

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 15040**

22 de octubre de 2026
DFOE-GOB-0446

Señora
Daniella Argüello Bermúdez
Jefe Área Legislativa VII
Asamblea Legislativa
dab@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “REFORMA PARA LA PROMOCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS PROFESIONALES Y MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE COLEGIATURA”, expediente legislativo n.º 25.747

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPAJUR-0310-2026 de 16 de septiembre de 2026, mediante el cual solicita el criterio de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de ley denominado “Reforma para la Promoción de la Libre Competencia en los Servicios Profesionales y Modernización del Régimen de Colegiatura”, expediente legislativo n.º 25.747.

I. Alcance de la iniciativa

El proyecto propone modificar de manera general el régimen de colegiatura profesional, estableciendo como regla su carácter voluntario tanto en el sector público como en el privado, salvo para las actividades expresamente exceptuadas por la propia iniciativa. Asimismo, prohíbe exigir la incorporación a un colegio profesional como requisito para acceder a un empleo o prestar servicios profesionales fuera de esos supuestos, crea un Registro Nacional de Profesionales adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y limita las competencias disciplinarias y de supervisión de los colegios profesionales a sus personas afiliadas.

En particular, los artículos 4, 6 y 7 no sólo redefinen la exigencia de colegiatura sino también el alcance de las funciones de supervisión y disciplina de los colegios profesionales. El artículo 5 dispone que la inscripción en el Registro Nacional de Profesionales será obligatoria para quien pretenda ejercer una profesión regulada por la ley y que dicha inscripción constituirá prueba suficiente de su habilitación profesional, sin perjuicio de los requisitos especiales establecidos por el ordenamiento jurídico para determinadas profesiones.

Según la exposición de motivos, el proyecto de ley busca alinearse a los estándares de competencia de la OCDE y de la ley No.° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y toma como fundamento lo señalado en la resolución 18695-2025 de la Sala Constitucional en cuanto indica que la colegiatura es requerida cuando se trate bienes jurídicos de alto interés público.

II. Análisis del texto de proyecto de ley

A. Incidencia en el sistema de control interno y la Hacienda Pública

La valoración del proyecto dentro del ámbito de competencias de la Contraloría General debe considerar los objetivos que el artículo 8 de la Ley General de Control Interno atribuye al sistema de control interno: proteger y conservar el patrimonio público, exigir confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y procurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

La modificación propuesta puede incidir sobre requisitos de habilitación y supervisión profesional actualmente utilizados en diferentes ámbitos del sector público. En materia de auditoría interna, por ejemplo, los lineamientos emitidos por la Contraloría establecen como requisitos mínimos para los cargos de auditor y subauditor internos la formación académica definida en la normativa, la experiencia en auditoría y la certificación de miembro activo del colegio profesional correspondiente que habilite para ejercer la profesión. La regulación dispuesta por el Órgano Contralor, por tanto, no circunscribe este requisito a la pertenencia a un colegio profesional determinado.

La eventual aprobación de la iniciativa incidiría sobre la exigencia general de la colegiatura como requisito para ciertas profesiones, sin embargo, debe señalarse que se mantiene la competencia conferida a la Contraloría General por el artículo 29 de la Ley General de Control Interno para emitir los lineamientos con fundamento en los cuales las instituciones deben definir las funciones y requisitos de los puestos de auditor y subauditor internos¹.

Más allá de considerar a la colegiatura como una mera formalidad, debe tenerse presente que en materia de Hacienda Pública, determinadas actuaciones profesionales cumplen una función específica de auditoría, aseguramiento, certificación o generación de confianza sobre información utilizada para la toma de decisiones, el control y la rendición de cuentas sobre recursos públicos. Obsérvese que estas actuaciones profesionales no son realizadas únicamente por profesionales en los cargos de auditor y subauditor internos, sino que corresponden a actuaciones que podrían desarrollarse por parte de personas en cargos de administración activa o incluso desde la prestación de servicios externos. En tales casos, la modificación de los mecanismos actuales de habilitación profesional debe analizarse también en relación con las condiciones técnicas, éticas, de independencia, calidad, responsabilidad y

¹ Específicamente se trata de los "Lineamientos sobre gestiones que involucran a la AI presentadas ante la CGR" cuya norma 2 dispone la colegiación como requisito para los nombramientos permanentes o temporales, en los cargos de auditor y subauditor interno en una institución pública, entendida como la certificación de miembro activo del colegio profesional correspondiente que le habilite para ejercer la profesión.

supervisión que el ordenamiento haya establecido, atendiendo a la naturaleza y efectos de esas actuaciones.

En este ámbito, la Contraloría General emitió en 2026 las *Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa, encargo de aseguramiento y certificación brindados por un profesional, despacho o firma, externa e independiente*. Esa normativa parte de la relación de dichos servicios con la legalidad y eficiencia de los controles internos y el manejo de fondos públicos y establece un marco dirigido a fortalecer los sistemas de control interno y promover la calidad de los servicios contratados por las administraciones públicas. Asimismo, contempla condiciones asociadas con independencia, objetividad, normativa técnica y ética y requisitos específicos para cada tipo de encargo².

Las propias Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, reformadas mediante esa resolución, disponen para determinados sujetos la realización de servicios de aseguramiento con seguridad razonable sobre la liquidación presupuestaria y, en otros supuestos, la certificación de sus saldos por un contador público autorizado externo e independiente, con el propósito de incrementar la confiabilidad de la información utilizada para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Esta consideración tampoco es ajena al enfoque internacional sobre funciones de aseguramiento. Los Principios de Gobierno Corporativo G20/OCDE de 2023 señalan, respecto de la auditoría externa, la importancia de que esta sea realizada por una persona auditora independiente, competente y cualificada, conforme con estándares reconocidos de auditoría, ética e independencia, para proporcionar aseguramiento razonable sobre la información financiera. Asimismo, destacan la relevancia de los sistemas de regulación y supervisión de auditoría para fortalecer la independencia y calidad, y reconocen el registro y la verificación de cualificaciones, acompañados de formación continua y seguimiento de experiencia, entre los mecanismos utilizados en algunas jurisdicciones para asegurar la competencia profesional³.

Desde esta perspectiva, tratándose de profesionales que ejecutan labores de aseguramiento o control de la Hacienda Pública, sea desde la función pública o desde la prestación de servicios externa, la valoración de los artículos 4, 5 y 7 no debería agotarse en la eliminación de la colegiatura como requisito de acceso al ejercicio profesional, sino considerar si respecto de determinadas actividades o funciones esa modificación incide simultáneamente sobre mecanismos de habilitación, supervisión técnica, ética, calidad o responsabilidad y si el régimen propuesto preserva salvaguardas proporcionales a los riesgos y efectos asociados con tales actividades.

En particular, el artículo 5 del proyecto reconoce expresamente la existencia de requisitos especiales establecidos por el ordenamiento jurídico para determinadas profesiones. Sin embargo, para que esta salvedad no quede anulada en la práctica, se sugiere la revisión de lo propuesto en los artículos 4 y 7, pues la prohibición absoluta de exigir requisitos adicionales

² [Directrices](#) para la contratación de servicios de auditoría externa, encargo de aseguramiento y certificación brindados por un profesional, despacho o firma, externa e independiente.

³ [Rethinking professional services regulation](#)

y la eliminación de la supervisión tal cual están propuestos impediría exigir requisitos como los ya mencionados en este oficio respecto de la colegiatura para asumir cargos de auditor y subauditor o la de demandar la condición de contador público autorizado para realizar auditorías externas de fondos públicos. Por tanto, la articulación de los numerales mencionados es necesaria, de forma que el nuevo régimen general de colegiatura no genere incertidumbre respecto de la vigencia y alcance de aquellas condiciones especiales de habilitación, independencia, calidad, supervisión o responsabilidad establecidas para actos profesionales que, por su naturaleza o efectos, se encuentren sujetos a un régimen particular.

La definición de las condiciones especiales para el ejercicio profesional debe vincularse a los riesgos y efectos de cada actividad. En ese sentido, debe señalarse que la exposición de motivos vincula la reforma con el proceso de fortalecimiento de la competencia en los servicios profesionales y con recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Al respecto, debe precisarse el alcance de esos antecedentes. Las recomendaciones específicas formuladas por la OCDE para Costa Rica en materia de servicios profesionales han enfatizado la eliminación de restricciones a la competencia asociadas, particularmente, con las tarifas mínimas obligatorias. Así, el Estudio Económico de Costa Rica 2025 recomienda acelerar los esfuerzos para eliminar dichas tarifas en los servicios profesionales.

Debe precisarse que, si bien la exposición de motivos del proyecto invoca a la OCDE para justificar la eliminación general de la colegiatura obligatoria, el análisis comparado publicado por esta organización el 2026 establece que la regulación de abogados, notarios, contadores, arquitectos, ingenieros civiles y agentes inmobiliarios no establece un único modelo de regulación profesional⁴. El estudio reconoce modelos de licenciamiento y certificación y señala que los requisitos de entrada y las restricciones regulatorias deben guardar una mejor correspondencia con los riesgos efectivos de cada actividad y no exceder lo necesario para atenderlos. Por lo anterior, será indispensable analizar en el proceso legislativo la suficiencia del modelo propuesto, en particular ya se ha indicado en este oficio que desde la visión de la Contraloría General, las actuaciones profesionales vinculadas con la auditoría, aseguramiento, control, certificación, rendición de cuentas y manejo de recursos públicos conllevan un riesgo crítico para el interés público y por consiguiente se justifican el establecimiento de requisitos especiales para el ejercicio de la profesión.

B. Creación del Registro Nacional de Profesionales y sostenibilidad de su implementación

El proyecto crea un Registro Nacional de Profesionales adscrito al MEIC, de naturaleza pública, digital, gratuita y de acceso permanente, cuya inscripción será obligatoria para las personas que pretendan ejercer las profesiones comprendidas en la iniciativa. Asimismo, atribuye al Poder Ejecutivo la reglamentación necesaria para su funcionamiento.

⁴ [Rethinking professional services regulation](#)

Del texto consultado no se identifica una estimación del costo asociado con el desarrollo, operación, mantenimiento, actualización, seguridad y continuidad de dicho registro, ni la determinación de una fuente específica de financiamiento para su implementación. La nueva función implica responsabilidades permanentes vinculadas, entre otros aspectos, con infraestructura tecnológica, administración y actualización de información, interoperabilidad, seguridad, continuidad del servicio, atención de personas usuarias y disponibilidad de recurso humano especializado.

Se sugiere tener en consideración que actualmente esa cartera ministerial es responsable del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), plataforma tecnológica para la categorización, formalización y seguimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), así como de los proyectos de emprendimiento en Costa Rica.

La Contraloría General ha realizado dos estudios de auditoría respecto de dicho sistema⁵ que se aportan como insumo para la valoración de las capacidades financieras y técnicas que posee el MEIC ante la eventual creación y mantenimiento del nuevo sistema que pretende crearse con el proyecto de ley. En particular, debe señalarse que respecto del informe emitido en el 2023 existen dos disposiciones⁶ cuyo seguimiento por parte de la Contraloría General se encuentra aún en proceso, ambas refieren a aspectos indispensables para el funcionamiento, continuidad y cumplimiento del mandato legal para el funcionamiento del SIEC.

En consecuencia, desde la perspectiva de la Hacienda Pública, resulta pertinente que la discusión legislativa considere el impacto presupuestario de la medida, los recursos requeridos para su implementación y operación y su sostenibilidad en el tiempo, particularmente por cuanto el proyecto atribuye al registro la función de acreditar públicamente la habilitación para el ejercicio profesional.

III. Conclusión

La reforma propuesta modifica un mecanismo actualmente utilizado por el ordenamiento para la habilitación y supervisión de diversas profesiones. Desde la perspectiva del sistema de control interno y la Hacienda Pública, su incidencia adquiere especial relevancia cuando alcanza actividades o funciones profesionales cuyos productos sirven para sustentar decisiones, controles, procesos de rendición de cuentas o mecanismos de aseguramiento sobre recursos e información pública. En esos ámbitos, el modelo de colegiatura voluntaria planteado en el proyecto es insuficiente, se requiere considerar conjuntamente la habilitación profesional y las salvaguardas de competencia técnica, independencia, ética, calidad, responsabilidad y supervisión que resulten justificadas por los riesgos y efectos de la actividad.

⁵ Informe n.º [DFOE-GOB-IF-00016-2022](#) de 9 de diciembre de 2022. Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Seguridad de la Información del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Asimismo, el Informe n.º [DFOE-GOB-IAD-00013-2023](#) de 17 de noviembre de 2023. Informe de la Auditoría de Carácter Especial sobre el Control y Monitoreo del Proyecto Gamma SIEC a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)

⁶ Disposiciones 4.8 y 4.10 del Informe n.º [DFOE-GOB-IAD-00013-2023](#)

En ese sentido, conviene asegurar una articulación clara entre la regla general contemplada en los artículos 4 y 7 y el reconocimiento que realiza el propio artículo 5 de los requisitos especiales establecidos por el ordenamiento para determinadas profesiones o actividades. La modificación del régimen de colegiatura puede adoptar distintos mecanismos regulatorios, pero debería preservar con claridad aquellas salvaguardas especiales que resulten necesarias para actividades vinculadas con el control, aseguramiento y confiabilidad de información relevante para la Hacienda Pública, en congruencia además con un enfoque de regulación proporcional al riesgo como el desarrollado en los análisis comparados de la OCDE.

Finalmente, la creación del Registro Nacional de Profesionales incorpora una nueva función pública de alcance general cuya implementación tendrá requerimientos tecnológicos, operativos y financieros permanentes. Por ello, su diseño legislativo debe acompañarse de la valoración de los recursos requeridos y de su sostenibilidad, de manera consistente con las responsabilidades que el propio proyecto pretende atribuir al MEIC.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de área

Natalia Romero López
Asistente Técnica

Pablo Pacheco Soto
Fiscalizador

CGR | **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

meg

Ce: Marta Acosta Zuñiga, Contralora General de la República, Despacho Contralor
Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Jessica Víquez Alvarado, Gerente de División, Área para la Innovación y el Aprendizaje en la Fiscalización (IAF)
NI: 20049 (2026)
G: 2026001157-5
Exp: CGR-PLY-2026006831