Al contestar refiérase
al oficio Nº. **16461**
**16458**
**16457**

23 de noviembre de 2026
**DJ-2055**
**DFOE-0073**
**DCP-0241**

Señora
Daniela Aguero Bermudez
Jefa del Área de Legislativas VII
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**
Correo electrónico: dab@asamblea.go.cr

Estimados señores:

**Asunto**: Criterio sobre el proyecto de ley *"Reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y a la Ley General de Control Interno para aclarar las normas competenciales y organizativas de la Contraloría General de la República",* Expediente Legislativo n.° 25.722

Nos referimos al proyecto de ley n.°25.722, tramitado en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, en cuya sesión celebrada del 17 de noviembre del 2026 se acordó la moción para realizar la correspondiente consulta a la Contraloría General de la República, razón por la cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

## I. Objeto y alcance del criterio

El presente criterio examina el proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.° 25.722, en relación con las modificaciones propuestas a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en adelante LOCGR y Ley n.° 7428 y a la Ley General de Control Interno, Ley n.° 8292, en adelante LGCI. El presente estudio no se limita a una lectura aislada del expediente n.° 25.722 pues se incorpora la secuencia normativa y jurisprudencial conformada por los proyectos n° 24.364 y n° 24.467, ambos vinculados con la denominada "Ley Jaguar", porque esas iniciativas contenían reformas a la LOCGR y a la LGCI que son retomadas, con distinta técnica y alcance, en el expediente n.° 25.722. Esa comparación permite identificar qué restricciones fueron objetadas previamente, cuáles fueron analizadas por la Sala Constitucional y cuáles se reproducen o intensifican en la nueva propuesta.

De acuerdo con el texto base del expediente n.° 25.722, el artículo 1 del proyecto reforma los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11, 12, 15, 20, 21, 22, 23, 25, 33 y 38 de la LOCGR, y el

artículo 3 deroga su artículo 17. A su vez, el artículo 2 reforma los artículos 1, 7, 8, 9, 10, 12, 18, 21 y 35 de la LGCI. El examen se efectúa de manera integrada, pues ambas series de modificaciones inciden sobre el mismo sistema de control y fiscalización de la Hacienda Pública. Asimismo, dicho proyecto plantea modificaciones que trascienden la delimitación competencial y administrativa de la Contraloría General de la República (CGR). Sus disposiciones inciden, tanto en el control que deben ejercer las propias instituciones sobre su gestión, como en la función de las auditorías internas y las potestades de fiscalización de la CGR. Asimismo, afectan el alcance del apoyo técnico independiente que ésta brinda a la Asamblea Legislativa, como órgano auxiliar en la vigilancia de la Hacienda Pública.

Por ello, su valoración debe considerar las consecuencias para la gestión pública y la ciudadanía. El control interno y la fiscalización no constituyen fines en sí mismos, sino mecanismos que contribuyen a hacer efectivos los mandatos constitucionales[1] de vigilancia de la Hacienda Pública, evaluación de resultados y rendición de cuentas, al prevenir irregularidades, promover la corrección de deficiencias y verificar que los recursos públicos se traduzcan en resultados positivos para la población.

Desde esa perspectiva, el criterio analiza las modificaciones al control interno a cargo de las administraciones, a las funciones de las auditorías internas y a la fiscalización superior, en manos de la CGR, considerando sus consecuencias para la prevención de riesgos, la evaluación de la gestión y la corrección de deficiencias. El análisis comprende su correspondencia con los límites ya establecidos por la Sala Constitucional, dado que el proyecto retoma disposiciones sustancialmente equivalentes a otras ya declaradas inconstitucionales, así como la valoración de las nuevas modificaciones que incorpora.

La CGR reconoce la importancia de la delimitación de responsabilidades, particularmente entre la administración activa y los órganos de control, así como promover controles ágiles, oportunos y proporcionales. No obstante, estos objetivos deben alcanzarse respetando las garantías constitucionales y preservando los mecanismos que permiten a las instituciones cumplir sus fines y rendir cuentas a la ciudadanía. Por las afectaciones técnicas y las objeciones constitucionales desarrolladas en este análisis, esta Contraloría emite el presente criterio y **manifiesta su oposición al proyecto.**

## II. Antecedentes y marco jurisprudencial

Los proyectos n.° 24.364 y n.° 24.467, conocidos como Jaguar I -que pretendía modificar, en lo que interesa, los artículos 11, 12, 17 y 22 de la LOCGR- y Jaguar II -que buscaba reformar, en lo sustancial, los numerales 4, 12 y 38 de la LOCGR-, respectivamente, constituyen antecedentes relevantes para examinar los límites constitucionales de las reformas a las potestades de fiscalización superior[2].

Mediante la opinión consultiva n.° 21375-2024, referente a Jaguar I, la Sala Constitucional encontró vicios de inconstitucionalidad en los cuatro artículos consultados (siendo objeto de consulta los numerales 11, 12, 17 y 22 LOCGR), con la salvedad relativa a la prohibición de sustituir o abarcar funciones propias de la Administración Activa. Posteriormente, en la opinión consultiva n.° 28774-2024, relacionada con Jaguar II, declaró

1 Constitución Política, artículos 11, 183 y 184.
2 Asamblea Legislativa, expedientes legislativos n.° 24.364, Ley Jaguar para impulsar el desarrollo de Costa Rica, y n.° 24.467, Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica.

inconstitucionales dos de los tres artículos consultados (siendo objeto de consulta los numerales 4, 12 y 38 de la LOCGR), sin encontrar vicios, por mayoría, en la reforma al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), relativa a la delimitación de competencias[3].

De estos pronunciamientos se desprende una distinción fundamental para analizar el presente proyecto, delimitar las responsabilidades de la Administración y de la CGR es admisible, pero esa delimitación no puede utilizarse para restringir las potestades constitucionales de fiscalización. La ausencia de vicios en la disposición examinada en Jaguar II (artículo 12) se refiere a ese texto y no constituye un aval general para otras restricciones al control y vigilancia efectiva de la Hacienda Pública.

Mediante el oficio DJ-2135-2024, la CGR señaló que la separación entre fiscalización y Administración Activa ya está reconocida en el ordenamiento jurídico, los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional[4]. Corresponde a la Administración adoptar las decisiones de gestión, mientras que la Contraloría puede evaluar sus actuaciones y requerir las correcciones procedentes dentro de sus competencias. La prohibición de coadministrar debe entenderse a partir de esa distribución de responsabilidades. Así mismo, sobre el numeral 38 de la LOCGR en el mencionado criterio se expuso la posición de este órgano contralor al respecto, por lo que para estos efectos se remite a lo señalado en ese oficio.

Estos antecedentes orientan el análisis de las reformas planteadas mediante el proyecto n.° 25.722 que, en gran medida, **reproduce restricciones declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional.**

## III. Corrección funcional y prohibición de coadministración

La CGR no forma parte de la Administración activa fiscalizada. La jurisprudencia y los criterios institucionales aportados a lo largo de este proceso de reforma, junto con los denominados proyectos de ley jaguar, coinciden en que el control externo no puede reemplazar al jerarca en la toma de decisiones, ni asumir directamente funciones decisorias, ejecutivas, resolutorias, directivas u operativas propias de la Administración Activa. Esta delimitación responde al principio de corrección funcional y es compatible con el diseño constitucional.

No obstante, de esa premisa no se sigue que toda actuación que incide sobre la conducta de la Administración constituya coadministración. La labor de fiscalizar comprende, dentro de las competencias atribuidas por el ordenamiento, evaluar actos, determinar incumplimientos, prevenir riesgos, formular observaciones, emitir disposiciones, efectuar advertencias, ordenar actuaciones instrumentales necesarias para el ejercicio del control, requerir medidas correctivas y promover la determinación de responsabilidades mediante los procedimientos correspondientes. Lo determinante es que estas actuaciones tengan fundamento en las competencias del órgano fiscalizador y respeten las atribuciones

[3] Sala Constitucional, opiniones consultivas n.° 21375-2024, de las 18:45 horas del 29 de julio de 2024 y n.° 28774-2024, de las 18:20 horas del 1 de octubre de 2024.

[4] Contraloría General de la República, oficio n.° 19111 (DJ-2135), de 11 de noviembre de 2024.

y el margen de decisión de la Administración. La prohibición de coadministrar no impide que el control produzca efectos vinculantes ni que exija corregir las deficiencias identificadas.

## IV. Afectaciones sobre la gestión pública y la rendición de cuentas

Proteger los fondos públicos es indispensable, pero no suficiente para asegurar que las instituciones actúen conforme a la ley, utilicen eficientemente dichos recursos y brinden servicios que respondan a las necesidades de la población. Para cumplir esos fines, necesitan información confiable, procesos que funcionen efectivamente y capacidad para anticipar y corregir problemas. El control interno forma parte de la gestión mediante la cual se aseguran esas condiciones.[5] La reforma a la LGCI fragmenta la concepción integral del Sistema de Control Interno (SCI), destinado a proporcionar una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos institucionales y fundamentada en los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y rendición de cuentas. La reducción del SCI a una simple dimensión patrimonial-financiera elimina los controles sobre la gestión de riesgos, procesos de dirección y sistemas de información, debilitando la gobernanza del sector público lo que va en contra de principios constitucionales como la transparencia y la rendición de cuentas.

En esta línea, las reformas reducen sustancialmente el alcance del control interno que debe ejercer la propia Administración Activa. La modificación al artículo 1 de la Ley General de Control Interno (LGCI) restringe su ámbito al resguardo de fondos públicos, mientras que la reforma al artículo 8 de la LGCI concentra los objetivos del sistema de control interno (SCI) en la protección y conservación de dichos fondos, así como en el cumplimiento de la ley únicamente en esa materia. De ahí que se eliminan como objetivos expresos del SCI la confiabilidad y oportunidad de la información, la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable a toda la gestión institucional.

Esta reducción desvincula los objetivos del SCI de una parte esencial de las responsabilidades que las instituciones deben seguir cumpliendo. El control interno es inherente a la gestión, se integra en la planificación, la ejecución y el seguimiento de las actividades mediante las cuales cada institución cumple sus fines. Limitarlo al resguardo de fondos públicos desvincula el alcance del sistema de la gestión que debe apoyar, pues las instituciones necesitan controlar el conjunto de sus procesos y decisiones, no únicamente su dimensión financiera. Estos controles son parte del ejercicio de la función administrativa y no constituyen una intervención de los órganos de control en las decisiones de gestión.

Además debe indicarse que en la reforma del artículo 9 LGCI existe una subordinación de la actuación fiscalizadora a facultades "asignadas expresamente por ley" que desconoce la jurisprudencia constitucional (votos n.° 2826-97, n.° 03027-2000 y n.° 14286-2005), según la cual la CGR conserva legitimación constitucional directa e indisponible para vigilar la Hacienda Pública y emitir regulaciones, directrices y lineamientos generales, aún sin desarrollo legal específico. Asimismo, el uso de términos ambiguos como "interferir indebidamente" genera inseguridad jurídica respecto del alcance de la potestad fiscalizadora.

A la reducción del ámbito y los objetivos del SCI se suma la restricción de los deberes de los jerarcas y titulares subordinados previstos en el artículo 12 de la LGCI,

[5] Constitución Política, artículo 11. LGCI, artículos 7, 8, 9 y 10.

relativos a la corrección de irregularidades y la atención de recomendaciones de los órganos de control. Ambas modificaciones se refuerzan, pues limitan tanto los objetivos que el sistema debe contribuir a alcanzar como los deberes expresos de actuación ante las deficiencias. Aunque subsisten las obligaciones institucionales establecidas en otras disposiciones, se reduce el alcance de los mecanismos destinados a asegurar su cumplimiento. Así, una institución podría preservar sus recursos frente a pérdidas o usos indebidos y, aun así, incumplir normas legales o técnicas, operar con información poco confiable o prestar servicios deficientes, sin que estos aspectos queden comprendidos como objetivos del SCI y con deberes de respuesta restringidos.

La reducción también afecta la capacidad de anticipar los problemas. La modificación al artículo 18 de la LGCI circunscribe el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) al resguardo de fondos públicos, excluyendo de ese ámbito los riesgos que trasciendan dicha finalidad, aun cuando comprometan la continuidad de los servicios, el cumplimiento normativo, la confiabilidad de la información o la integridad institucional. La importancia de valorar estos riesgos radica en que permite adoptar medidas antes de que las deficiencias afecten el funcionamiento de la institución o los servicios que recibe la población[6].

Precisamente, las Normas de Control Interno para el Sector Público vinculan la valoración de riesgos con el cumplimiento de los objetivos institucionales, la planificación y la toma de decisiones. Su actualización en 2026 reforzó la prevención de riesgos para la integridad, incluidos los relacionados con corrupción y conflictos de interés. Estos riesgos muestran por qué la prevención no puede depender exclusivamente de una posible pérdida de fondos ya que un conflicto de interés puede comprometer la imparcialidad de una decisión antes de producir un perjuicio patrimonial. Limitar el SEVRI al resguardo de fondos reduce su alcance para atender situaciones que afectan el interés público por otras vías.

La confiabilidad y oportunidad de la información permite apreciar otra consecuencia concreta de la reforma. Eliminarla como objetivo del SCI no suprime las obligaciones institucionales de producir información confiable, pero reduce el alcance del sistema destinado a proporcionar seguridad razonable sobre su cumplimiento. Los jerarcas necesitan información que refleje la realidad de sus instituciones para identificar problemas, establecer prioridades, adoptar decisiones y evaluar si las medidas implementadas están produciendo los resultados esperados. A su vez, la ciudadanía requiere información confiable para conocer cómo funcionan los servicios y exigir cuentas sobre su desempeño.

La importancia de mantener este objetivo se evidencia en la fiscalización[7] de las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 relacionadas, por ejemplo, con los tiempos de espera para cirugías de catarata en la Caja Costarricense de Seguro Social. Aunque la Administración reportó un promedio de espera de 175 días y un cumplimiento del 240% de la meta anual de 2023, la Contraloría determinó que la metodología utilizada no correspondía al indicador previsto, pues excluía los tiempos de espera de los pacientes efectivamente intervenidos durante el período. La información

[6] Ley General de Control Interno, artículos 14 y 18. Contraloría General de la República, Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

[7] CGR, informe conjunto DFOE-BIS-IAA-00001-2024 / DFOE-SOS-IAA-00001-2024, párrafos 1.52 a 1.71, páginas 11 a 15, relativo a la calidad de la información reportada sobre metas del PNDIP 2023-2026.

reportada podía, por tanto, generar una percepción equivocada del cumplimiento de la meta y dificultar la identificación de las medidas necesarias para mejorar el servicio.

Si bien, esta deficiencia fue identificada mediante la fiscalización superior, asegurar la confiabilidad de esa información corresponde a la Administración Activa, mediante controles cuya efectividad también debe poder evaluar la auditoría interna. El aporte del SCI consiste precisamente en prevenir, detectar y corregir este tipo de deficiencias como parte del funcionamiento habitual de la institución. Al excluir la calidad de la información de sus objetivos, la reforma debilita el marco que orienta esos controles y su evaluación independiente, con consecuencias para las decisiones y la rendición de cuentas.

Como ha señalado la CGR en sus informes sobre rendición de cuentas[8], el control interno, las auditorías y la fiscalización, junto con la información de calidad y la evaluación de resultados, contribuyen a hacer efectivo el mandato de evaluación de resultados y rendición de cuentas previsto en el artículo 11 constitucional. Sin embargo, al limitar el SCI al resguardo de fondos públicos, se restringen los controles que permiten prevenir riesgos, verificar el cumplimiento de las obligaciones institucionales y corregir deficiencias. Esto debilita las garantías de que la gestión se apoye en información confiable, opere eficientemente y alcance sus objetivos. Lo que está en juego, por tanto, es la capacidad de las instituciones para brindar los servicios que la población necesita y de la ciudadanía para exigir cuentas sobre su calidad y resultados.

## V. Reducción del alcance de las auditorías internas y de su contribución a la gestión pública

A las restricciones al control interno que ejerce la Administración se suman las que afectan su evaluación independiente por las auditorías internas. Conforme al artículo 21 vigente de la LGCI, la función de auditoría interna constituye una actividad independiente, objetiva y asesora que contribuye al logro de los objetivos institucionales mediante la evaluación de la administración del riesgo, el control y los procesos de dirección.

Esta función tiene como propósito que los jerarcas y la administración activa cuenten con una valoración independiente de su gestión y proporcionar a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación institucional se ajusta al ordenamiento jurídico y técnico y a las prácticas sanas[9]. Sin embargo, las reformas inciden en tres condiciones necesarias para ese aporte, pues restringen las materias que pueden examinar, la oportunidad de sus actuaciones preventivas y el deber expreso de atender sus resultados.

En cuanto a las materias que pueden examinar, la reforma propuesta al artículo 21 de la LGCI reduce ese alcance al definir la auditoría interna como una actividad destinada exclusivamente a evaluar la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos autorizados, mientras que el artículo 35 circunscribe las materias de sus informes a riesgos relacionados con el resguardo de fondos públicos. Estas disposiciones introducen límites expresos al objeto de la auditoría interna y al contenido de sus informes, restringiendo la evaluación de aspectos de la gestión institucional que trasciendan esas materias. La delimitación del artículo 21 afecta al conjunto de la función, incluido su aporte asesor y preventivo. La

[8] CGR. *Construyendo un mejor futuro: rendición de cuentas para impulsar la calidad en los servicios públicos*. Opiniones y Sugestiones n.° DFOE-FIP-OS-00001-2023, apartados 3.3, “Mecanismos para la rendición de cuentas” (p. 33), y 4.1, “Consideraciones finales y recomendaciones” (pp. 38-39).

[9] LGCI, artículo 21 vigente, relativo al concepto funcional de auditoría interna.

permanencia de otras competencias en el artículo 22 no neutraliza esas restricciones, sino que genera una contradicción entre las funciones que se conservan y el ámbito dentro del cual se permitiría ejercerlas. Por ello, la afirmación de la exposición de motivos de que se preservan las restantes competencias legales no se corresponde con los límites del articulado.

La ejecución presupuestaria forma parte del ámbito de examen de las auditorías internas. La restricción cuestionada consiste en convertirla en el objeto exclusivo de su función, pese a que los riesgos que comprometen los resultados institucionales pueden trascender esa materia. La continuidad de los servicios, la seguridad de la información, la integridad de los procesos, el cumplimiento de las obligaciones institucionales, entre otros, requieren controles cuya efectividad debe poder evaluarse independientemente. La auditoría interna necesita priorizar su trabajo según la relevancia de esos riesgos, aun cuando no existan desviaciones presupuestarias. Con la reforma, los asuntos que excedan la delimitación propuesta quedarían fuera de sus evaluaciones, aunque resulten determinantes para el cumplimiento de fines institucionales.

La relación entre la evaluación de los controles y el cumplimiento de los fines institucionales ha sido reconocida por la Procuraduría General en el dictamen C-007-2005[10], al examinar las competencias de auditoría interna en materia de prevención de la legitimación de capitales. Este antecedente muestra que su función comprende evaluar controles destinados al cumplimiento de obligaciones sustantivas de la institución, más allá de la ejecución presupuestaria. En concordancia, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público vinculan la planificación y el alcance del trabajo con los objetivos y riesgos de la organización[11]. Evaluar si esos controles contribuyen a una gestión eficiente y eficaz no supone asumir las decisiones administrativas, sino aportar información para que las autoridades puedan mejorarla y responder por sus resultados.

En cuanto a la oportunidad de sus actuaciones, a esa restricción material se suma la prohibición de evaluar previamente la gestión administrativa contenida en los artículos 1, 12, 18 y 35 de la LGCI propuestos. Por tanto, no basta con que el artículo 22 de la LGCI mantenga las atribuciones de asesoría y advertencia. Estas quedan limitadas tanto por la delimitación de la función de auditoría interna a la ejecución presupuestaria como por la prohibición de examinar previamente las actuaciones administrativas. La reforma conserva formalmente la facultad de advertir, pero impide ejercerla cuando requiere esa evaluación previa para identificar y comunicar oportunamente los riesgos[12].

El carácter previo de una asesoría o advertencia no supone, por sí mismo, el ejercicio de funciones de administración activa. Examinar una actuación prevista y comunicar sus riesgos no equivale a decidir, autorizar o ejecutar esa actuación. Estas responsabilidades permanecen en la Administración. Por ello, la prohibición de coadministrar no justifica impedir el análisis que sustenta el ejercicio oportuno de las competencias preventivas de la auditoría interna.

La importancia de estas competencias se evidencia, por ejemplo, en la implementación del sistema ERP en la Caja Costarricense de Seguro Social. Según

---

10 Procuraduría General de la República, dictamen C-007-2005, de 12 de enero de 2005.

11 Contraloría General de la República, *Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público*, resolución R-DC-119-2009, normas 2.2.

12 LGCI, artículos 22, inciso d), 34, inciso a), y 35. Ley n.° 10881 reforma a los artículos 22, 34 y 35 de la LGCI.

documentó la CGR en el oficio DFOE-BIS-ORD-00003-2025[13], antes de la puesta en operación de junio de 2025, la Auditoría Interna advirtió sobre componentes esenciales incompletos, pruebas pendientes y ausencia de planes de continuidad, e instó a validar las condiciones necesarias para el lanzamiento. Estas advertencias abordaron riesgos operativos que trascienden la ejecución presupuestaria y requirieron examinar las condiciones del sistema antes de su puesta en operación, sin asumir la decisión de iniciarla. El ejemplo muestra por qué el aporte preventivo exige tanto competencias para evaluar esas materias como la posibilidad de hacerlo cuando los responsables de la gestión se encuentran a tiempo de adoptar medidas para proteger los servicios.

En criterio de este órgano contralor una de las reformas más intensas del capítulo es esta debido a que la nueva definición elimina del núcleo funcional de la auditoría interna, su dimensión preventiva, correctiva y de evaluación sistémica que es garantía de la ciudadanía, y la reduce completamente al control de la ejecución presupuestaria. Ello vacía funciones que el régimen vigente concibe como esenciales para el control interno y afecta el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, del cual las auditorías internas forman parte. En razón de lo anterior se estima que la mencionada reforma a los numerales 1, 12, 21 y 35 de la LGCI va en contra de lo establecido en el voto n.° 21375-2024 de las 18:45 horas del 29 de julio del 2024 por la Sala Constitucional, que claramente dispone que "*el legislador no está habilitado por el Derecho de la Constitución -valores, principios y normas- en el ejercicio de la potestad de legislar, a suprimir, modificar y, fundamentalmente, imponer cómo se deben ejercer las atribuciones constitucionales diseñadas como parte de los mecanismos esenciales que integran el modelo constitucional de control de la hacienda pública, y tampoco puede afectar la distribución funcional de competencias prevista por el ordenamiento jurídico debilitando las estructuras institucionales destinadas a garantizar la tutela efectiva de la Hacienda Pública, de ahí que estamos frente a una materia sustraída de la potestad de legislar*". En consecuencia, el legislador ordinario no puede restringir una potestad necesaria para el ejercicio efectivo de las atribuciones conferidas a la CGR por los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

La tercera afectación se refiere a la atención de los resultados de su trabajo. Identificar y comunicar una deficiencia no basta, pues su corrección requiere una respuesta de los jerarcas y titulares subordinados responsables, conforme a los procedimientos legales. La reforma al artículo 12, inciso c), de la LGCI restringe el deber expreso de analizar e implantar las observaciones, recomendaciones y disposiciones de los órganos de control a las formuladas en materia de ejecución presupuestaria. Aunque subsisten otras disposiciones sobre la atención de informes y recomendaciones, particularmente, los artículos 36, 37 y 38 de la LGCI, esta delimitación restringe el alcance de ese deber y la respuesta institucional ante hallazgos que trascienden esa materia[14].

Conservar las garantías de independencia funcional y de criterio, así como la inamovilidad de los titulares de las auditorías internas, no compensa estas restricciones. Si sus competencias se limitan a la ejecución presupuestaria, conservarán independencia dentro de ese ámbito, pero no podrían invocarla para examinar otros aspectos esenciales de la gestión institucional que queden excluidos de sus funciones. La independencia

[13] Contraloría General de la República, oficio n.° DFOE-BIS-ORD-00003-2025 del 11 de noviembre de 2025, relativo a la salida en vivo forzada del sistema ERP en perjuicio de la continuidad de operaciones de la CCSS.

[14] Ley General de Control Interno, artículo 12, inciso c), vigente y texto propuesto en el artículo 2 del proyecto n.° 25.722. Véanse también los artículos 36, 37 y 38 de la LGCI, relativos a los procedimientos de atención de informes y recomendaciones de auditoría interna.

protege el ejercicio de las competencias; no sustituye la necesidad de contar con un ámbito de actuación suficiente para evaluar los riesgos y controles relevantes de la institución[15].

Por estas razones, la CGR considera indispensable preservar el alcance integral y preventivo de la función de auditoría interna, así como la coherencia de los mecanismos para atender sus resultados. La afectación trasciende el ámbito de trabajo de las auditorías. Los gestores públicos contarían con menos apoyo independiente para identificar y atender problemas, y la ciudadanía vería debilitada una garantía de que las deficiencias que afectan los servicios sean advertidas y corregidas.

## VI. Debilitamiento de las garantías constitucionales de independencia y control superior de la Hacienda Pública

La delimitación de responsabilidades entre la Administración Activa y la CGR debe preservar tanto la responsabilidad de las instituciones de decidir y ejecutar su gestión como las potestades constitucionales para fiscalizarla. Como se explicó en los antecedentes, la Sala Constitucional admitió la prohibición de sustituir o abarcar funciones propias de la Administración, pero censuró restricciones a las potestades constitucionales de fiscalización. Esa distinción permite valorar si las modificaciones propuestas aclaran responsabilidades o limitan la efectiva vigilancia de la Hacienda Pública.

Las modificaciones propuestas a los artículos 1, 2 y 23 de la LOCGR deben examinarse conjuntamente, en tanto inciden sobre la posición institucional, las atribuciones y la potestad reglamentaria de la Contraloría General de la República. La eliminación de referencias a su condición de órgano constitucional fundamental, la incorporación de un catálogo de atribuciones susceptible de interpretarse restrictivamente y la falta de precisión respecto de la reforma a su potestad reglamentaria generan incertidumbre sobre el alcance de sus competencias. En consecuencia, dichas modificaciones deben garantizar (lo que no hace el texto actual) que no se reduzcan las potestades de fiscalización derivadas directamente de los artículos 183 y 184 constitucionales, ni se comprometa su independencia funcional y administrativa.

El proyecto afecta las materias que la CGR puede examinar, el momento en que puede intervenir y las medidas que puede adoptar. Sus efectos no se limitan a restringir los controles previos, sino que alcanzan también el contenido y los instrumentos de la fiscalización posterior.

En cuanto al alcance material de la fiscalización, las reformas a los artículos 4, 8, 11 y 12 de la LOCGR concentran su ejercicio en el resguardo de fondos públicos, pese a que la Hacienda Pública comprende también las normas, potestades, obligaciones y relaciones jurídicas vinculadas con su administración y control. La efectiva vigilancia de la Hacienda Pública no se agota en proteger los recursos frente a pérdidas o usos indebidos; comprende también el examen de cómo se obtienen, administran y aplican al cumplimiento de los fines públicos.

La restricción de la potestad auditora a auditorías financieras, prevista en la reforma al artículo 21 de la LOCGR y la derogatoria del artículo 17, relativo al control de eficiencia,

[15] LGCI, artículos 25 y 27, sobre independencia funcional y de criterio y asignación de recursos a las auditorías internas. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículo 15, sobre garantía de inamovilidad de los auditores y subauditores internos.

reducen también el alcance de la fiscalización posterior. La revisión de la información financiera no sustituye una evaluación dirigida a establecer por qué un programa incumple sus objetivos o un servicio utiliza ineficientemente sus recursos. Además, la derogatoria del artículo 17 elimina la regulación expresa de la potestad para requerir medidas correctivas en materia de eficiencia. Así, el proyecto limita, tanto la identificación de esos problemas, como los instrumentos para exigir su atención, aun cuando se examinen posteriormente actuaciones ya realizadas.

Para comprender lo que se pierde con esa restricción, debe precisarse que fiscalizar la eficiencia significa examinar la relación entre los recursos utilizados y los bienes o servicios obtenidos, mientras que evaluar la eficacia permite determinar si se alcanzan los objetivos previstos. Estas evaluaciones aportan elementos para identificar las causas de las deficiencias y exigir su corrección dentro de las competencias de la CGR sin asumir la responsabilidad de administrar.

Por ejemplo, una auditoría operativa sobre los servicios de salud puede examinar si los recursos destinados a reducir las listas de espera se utilizan eficientemente y si se alcanzan las metas previstas, identificar las causas de los incumplimientos y requerir medidas correctivas dentro de las competencias de la CGR. Ello no significa que la Contraloría asigne turnos al personal médico, programe cirugías o dirija los servicios. Esas decisiones corresponden a los responsables de la gestión, que deben atender las deficiencias identificadas y responder por los resultados de su gestión. Pero ¿qué sucedería hacia adelante si este tipo de auditorías no pudieran llevarse a cabo? ¿si las causas de los problemas no se identificaran o se atribuyeran a distintos motivos?

Esta separación entre evaluación y gestión también forma parte de los estándares internacionales de fiscalización. La Declaración de Lima (INTOSAI-P 1), en su artículo 4, reconoce que el control comprende tanto la legalidad y regularidad como la economía y eficiencia de las operaciones, incluyendo la organización y los sistemas administrativos. La Declaración de México (INTOSAI-P 10), en su principio 3, complementa esa orientación al reconocer un mandato amplio para evaluar la economía, eficiencia y eficacia, sin participar en la gestión de las organizaciones auditadas. Por tanto, evaluar el desempeño forma parte de la función reconocida a las entidades fiscalizadoras superiores -EFS- y es compatible con mantener las decisiones administrativas en las instituciones fiscalizadas, conforme a las competencias de cada ordenamiento.

Desde esta distinción, la referencia de la exposición de motivos a fiscalizaciones sobre salud, educación e infraestructura no demuestra, por sí misma, que exista coadministración. Lo relevante es determinar si alguna actuación sustituye una decisión administrativa, no simplemente si examina el funcionamiento de un servicio o exige corregir sus deficiencias.

En particular, la prohibición de “ordenar o recomendar” asuntos propios de la Administración, contenida en el artículo 1 propuesto de la LGCI, restringe el ejercicio de las competencias de control al no distinguir entre actuaciones que implican asumir responsabilidades propias de la Administración y aquellas dirigidas a exigir la corrección de deficiencias en la gestión pública. Que una disposición o recomendación se refiera a la gestión, a la eficiencia o eficacia de los servicios o al cumplimiento legal, no significa que sustituya a quien debe decidir, sino que demanda a ese responsable cumplir con sus

deberes en procura del buen funcionamiento de los servicios públicos; entonces la pregunta obligada es ¿por qué incomoda tanto esa competencia?

La eliminación del control de eficiencia debe valorarse, además, frente a lo resuelto en Jaguar I. En la resolución n.° 2024-21375, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la reducción del control de eficiencia y de las potestades para efectuar prevenciones y dictar instrucciones y órdenes. Aunque el proyecto actual utiliza una formulación distinta, la derogatoria del artículo 17, junto con la limitación de las auditorías a la materia financiera, reproduce una restricción sustantiva de ese control. Por esa razón, en criterio de este órgano contralor, la supresión del parámetro de eficiencia, con la derogatoria del artículo 17 LOCGR, debe analizarse de manera conjunta con la modificación de los artículos 11, 21 y las reformas correlativas al artículo 25[16] de la LOCGR. La propuesta elimina expresamente la eficiencia como finalidad del ordenamiento de fiscalización superior y deroga el sustento legal que permite a la Contraloría General ejercer control sobre la eficiencia de los controles internos y dictar prevenciones, órdenes e instrucciones al respecto. En este sentido, la Sala Constitucional en el voto n.° 21375-2024 declaró inconstitucional la reducción de estas potestades de fiscalización, señalando que "(...) *el legislador no está habilitado por el Derecho de la Constitución a suprimir, modificar y, fundamentalmente, imponer cómo se deben ejercer las atribuciones constitucionales al órgano contralor, de ahí que estamos frente a una materia sustraída de la potestad de legislar* (...). En consecuencia, cercenar el control de eficiencia y limitar el alcance del artículo 25 contraviene el diseño constitucional del sistema de fiscalización superior consagrado en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y su jurisprudencia.

La restricción material se combina con una limitación del momento en que puede ejercerse el control. El artículo 4 propuesto de la LOCGR dispone que la fiscalización se ejercerá “a posteriori”, mientras que el artículo 12 impide evaluar previamente la gestión administrativa. Sin embargo, el momento del control no determina que exista coadministración. Una revisión previa puede verificar requisitos de legalidad antes de que un acto produzca efectos; una intervención concomitante puede identificar incumplimientos durante su ejecución. En ambos casos, el órgano fiscalizador actúa dentro de sus atribuciones, sin asumir las decisiones que corresponden a la Administración. Así mismo, la expresión que se utiliza a lo largo del proyecto, presente en este artículo, sobre “*el resguardo de los fondos públicos”*, no sólo no coincide con la que utiliza la Constitución Política en el artículo 183 que habla de Hacienda Pública, sino que tampoco contiene una explicación o profundización sobre el sentido en que debe entenderse. Lo que sí está claro es que no puede ir en contra de las competencias constitucionales y legales encargadas por el Derecho de la Constitución a la CGR.

Así las cosas este órgano contralor identifica como una clara intención de reforma reducir el control a uno “*a posteriori*” y fijar como un parámetro de fiscalización el “*resguardo de fondos públicos exclusivamente*” como dos grandes límites generales. Esta redacción excluye los controles previos reconocidos constitucional y legalmente, además reduce significativamente el concepto de Hacienda Pública que utiliza la Constitución Política, a un resguardo de recursos financieros o dinero, en contra de la jurisprudencia constitucional

[16]Conforme al artículo 25 de la LOCGR n.° 7428, referido a las potestades de control sobre ingresos y exoneraciones, la propuesta plantea la supresión de la frase «en forma eficiente» en lo relativo al fiscalización del uso y destino de tales beneficios.

referente a la protección de las competencias constitucionales asignadas a la CGR, las cuales son indisponibles para el legislador si su objetivo es disminuirlas, rebajarlas, suprimirlas, atribuirlas a otro órgano o ente o modificarlas (ver con especial atención la resolución n° de la Sala Constitucional n° 21375-2024 de las 18:45 horas del 29 de julio del 2024), por lo que en criterio de este órgano contralor, no es posible reducir sus competencias a un control únicamente posterior, así como tampoco se pueden limitar sus funciones únicamente al resguardo de recursos financieros, porque la Hacienda Pública se compone de muchos elementos como recursos financieros, bienes, derechos, obligaciones, normas, sujetos, etc., con los que cuenta especialmente la Administración Pública. De ahí que esta reducción disminuye las competencias de la CGR.

La Declaración de Lima permite precisar las consecuencias de esta propuesta. Su artículo 2 reconoce que el control previo puede corresponder a una EFS según el ordenamiento y las necesidades de cada país, mientras que el control posterior constituye una función irrenunciable. El proyecto no se limita a modificar el momento de la fiscalización, pues dispone su ejercicio posterior y, simultáneamente, restringe las materias y los instrumentos de ese control. Mantenerlo formalmente no asegura su efectividad si se reduce lo que puede examinarse y las medidas para corregir las deficiencias.

Las restricciones propuestas tienen consecuencias concretas sobre el refrendo y la posible adopción de medidas cautelares. En materia de contratación pública, la reforma al artículo 20 de la LOCGR condiciona la aprobación de los contratos estatales a que una ley especial exija ese requisito, reduce el plazo general de treinta a veinte días hábiles y establece diez días hábiles para las empresas públicas en competencia, manteniendo el silencio positivo. El refrendo constituye una garantía de legalidad con fundamento directo en el artículo 184, inciso 1), constitucional. En cuanto a esta limitación del refrendo, considera, esta Contraloría General que existe un riesgo alto de inconstitucionalidad virtud de que solo existirá el refrendo de las contrataciones cuando lo establezca una ley especial, lo anterior convirtiéndolo en una función meramente excepcional contrario a lo regulado actualmente, en la propia Constitución Política que lo considera regla general. Esto implica, además, una disminución de las competencias de la CGR que riñe con la indisponibilidad de supresión, rebaja, disminución, traslado o modificación establecidos en la resolución n° 21375-2024 de las 18:45 horas del 29 de julio del 2024 de la Sala Constitucional, aunado a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional en el voto 02396-2018 del 14 de febrero del 2018 al señalar: "(...) *Por ello, resulta acertada la afirmación del representante de la Contraloría General de la República en su gestión, al considerar que* ***es constitucionalmente posible que en atención a la naturaleza, objeto y cuantía de la contratación de que se trate, éste órgano establezca condiciones razonables y proporcionadas a la facultad que el artículo 184 constitucional le otorga para refrendar los contratos del Estado, con miras a no crear mecanismos que afecten una expedita gestión administrativa, y en atención al interés público****; toda vez que el refrendo debe entenderse como parte de las atribuciones de fiscalización de la hacienda pública que le corresponde en exclusiva a la Contraloría, para cuyo ejercicio posee absoluta independencia funcional y administrativa, en virtud de lo dispuesto en el propio artículo 183 de la Carta Fundamental, motivo por el cual puede definir los alcances, mecanismos y procedimientos de fiscalización superior, incluso frente al legislador, si éste afecta su independencia, según se anotó con anterioridad en la sentencia número 00998-98. (…)".* (El destacado no forma parte del original). Es decir la Sala Constitucional ha reconocido que su ejercicio puede racionalizarse y adecuarse a las

características de las contrataciones, pero preservando su finalidad y las competencias constitucionales correspondientes[17].

Asimismo, la reforma al artículo 22 de la LOCGR restringe las investigaciones al resguardo de fondos públicos e impide que la Contraloría suspenda estudios, análisis, actos o contratos del Estado, sin una orden judicial. Esta última limitación reproduce sustancialmente una disposición examinada por la Sala Constitucional en la opinión consultiva n.° 21375-2024, correspondiente a Jaguar I, que fue declarada inconstitucional por mayoría. El Tribunal reconoció la importancia de conservar la posibilidad de adoptar medidas cautelares cuando resulten necesarias para evitar daños graves o irreparables a la Hacienda Pública[18]. A juicio de la CGR, la reproducción de ese condicionamiento mantiene el vicio señalado, aunque se incorpore en una nueva iniciativa.

Esta limitación también debilita el control posterior, pues una investigación puede identificar una posible irregularidad en una actuación ya realizada cuyos efectos continúan produciéndose. Exigir una orden judicial previa impide a la CGR disponer directamente la suspensión necesaria para contener esos efectos mientras se esclarecen los hechos. Preservar esta potestad no supone asumir la gestión administrativa ni defender facultades irrestrictas, sino conservar una medida de protección sujeta a las condiciones, garantías y controles del ordenamiento jurídico.

El efecto conjunto de estas modificaciones compromete el ejercicio efectivo de las atribuciones de vigilancia que derivan directamente de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política. El legislador puede regular sus procedimientos y condiciones de ejercicio, pero no vaciar su contenido ni impedir su ejercicio efectivo. Por esa misma razón, la referencia del artículo 9 propuesto de la LGCI a potestades de control asignadas expresamente por ley no puede operar como una exigencia de habilitación legal específica para ejercer atribuciones de origen constitucional.[19].

Tampoco basta con conservar el reconocimiento de la independencia funcional y administrativa. Esta garantía permite que la CGR ejerza su vigilancia sin subordinación a las autoridades fiscalizadas, pero requiere competencias e instrumentos suficientes para cumplir esa función. Mantener la independencia formal mientras se restringe sustancialmente el alcance de la fiscalización debilita la protección que debe proporcionar.

Estas garantías cumplen también una función democrática, la CGR es, por mandato del artículo 183 constitucional, una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, función que ejerce con independencia funcional y administrativa. Sus evaluaciones aportan una base técnica independiente para que el Poder Legislativo contraste la información de las autoridades, examine el uso de los recursos y los resultados de la gestión y exija explicaciones. Aunque la Asamblea conserva sus atribuciones, la reducción del alcance de la fiscalización limita ese apoyo y debilita su capacidad de ejercer un control político informado.

---

[17] Constitución Política, artículo 184, inciso 1). LOCGR, artículos 20 y 30 vigentes y reforma propuesta al artículo 20. Sala Constitucional, resoluciones n.° 5947-1998, n.° 9524-1999 y n.° 2396-2018.

[18] Sala Constitucional, opinión consultiva n.° 21375-2024, análisis del artículo 5 del expediente legislativo n.° 24.364 y por tanto, inciso d).

[19] Constitución Política, artículos 183 y 184. Sala Constitucional, resolución n.° 998-1998 y opinión consultiva n.° 21375-2024.

La afectación trasciende, por tanto, las competencias de la Contraloría. Una fiscalización de menor alcance reduce las posibilidades de conocer y cuestionar cómo se administran los recursos públicos y de exigir oportunamente la corrección de problemas que afectan a la población. Preservar estas garantías protege un contrapeso constitucional efectivo que permite a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía exigir cuentas a quienes tienen la responsabilidad de gestionar esos recursos y prestar los servicios públicos. Esa es la función democrática que debe resguardarse al delimitar competencias y modernizar el control.

## VII. Vicios de técnica legislativa e incongruencias del proyecto de reforma

El proyecto presenta posibles problemas de conexidad legislativa, particularmente, respecto de aquellas reformas que introducen modificaciones estructurales al sistema de control y fiscalización sin una justificación específica en su exposición de motivos. Si bien, existe una relación temática general con la delimitación de competencias de la Contraloría General de la República y de las auditorías internas, con la administración activa resulta necesario determinar si las modificaciones propuestas guardan una conexión objetiva y razonable con la finalidad de la iniciativa, conforme a los parámetros desarrollados por la Sala Constitucional. Esta valoración adquiere especial relevancia cuando las reformas trascienden la aclaración competencial y alteran sustancialmente el alcance de los mecanismos de control interno y fiscalización superior.

La redefinición de la naturaleza jurídica y la reiteración de la independencia funcional del órgano contralor guardan relación temática con el propósito general de aclarar la posición institucional de la CGR. Sin embargo, la propuesta normativa en su conjunto carece de unidad y coherencia lógica al incurrir en contradicciones internas, como las existentes entre los numerales 1 y 12 de la LOCGR, que elimina la rectoría del sistema de control a cargo de la CGR en numeral 1 y en el artículo 12 mantiene esa rectoría. Tampoco se expone una justificación específica suficiente sobre la necesidad de suprimir las referencias a “órgano constitucional fundamental” y a la rectoría del sistema previstas en la fórmula legal vigente.

La reforma propuesta al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República presenta un problema de técnica legislativa, por cuanto dicha disposición actualmente no regula las atribuciones o funciones de los auditores y subauditores internos, sino exclusivamente su garantía de inamovilidad. En consecuencia, resulta jurídicamente incongruente incorporar en esta norma una prohibición de coadministración, cuyo objeto es delimitar el ejercicio de competencias y no regular la garantía de estabilidad de dichos funcionarios. Esta inconsistencia adquiere especial relevancia si por esa vía se pretende condicionar o restringir la mencionada garantía de inamovilidad, desnaturalizando su finalidad protectora y generando incertidumbre sobre su alcance y aplicación.

Así también el artículo 23 de la LOCGR se cita entre las disposiciones que el artículo 1 del proyecto ordena reformar; no obstante, el texto base no incluye la nueva redacción propuesta para dicho numeral. Este órgano contralor constata un claro defecto de técnica legislativa y de seguridad jurídica, dado que resulta imposible determinar si la intención es mantener, modificar o suprimir la potestad reglamentaria exclusiva de la CGR en materias de competencia constitucional y legal.

Así mismo, existe una evidente falta de conexidad legislativa y motivación suficiente en el proyecto de ley, por cuanto se genera una disonancia directa entre su título, la exposición de motivos y el contenido normativo propuesto. Aunque en el título se enuncia que la iniciativa persigue aclarar las normas competenciales y organizativas de la Contraloría General de la República, la exposición de motivos no identifica como problema específico la denominación vigente del artículo 1 ni fundamenta razonablemente la supresión de referencias a "órgano constitucional fundamental" o a la rectoría del sistema. Esta falta de unidad temática y coherencia entre lo justificado y lo efectivamente regulado vulnera el principio democrático y el de conexidad legislativa, contraviniendo la jurisprudencia constitucional establecida en los votos n.° 17104-2007, n.° 16335-2010, n.° 1691-2016, n.° 19636-2017 y n.° 23789-2020 de la Sala Constitucional.

En relación con los artículos 7 y 8 de la LGCI, este órgano contralor advierte una clara falta de conexidad legislativa y motivación respecto del objeto del proyecto. Si bien, se aduce la intención de aclarar las competencias de la Contraloría General de la República, la propuesta carece de unidad lógica y coherencia temática en su conjunto. Por un lado, la reforma al artículo 7 debilita la rectoría del sistema de fiscalización mediante el uso de conceptos jurídicos indeterminados e imprecisos —como las referencias no delimitadas a los tipos de disposiciones o las decisiones de oportunidad y conveniencia—, entrando en directa contradicción con la permanencia de dicha rectoría en otras normas del proyecto como el artículo 12. Por otro lado, la modificación al artículo 8 reestructura radicalmente el concepto de control interno al eliminar objetivos fundamentales como la confiabilidad de la información, la eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, reduciendo el ámbito de fiscalización a un enfoque meramente financiero, sin desarrollar con una justificación debida las razones para hacer este ajuste estructural al sistema de control interno.

Así mismo en el numeral 21 de la LGCI se debe acotar desde el punto de vista de la conexidad que, si bien, existe una aparente relación o unidad temática, para que exista conexidad se debe dar una justificación reforzada por la magnitud del cambio funcional, que es inexistente en la exposición de motivos, es decir, no se expresan las motivaciones para eliminar las auditorías operativas y de carácter especial lo que contraviene la jurisprudencia constitucional. De la misma forma sucede con la reforma al numeral 35 LGCI, la supresión de servicios preventivos contenidos en el texto original y vigente, excede la mera formulación de una regla de no coadministración y debe justificarse separadamente las razones por las que se estima pertinente este tipo de ajuste, por lo que el órgano contralor no comparte la propuesta de reforma al contravenir la conexidad debida entre la exposición de motivos y el articulado sugerido.

## VIII. Consideraciones finales y posición institucional

En conclusión, el proyecto de ley presenta una grave y sustancial falta de conexidad legislativa y motivación suficiente, al existir una contradicción manifiesta entre su título, la exposición de motivos y el texto propuesto. La iniciativa introduce reformas estructurales a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y a la Ley General de Control

Interno —incluyendo la supresión de competencias clave de fiscalización y servicios preventivos— careciendo de la indispensable motivación técnica y de una relación lógica que las fundamente. Esta ausencia de unidad temática y coherencia quebranta la técnica legislativa, genera inseguridad jurídica y vulnera el principio democrático, en abierta contravención con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, por lo que el proyecto de ley adolece de graves vicios de inconstitucionalidad. Las instituciones mantendrán controles sobre el uso de los fondos públicos, pero estos, por sí solos, no constituyen un sistema de control interno capaz de prevenir, detectar y corregir los problemas que afectan su gestión y el cumplimiento de sus objetivos. A su vez, las auditorías internas verían limitado el alcance de su labor y la CGR tendría menores posibilidades de evaluar la gestión pública y exigir correcciones. El proyecto tampoco fortalece el control posterior. Por el contrario, restringe lo que puede revisarse y las medidas que pueden adoptarse incluso después de realizadas las actuaciones.

Estas restricciones afectan a la población porque los problemas de los servicios públicos no se reducen al manejo de fondos. Una institución puede ejecutar su presupuesto y, aun así, mantener demoras en la atención, utilizar ineficientemente sus recursos o informar resultados que no reflejan la realidad. Limitar los controles sobre esos aspectos debilita las garantías de que los problemas sean identificados, atendidos y explicados por los gestores públicos responsables y afectando la efectiva vigilancia de la Hacienda Pública que diseñó el constituyente.

La finalidad de evitar la coadministración no justifica esas restricciones, pues la separación entre las responsabilidades de gestión y de control ya está reconocida en el ordenamiento. Verificar la legalidad, evaluar si se utilizan bien los recursos y si se cumplen los objetivos, o exigir que se corrijan deficiencias, no equivale a administrar una institución. Excluir esas evaluaciones reduce el escrutinio de la gestión sin que ello sea necesario para preservar la responsabilidad de la Administración de decidir y ejecutar. Esa responsabilidad debe mantenerse junto con el deber de someter su actuación a controles y responder por sus resultados.

Las afectaciones técnicas identificadas sustentan la oposición a las modificaciones del control interno y de las auditorías internas. A ellas se suman las objeciones constitucionales a las restricciones de la fiscalización superior, entre las cuales se encuentran limitaciones sustancialmente equivalentes a las ya declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional.

En criterio de la CGR, incorporarlas en una nueva iniciativa no subsana por sí solo los vicios señalados, y las modificaciones propuestas deben valorarse a la luz de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y de la jurisprudencia constitucional que reconoce el carácter indisponible de las competencias esenciales de vigilancia de la Hacienda Pública, las cuales no pueden ser disminuidas o vaciadas de contenido por el legislador ordinario.

Adicionalmente, se identifican vicios de conexidad legislativa, debido a que el proyecto contiene modificaciones estructurales al sistema de control interno y fiscalización superior que carecen de una justificación específica que permita establecer su vinculación objetiva y razonable con la finalidad declarada en él. En ese sentido, la amplitud de las reformas propuestas trasciende la mera aclaración de competencias y plantea

transformaciones sustanciales al régimen de control de la Hacienda Pública, cuya correspondencia con el objeto de la iniciativa requiere una fundamentación suficiente. Por consiguiente, estas objeciones, consideradas conjuntamente con las restricciones a las potestades fiscalizadoras previamente declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional mediante las resoluciones n.° 2024-021375 y 2024-028774, refuerzan los cuestionamientos de constitucionalidad del proyecto de ley n.° 25.722 y la necesidad de preservar integralmente las competencias y garantías constitucionales de la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública, con plena observancia del principio de corrección funcional.

Por estas razones, la Contraloría General se opone a la aprobación del proyecto de ley n.° 25.722. La modernización debe fortalecer el control que ejercen las propias instituciones, la evaluación independiente de las auditorías internas y la fiscalización superior de la CGR. Debilitar estos mecanismos reduce la capacidad de prevenir daños, corregir deficiencias y exigir responsabilidad por la gestión pública. Preservar estos mecanismos protege la capacidad de las instituciones para cumplir sus fines y las garantías democráticas que permiten a la Asamblea Legislativa ejercer un control político informado y a la ciudadanía exigir cuentas por el uso de los recursos y la calidad de los servicios que recibe.

Luis Diego Ramirez Gonzalez
**Gerente de División**

Roberto Rodríguez Araica
**Gerente División**

Amelia Jiménez Rueda
**Gerente División**

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

RFI/JVA/LDRG/AMR/RRA
cc. Jefes de Fracción.
Departamento de Servicios Técnicos Asamblea Legislativa.
Procuraduría General de la República.