024, del 22 de julio de 2024. Tiempos de espera de hospitalización de adultos mayores en hospitales.
3. Informe N.º DFOE-IFR-IF-00005-2018, del 28 de setiembre de 2018. Proceso de concesión de taxis y atención de quejas de usuarios.
4. Informe DFOE-SOC-IF-02-2013, del 15 de febrero de 2013, "Informe sobre la prescripción de las deudas de los patronos con el FODESAF".
5. Ineficiencia de la educación (declaraciones públicas del órgano contralor, entrevista en Radio Columbia).
6. Abastecimiento y distribución de agua en zonas vulnerables (declaraciones públicas del órgano contralor, entrevista en Radio Columbia).
7. Orden al Ministerio de Educación Pública de preparar una política educativa.
8. Orden al Consejo Superior de Educación de presentar informes.
9. Orden al Instituto Costarricense de Electricidad de solicitar ante la ARESEP un aumento tarifario.
10. CEN-CINAI: falta de cobertura, Informe DFOE-BIS-IAD-0007-2024.
11. APM Moín: señalamientos sobre falta de controles de fiscalización y cumplimiento de objetivos del contrato.
12. Fideicomiso CCSS-BCR: señalamientos sobre la oportuna planificación de proyectos, Informe DFOE-BIS-IAD-0006-2024.
13. Dos plantas hidroeléctricas sin concesión, Informe DFOE-SOS-IAD-00011-2024.
14. MINAE: alineamiento estratégico con necesidades públicas, sin criterios de evaluación.
15. Ministerio de Salud: trámites para servicios, gobernanza y diseño de intervenciones públicas, interoperabilidad, Informe DFOE-CAP-IAD-005-2024.
16. INS: debilidades en el proceso de reclutamiento de personal, Informe DFOE-CAP-IAD-0004-2024 / DFOE-OS-IAD-00001-2025.

17. Municipalidad de Escazú: puentes peatonales y planificación de la red vial cantonal, Informe DFOE-LOC-IAD-00021-2024.
18. MEP: escuelas unidocentes que no cumplen el plan de estudios, Informe DFOE-CAP-OS-0001-2024.
19. MEP: metodología de las pruebas comprensivas no son comparables, Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024.
20. Auditoría de carácter especial DFOE-FIP-IAD-00001-2026: “La gestión de la calidad en la producción y divulgación estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos presenta incumplimientos de aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable”.
21. DFOE-SOS-ORD-00003-2026: “Presuntas irregularidades en el otorgamiento de permisos de construcción concedidos por la Municipalidad de Osa en terrenos ubicados en la Fila Costeña y en el Corredor Biológico Paso de la Danta (CBPD)”.
22. DFOE-SOS-IAD-00001-2025: Informe de auditoría sobre la seguridad de la información en el Ministerio de Ambiente y Energía.
23. DFOE-DEC-ORD-00004-2024. Ordenó la modificación del Reglamento a la Ley N° 8634, Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, Decreto Ejecutivo N° 43980-MEIC-MAG-TUR, por la supuesta exposición a riesgos de gestión al Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).
24. DFOE-SOC-IF-02-2013, “Informe sobre la prescripción de las deudas de los patronos con el FODESAF”.

Estas actuaciones, consideradas en su conjunto, ilustran un patrón: la Contraloría General de la República ha extendido su ejercicio fiscalizador más allá del control de legalidad sobre el manejo de los fondos públicos, para emitir órdenes, imponer metodologías, definir políticas públicas y evaluar previamente decisiones de conveniencia y oportunidad que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a la Administración Pública activa. Esta realidad empírica es la que sustenta, en última instancia, la necesidad de aclarar por vía legal los límites competenciales del órgano contralor.

III. La jurisprudencia constitucional reciente sobre el límite de la coadministración

La propia Sala Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse recientemente sobre estos límites, con ocasión de la consulta legislativa de constitucionalidad formulada respecto de una reforma de alcance similar a la que aquí se propone. En su resolución N.º 2024-021375, de las 18:45 horas del 29 de julio de 2024, la Sala Constitucional avaló expresamente que la ley aclare que la Contraloría General de la República no puede “sustituir” ni “abarcarse” asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la Administración Pública activa, señalando con claridad que “la Contraloría General de la República no ejerce funciones de Administración activa”.

El “por tanto” de dicha resolución dispuso, en lo conducente:

“(…) Por mayoría, el artículo 3 resulta inconstitucional, salvo respecto de los verbos ‘sustituir’ y ‘abarcarse’, en el tanto la Contraloría General de la República no ejerce funciones de Administración activa. Los magistrados Castillo Víquez, Salazar Alvarado y la magistrada Garro Vargas salvan parcialmente el voto y acotan tal inconstitucionalidad únicamente respecto del ejercicio del control de legalidad y eficiencia de los fondos públicos.”

De ese pronunciamiento se extraen dos conclusiones relevantes para esta iniciativa. En primer lugar, que es plenamente conforme con la Constitución Política que el legislador ordinario explicita, mediante una reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que dicho órgano no puede sustituir ni abarcar asuntos que son competencia exclusiva de la Administración Pública activa, en tanto ello no es más que la explicitación normativa del límite de no coadministración que ya deriva directamente del Derecho de la Constitución. En segundo lugar, que ese límite debe formularse con la debida precisión técnica, de manera que no genere una derogatoria tácita de las restantes potestades de fiscalización que la ley vigente reconoce a la Contraloría, ni una desmejora de sus competencias de control, lo cual sería contrario a la doctrina fijada desde el voto N.º 998-98 antes citado.

Con fundamento en esos dos parámetros —la habilitación constitucional para aclarar el límite de no sustitución y no abarcamiento de las competencias de la administración activa, por un lado, y la prohibición de disminuir las competencias esenciales de control y fiscalización de la Contraloría, por el otro— se ha diseñado el articulado que se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa.

IV. Objeto y contenido de la reforma

El presente proyecto de ley tiene como único objeto aclarar y precisar el ámbito de competencia y la organización de la Contraloría General de la República, sin alterar su naturaleza constitucional ni disminuir su función fiscalizadora sobre la legalidad del manejo de los fondos públicos. Con ese propósito se proponen reformas puntuales a varios artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428 y de la Ley General de Control Interno, Ley N.º 8292, que pueden resumirse de la siguiente manera:

Respecto de la Ley N.º 7428, se reforma el artículo 4 para que, cuando la Contraloría decida no ejercer su competencia facultativa sobre ciertos entes y órganos, informe razonadamente de ello a la Asamblea Legislativa en su Memoria anual, en desarrollo del principio de rendición de cuentas contemplado en los artículos 11 y 183 de la Constitución Política.

Se reforma el artículo 5 para sujetar la fiscalización de fondos y actividades privadas al mismo régimen de competencia facultativa.

Se reforma el artículo 11 para que la finalidad del ordenamiento de control y fiscalización superiores se concentre en la legalidad de los controles internos y del manejo de los fondos públicos.

Se reforma el artículo 12 para incorporar, expresamente, el límite de no sustitución ni abarcamiento de las competencias propias de la Administración Pública activa, validado por la Sala Constitucional en la resolución N.º 2024-021375.

Se deroga el artículo 17, referido a la potestad de control de eficiencia, en congruencia con la nueva finalidad del ordenamiento de control centrada en la legalidad.

Se adiciona un párrafo final al artículo 22 para aclarar que la potestad de investigación de la Contraloría no puede utilizarse para suspender la ejecución de actos y contratos del Estado, suspensión que solo puede disponerse por orden judicial.

Se reforma el artículo 25 para eliminar la referencia a la fiscalización “en forma eficiente” de los beneficios patrimoniales otorgados a sujetos privados, en la misma línea de precisión conceptual. Finalmente, se reforma el artículo 38 para definir con mayor claridad las funciones del Subcontralor General de la República como colaborador del Contralor en la planificación, organización, dirección y control institucional.

Respecto de la Ley N.º 8292, Ley General de Control Interno, se reforman los artículos 1, 8, 12, 18, 21 y 35, con el propósito de que el sistema de control interno, la auditoría interna, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización —al igual que la propia Contraloría General de la República— respeten, en toda circunstancia, las competencias exclusivas de la Administración Pública activa, sin sustituir sus decisiones de oportunidad y conveniencia ni evaluar previamente su gestión administrativa. Se precisa, además, el concepto de sistema de control interno y el alcance funcional de la auditoría interna, para que esta se concentre en la fiscalización de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos autorizados, sin perjuicio de sus restantes competencias legales.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de reformas puntuales, coherentes entre sí, que buscan devolver claridad al reparto constitucional de competencias entre el órgano contralor y la Administración Pública activa, en beneficio de la eficiencia administrativa, sin menoscabo alguno de la fiscalización de la legalidad en el manejo de la Hacienda Pública, que continuará siendo ejercida a plenitud por la Contraloría General de la República dentro del ámbito que la Constitución Política le reconoce.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.º7428 DE 04 DE NOVIEMBRE DE 1994 Y SUS REFORMAS, Y A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO, LEY N ° 8292 DE 31 DE JULIO DE 2002 Y SUS REFORMAS PARA ACLARAR LAS NORMAS COMPETENCIALES Y ORGANIZATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CAPÍTULO I

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 1.- Refórmense los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11, 12, 15, 20, 21, 22, 23, 25, 33 y 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N ° 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas, para que en lo sucesivo se lean así:

“ARTÍCULO 1.- Naturaleza Jurídica y Atribución General. La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Para el ejercicio de sus potestades, la Contraloría goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público y sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley.

El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones.

“ARTÍCULO 2.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

- 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;
- 2) Rechazar cualquier orden de pago contra los fondos del Estado que no cuente con su visado o refrendo.
- 3) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;
- 4) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;
- 5) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;
- 6) Las demás que la Constitución o las leyes le asignen”.

“Artículo 4.- Ámbito de su Competencia. La Contraloría General de la República ejercerá su competencia de fiscalización a posteriori sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública en materia de resguardo de los fondos públicos, exclusivamente. Lo anterior sin perjuicio de lo que se establece en materia recursiva en la Ley General de Contratación Pública.

No obstante, en el ejercicio del control y fiscalización superior de la Hacienda Pública en materia de resguardo de los fondos públicos, exclusivamente, la Contraloría General de la República tendrá competencia facultativa respecto de los siguientes entes y órganos:

- a) Los entes públicos no estatales de cualquier tipo, en cuanto a los fondos públicos de los que sean custodios o administradores.
- b) Los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos que indica esta Ley.
- c) Los entes y órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses, dominados mayoritariamente por estos, o sujetos a su predominio legal, o cuya dotación patrimonial y financiera esté dada principalmente con fondos públicos costarricenses, aun cuando hayan sido constituidos de conformidad con la legislación extranjera y su domicilio sea en el extranjero. Si se trata de entidades de naturaleza bancaria, aseguradora o financiera, la fiscalización no abarcará sus actividades sustantivas u ordinarias.
- d) Las participaciones paritarias y minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras, de conformidad con la presente Ley.
- e) Si se trata de entidades de naturaleza bancaria o financiera de las contempladas en este artículo y que sean extranjeras, la competencia facultativa de la Contraloría se ejercerá según los siguientes principios:
 - i. El control se efectuará a posteriori para verificar el cumplimiento de su propia normativa.
 - ii. No comprenderá aspectos de la organización administrativa del ente ni de la actividad propia de su giro ordinario.

- iii. No les serán aplicables la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de la República, ni el Reglamento a la Ley General de Contratación Pública; tampoco deberán presentar, a la Contraloría, presupuestos para su aprobación.
- iv. El respeto al secreto y a la confidencialidad bancarios, de conformidad con la Constitución Política y con la ley.
- v. El respeto al ámbito de competencia de entidades fiscalizadoras o contraloras, a que se encuentren sujetos los entes en sus respectivos países.
- vi. Las funciones de fiscalización encomendadas actualmente por ley a otras autoridades fiscalizadoras, las seguirán ejecutando estas, en la materia propia de su competencia.
- vii. El respeto a los regímenes de auditoría a los cuales estén sometidos, sin que quepan conflictos de competencia con los jerarcas de esas entidades extranjeras, en cuanto a las directrices, las normas y los procedimientos de auditoría vigentes en los respectivos países.
- viii. El ejercicio de su competencia por parte de la Contraloría no modifica la naturaleza jurídica ni la nacionalidad del ente u órgano.

Se entenderá por sujetos pasivos los que están sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo con este artículo.

Los criterios que emita la Contraloría General de la República, en el ámbito de su competencia, serán vinculantes para los sujetos pasivos sometidos a su control o fiscalización. Sin embargo, en ellos no podrá dictar medidas ni disposiciones que interfieran indebidamente o invadan las competencias y decisiones de la administración activa, ni definir los fines y objetivos de la gestión pública, así como tampoco elegir los medios que serán empleados para la satisfacción del interés público.

En aquellos casos en que la Contraloría decida no ejercer su competencia facultativa, deberá informar razonadamente en su próxima Memoria anual a la Asamblea Legislativa. Lo anterior en realización del principio de rendición de cuentas dispuesto en el artículo 11 y en el párrafo final del artículo 183, ambos de la Constitución Política”.

“Artículo 5.- Control sobre fondos y actividades privados. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, incluso cuando éste cuente o no con participación paritaria o minoritaria pública, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República, según los términos establecidos en el párrafo segundo del artículo 4 de esta Ley.

(...)”

“Artículo 8.- Hacienda Pública. La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo de los fondos públicos y la responsabilidad de los funcionarios públicos respecto de los fondos públicos.

Respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los

Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado. Los recursos de origen distinto de los indicados no integran la Hacienda Pública; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a esas entidades es el contenido en las Leyes que las crearon o los ordenamientos especiales que las regulan.

El patrimonio público será el universo constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública. Serán sujetos componentes de los fondos públicos, el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no, y las empresas públicas, así como los sujetos de Derecho Privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título, con las salvedades establecidas en el párrafo anterior”.

“Artículo 11.- Finalidad del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores. Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley serán garantizar la legalidad en materia de resguardo de los fondos públicos exclusivamente por los entes sobre los cuales tiene competencia la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.”

“Artículo 12.- Órgano rector del ordenamiento. La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores de los fondos públicos y ejercerá sus competencias de acuerdo con los alcances establecidos en el artículo 11 de la presente Ley.

Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito exclusivamente de resguardo de los fondos públicos son de

acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.

En el ejercicio de cualquiera de sus funciones, las decisiones y actuaciones de la Contraloría General de la República no podrán sustituir ni abarcar asuntos que corresponden a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión, ni sustituir las competencias de administración pública activa en sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa, ni podrá evaluar previamente la gestión administrativa de la administración pública activa. Tampoco podrá emitir disposiciones que interfieran indebidamente o invadan las competencias y decisiones de la administración activa.

La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear”.

“Artículo 15.- Garantía de inamovilidad. El auditor y el subauditor de los entes u órganos de la Hacienda Pública son inamovibles. Sólo podrán ser suspendidos o destituidos de su cargo por justa causa y por decisión emanada del jerarca respectivo, previa formación de expediente, con oportunidad suficiente de audiencia y defensa en su favor, así como dictamen previo favorable de la Contraloría General de la República.

La inobservancia del régimen de inamovilidad establecido en esta norma será sancionada con suspensión o destitución del o de los funcionarios infractores, según lo determine la Contraloría General de la República. Igualmente, los funcionarios que hayan incurrido en ella serán responsables de los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de la nulidad absoluta del despido irregular, la cual podrá ser declarada por la Contraloría General de la República directamente, de conformidad con el artículo 28 de esta Ley. En este caso, el funcionario irregularmente removido tendrá derecho a su reinstalación, como si la remoción no hubiera tenido lugar.

En el ejercicio de sus facultades, el auditor y el subauditor no podrán definir los fines y objetivos de la gestión institucional, ni elegir los medios que serán empleados para la satisfacción del interés público.”

“Artículo 20- Potestad de aprobación de actos y contratos. Dentro de un plazo que no podrá exceder de veinte días hábiles, la Contraloría aprobará los contratos que celebre el Estado, cuando por ley especial deben cumplir con este requisito. Cuando se trate de solicitudes de aprobación de actos y contratos de las empresas públicas en competencia, dicho plazo será de diez días hábiles.

No están sujetos a este trámite obligatorio, los contratos de trabajo ni los que constituyan actividad ordinaria, de conformidad con la ley. La falta de pronunciamiento dentro de este plazo da lugar al silencio positivo.

La administración obligada deberá gestionar y obtener la aprobación, previamente a dar la orden de inicio de ejecución del respectivo contrato.

La Contraloría General de la República determinará, reglamentariamente, las categorías de contratos que, por su origen, naturaleza o cuantía, se excluyan de su aprobación; pero, en este caso, podrá señalar, por igual vía, cuáles de

estas categorías estarán sometidas a la aprobación por un órgano del sujeto pasivo.

En todos los casos en que un acto o contrato exija legalmente la aprobación de la Contraloría General de la República o de otro ente u órgano de la Hacienda Pública, la denegación de la aprobación impedirá la eficacia jurídica del acto o contrato y su ejecución quedará prohibida, so pena de sanción de nulidad absoluta. Cuando la ejecución se dé, mediante actividades o actuaciones, estas generarán responsabilidad personal del servidor que las ordene o ejecute”.

“Artículo 21.- Potestad de realizar auditorías respecto de fondos públicos. La Contraloría General de la República podrá realizar auditorías financieras, en materia de resguardo de fondos públicos en los sujetos pasivos. En cualquier caso, esas auditorías deberán respetar los límites establecidos en el artículo 4 de esta ley.

Dentro del ámbito de su competencia, la Contraloría General de la República podrá acordar con las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, la realización de auditorías individuales o conjuntas en materia de resguardo de fondos públicos, en uno o en varios de ellos, con las salvedades que imponga cada legislación”.

“Artículo 22.- Potestad de investigación en materia de resguardo de los fondos públicos exclusivamente. La Contraloría General de la República podrá instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier interesado.

En ningún caso el ejercicio de esta potestad suspenderá la ejecución de estudios, análisis, actos y contratos del Estado o sus instituciones, suspensión

que solamente podrá efectuarse mediante la respectiva orden judicial de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable al caso.”

“Artículo 25.- Potestades sobre control de ingresos y exoneraciones.

(...)

La Contraloría, de conformidad con la disponibilidad de sus recursos, fiscalizará que las dependencias de la administración activa encargadas de otorgar a sujetos privados beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, ajusten su acción al ordenamiento y realicen el control sobre el uso y el destino de esos beneficios patrimoniales, dentro de los límites señalados en esta Ley.”

“Artículo 33- Impugnación de los actos. La Contraloría General de la República deberá sujetarse a las disposiciones y plazos establecidos para el régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978, en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, Ley N° 8508 del 28 de abril de 2006, y normativa aplicable cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impiden su nacimiento.

El incumplimiento de los plazos de resolución de las impugnaciones, establecidos en las leyes indicadas en el párrafo anterior, acarreará la responsabilidad administrativa-disciplinaria de los funcionarios encargados de resolver los recursos y les será aplicable lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley N° 8220 del 04 de marzo de 2002”.

“Artículo 38.- Jerarquía. El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República son, en su orden, los superiores jerárquicos de la Contraloría General de la República.

El Subcontralor sustituirá al primero en sus ausencias temporales con sus mismas atribuciones. Para presumir ese reemplazo bastará su actuación.

El Subcontralor lo asistirá y llevará adelante las atribuciones que le sean designadas, permanente o temporalmente, por el Contralor, y deberá ser su colaborador obligado en la planificación, organización, dirección y control de la institución, así como en la formulación de sus políticas. Para tales efectos, el Contralor, mediante resolución razonada, asignará al Subcontralor, transitoria o permanentemente, desde el inicio de la gestión de este, las funciones o competencias que conjuntamente acuerden.

El Subcontralor desempeñará, además, las funciones y tareas que le atribuyan los reglamentos de organización.”

CAPÍTULO II

REFORMA A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO, LEY N.º 8292 DE 31 DE JULIO DE 2002 Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO 2.- Refórmense los artículos 1, 7, 8, 9, 10, 12, 18, 21 y 35 de la Ley General de Control Interno, Ley N.º 8292 de 31 de julio de 2002 y sus reformas, para que en lo sucesivo se lea así:

“Artículo 1º.- Contenido y ámbito de aplicación. Esta Ley establece los criterios estrictos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno en materia de resguardo de los fondos públicos exclusivamente.

En el ejercicio de sus funciones en materia de resguardo de los fondos públicos exclusivamente, las decisiones y actuaciones de la Contraloría General de la República, la auditoría interna, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, no podrán sustituir ni abarcar, ordenar o recomendar asuntos que corresponden a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión, ni sustituir las competencias de administración pública activa en sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa, ni podrán sustituir las decisiones de oportunidad y conveniencia, ni podrá evaluar previamente la gestión administrativa de la administración pública activa.”

“Artículo 7º.-Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y

competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

La Contraloría General de la República actuará como rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 4 de noviembre de 1994, sin embargo, no podrá dictar medidas ni disposiciones que interfieran indebidamente o invadan las competencias y decisiones de la administración activa, ni emitir reglamentos, directrices, lineamientos, protocolos u órdenes relacionadas con la toma de decisiones estrictamente administrativas de oportunidad y conveniencia, aunque sí podrá velar por el cumplimiento de las normas de control interno vigentes”.

“Artículo 8º.- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar los fondos públicos, exclusivamente.
- b) Exigir el cumplimiento de la ley en materia de resguardo de los fondos públicos exclusivamente.”

“Artículo 9- Órganos del sistema de control interno. La administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a esta ley serán los componentes orgánicos del sistema de control interno establecido e integrarán el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República intervendrá conforme a las potestades de control asignadas expresamente por ley, respetando el límite de no incurrir

en coadministración o sustitución de los criterios técnicos u operativos de la administración activa.

“Artículo 10º-Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento y dictar las medidas correctivas correspondientes.

La Contraloría General de la República verificará el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, con las limitaciones contenidas en el artículo 7 de la presente ley”.

“Artículo 12.- 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 en materia de resguardo de los fondos públicos, exclusivamente.
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades en materia de resguardo de los fondos públicos.
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas en materia de ejecución presupuestaria por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

En el ejercicio de cualquiera de sus funciones, las decisiones y actuaciones de la Contraloría General de la República, la auditoría interna, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, no podrán sustituir ni abarcar asuntos que corresponden a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión, ni sustituir las competencias de administración pública activa en sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa, ni podrán sustituir las decisiones de oportunidad y conveniencia, ni podrá evaluar previamente la gestión administrativa de la administración pública activa.

- d) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.”

“Artículo 18.- Sistema específico de valoración del riesgo institucional en materia de resguardo de los fondos públicos, exclusivamente. Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional en materia de resguardo de los fondos públicos exclusivamente y adoptar los métodos necesarios para protegerlos.

La Contraloría General de la República establecerá los criterios y las directrices generales que servirán de base para el establecimiento y funcionamiento del sistema de valoración del riesgo institucional en materia de resguardo de los fondos públicos en los entes y órganos seleccionados, criterios y directrices que serán obligatorios y prevalecerán sobre los que se les opongan, sin menoscabo de la obligación del jerarca y titulares subordinados referida en el artículo 14 de esta Ley.

Para la valoración del riesgo en materia de resguardo de los fondos públicos, la Contraloría General de la República, la auditoría interna, la auditoría externa

y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan, no podrán sustituir ni abarcar asuntos que corresponden a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión, ni sustituir las competencias de administración pública activa en sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutora, directiva u operativa, ni podrán sustituir las decisiones de oportunidad y conveniencia, ni podrá evaluar previamente la gestión administrativa de la administración pública activa.”

“Artículo 21.- Concepto funcional de auditoría interna. La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para fiscalizar exclusivamente la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos autorizados.”

“Artículo 35.- Materias sujetas a informes de auditoría interna. Los informes de auditoría interna versarán sobre la valoración del riesgo institucional en materia de resguardo de los fondos públicos de su competencia, respecto de los cuales pueden derivarse posibles responsabilidades para funcionarios, exfuncionarios de la institución y terceros. Cuando de un estudio se deriven recomendaciones sobre estos asuntos de responsabilidad en materia de resguardo de los fondos públicos, la auditoría interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia.

La auditoría interna no podrá sustituir ni abarcar asuntos que corresponden a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión, ni sustituir las competencias de administración pública activa en sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutora, directiva u operativa, ni podrá sustituir las competencias ni decisiones de oportunidad y conveniencia, ni podrá evaluar previamente la gestión administrativa de la administración pública activa.

Los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de los estudios realizados por la auditoría interna deberán comunicarse oficialmente, mediante informes, 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 3.- Deróguese el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N.º 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas.

Rige a partir de su publicación.

LAURA FERNANDEZ DELGADO

RODRIGO CHAVES ROBLES
MINISTRO DE HACIENDA