

Guía Técnica

Herramientas de prevención e identificación de hechos
presuntamente irregulares en la función pública

DFOE-IAF-GT-00001-2025

Versión 01



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objetivo	1
1.2. Contexto	1
1.3. Partes involucradas	2
1.4. Alcance y aplicabilidad	2
2. CONTENIDO	3
2.1. Prevención e identificación de hechos presuntamente irregulares en la función pública	3
2.2. Conceptualización y aplicación	4
2.2.1. Prevención:	4
2.2.2. Identificación:	4
3. CONTROL DE VERSIONES	8

GUÍA TÉCNICA: HERRAMIENTAS DE PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE HECHOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.INTRODUCCIÓN

Esta guía tiene el propósito de proporcionar un marco orientador a las Unidades de Auditoría Interna (UAI) del sector público para la prevención e identificación de acciones que podrían ser contrarias a la buena gestión pública. Su finalidad es fortalecer las capacidades de estas unidades y dotarlas de herramientas que les permitan desempeñar su labor con mayor eficacia dentro del marco de sus competencias y la normativa vigente.

La guía promueve principios como la colaboración interinstitucional, la generación de insumos preventivos y la mejora continua del control interno, con un enfoque preventivo y orientador. No pretende sustituir ni replicar las funciones de otras instancias, sino ofrecer criterios y herramientas que faciliten la identificación preliminar de situaciones que podrían ser de relevancia administrativa y penal. Esta guía busca mejorar la articulación entre las UAI y las instancias competentes, facilitando la detección temprana de posibles irregularidades. Con ello, pretende contribuir a la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la probidad en la función pública.

1.1. Objetivo

Esta guía tiene como objetivo orientar a las UAI en la prevención e identificación de alertas que puedan indicar posibles irregularidades de carácter administrativo o penal. Para ello, proporciona una metodología basada en alertas y criterios de evaluación que contribuyen al fortalecimiento del control interno y la identificación de hechos irregulares.

1.2. Contexto

La Contraloría General de la República (CGR) incorporó en su Plan Estratégico Institucional 2021-2026 un enfoque preventivo en la lucha contra la corrupción, con el objetivo de fortalecer la fiscalización interconectada con el entorno y mejorar la comunicación con actores clave de la administración pública. En este marco, se reconoce la necesidad de desarrollar herramientas prácticas que faciliten la identificación de factores de riesgo y refuercen el rol preventivo de las UAI, promoviendo una gestión pública ética y eficiente.

Esta guía proporciona un marco orientador para generar acciones de auditoría que contribuyan con la prevención e identificación de alertas que podrían indicar posibles irregularidades administrativas o penales. Su propósito es dotar a las UAI criterios y herramientas que les permitan detectar tempranamente señales de alerta en el ejercicio de las funciones públicas y en la administración de recursos institucionales. Esto facilita la

adopción de medidas preventivas y la comunicación de información relevante a las instancias competentes.

Esta guía no sustituye la normativa vigente ni interfiere con la labor de otras entidades. Está diseñada para apoyar a las UAI en el cumplimiento de sus funciones. Su aplicación debe realizarse dentro del marco normativo aplicable y con estricto respeto a las competencias de cada instancia, garantizando la independencia funcional.

1.3. Partes involucradas

Esta guía es el resultado de un esfuerzo conjunto entre la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción del Ministerio Público (FAPTA). Su elaboración surge como una iniciativa de cocreación orientada a fortalecer las capacidades de las UAI del sector público en la prevención e identificación de alertas que puedan indicar posibles irregularidades administrativas o penales.

1.4. Alcance y aplicabilidad

Esta guía está dirigida a todas las UAI del sector público, con el propósito de fortalecer sus capacidades en la prevención y detección temprana de señales de alerta relacionadas con el ejercicio de funciones públicas y el uso de recursos institucionales. Su aplicación permite la adopción de medidas preventivas y la comunicación oportuna de información relevante a las instancias competentes. Se recomienda su adaptación a las particularidades de cada institución, siempre de conformidad con su normativa interna y el marco legal vigente.

Esta guía no es vinculante ni pretende ser exhaustiva; su propósito es servir como un marco orientador para el análisis de alertas, sin que ello implique que las UAI deban asumir funciones que corresponden a otras instancias. El uso de esta guía debe enmarcarse en un enfoque preventivo y de fortalecimiento del control interno, respetando los principios de independencia funcional de las UAI y su rol en la gestión de riesgos dentro de las instituciones públicas.

Asimismo, esta guía no modifica ni sustituye la normativa vigente ni las funciones establecidas para cada actor institucional. Tiene como fin facilitar el intercambio de información y mejorar la articulación interinstitucional dentro del marco del ordenamiento jurídico costarricense.

2.CONTENIDO

2.1. Prevención e identificación de hechos presuntamente irregulares en la función pública

Las UAI desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la gestión institucional, asegurando el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de la normativa vigente. Su labor se enfoca tanto en la prevención como en la detección de posibles irregularidades, mediante servicios clave como la auditoría, la asesoría, la advertencia y la promoción de la mejora continua del Sistema de Control Interno.

Además de sus funciones de aseguramiento y prevención, las UAI tienen la responsabilidad de investigar hechos presuntamente irregulares. Estas investigaciones pueden originarse por denuncias, hallazgos internos o solicitudes de autoridades, y deben realizarse con estricto apego a los principios de legalidad, celeridad, independencia, objetividad y oficiosidad. Su finalidad es garantizar la transparencia, el cumplimiento del marco legal y, en caso de detectarse irregularidades, proporcionar insumos para que las autoridades competentes determinen la procedencia de las acciones correspondientes.

En el ejercicio de estas funciones, es fundamental que las UAI cuenten con información relevante sobre alertas de posibles irregularidades en la función pública, así como con elementos esenciales que, conforme a la normativa y buenas prácticas, deben estar presentes en una institución para prevenir la materialización de actos contrarios a la correcta ejecución de la función pública y al manejo adecuado de los recursos públicos. Para ello, esta guía proporciona información sobre principales indicadores de riesgo, con el fin de fortalecer el análisis y la toma de decisiones en el ámbito del control interno.

Para fortalecer el conocimiento para la identificación de acciones contrarias a la adecuada función pública, se facilita el documento: "[Delitos funcionales: Guía de Investigación del Ministerio Público](#)", que contiene información relevante no sólo para las UAI, sino también para cualquier persona involucrada en la gestión, administración o custodia de recursos públicos. Con el propósito de simplificar su comprensión, se presenta un [Cuadro resumen](#) de algunos de los delitos detallados en dicho documento. Este extracto permite a las UAI conocer algunas de las conductas tipificadas en el ordenamiento jurídico, con el fin de que les permita identificar acciones presuntamente delictivas.

En complemento a este material, se pone a disposición la charla titulada: "[Comunicación de actos delictivos al Ministerio Público](#)" a cargo de FAPTA. Esta capacitación tiene como objetivo orientar a las UAI en la articulación de las acciones ante situaciones contempladas en el documento previamente mencionado, en cumplimiento del artículo 281 del Código Procesal Penal. Es importante señalar que la comunicación al

Ministerio Público no exime a la institución de emprender las acciones administrativas o civiles que correspondan.

Los Lineamientos Generales para el Análisis de Presuntos Hechos Irregulares (R-DC-102-2019), establecen la definición de Insumo Penal, entendido como un documento elaborado por la UAI que contiene información potencialmente útil para una causa penal abierta y que se pone a disposición del Ministerio Público para apoyar la investigación correspondiente.

El insumo penal puede generarse a partir de dos circunstancias principales:

- Durante una investigación sobre posibles irregularidades.
- Derivado del ejercicio de otros servicios de auditoría distintos a la investigación.

Este documento incluirá información que el auditor considere pertinente, así como aquella previamente coordinada o solicitada por el Ministerio Público. El envío de un insumo penal no implica prejuzgar sobre responsabilidades penales, ya que no es un documento concluyente. En este sentido, no desarrolla una teoría del caso ni contiene análisis de responsabilidades. Asimismo, no constituye una denuncia penal; sin embargo, en ciertos casos, podría derivar en la presentación de una denuncia formal.

Adicionalmente, se ofrece acceso al curso: [“Capacitación en Investigación de hechos presuntamente irregulares”](#) de la CGR, el cual brinda herramientas conceptuales para la ejecución de una investigación por parte de las UAI, fortaleciendo su capacidad de análisis y aseguramiento dentro del marco normativo aplicable.

2.2. Conceptualización y herramientas de aplicación

Con el propósito de fortalecer las labores de prevención e identificación de hechos presupuestalmente irregulares por parte de las UAI, esta guía se estructura en dos componentes:

2.2.1. Prevención:

Este componente tiene como objetivo identificar áreas de mejora en los controles institucionales para minimizar la ocurrencia de actos que puedan contravenir el ejercicio de la función pública. Para ello, se pone a disposición la [Herramienta de Prevención](#), un instrumento compuesto por un conjunto de preguntas que permiten a las UAI evaluar el cumplimiento normativo en las siguientes áreas:

- Integridad y conducta ética
- Gestión de fondos públicos
- Uso de bienes y servicios públicos

- Ejercicio adecuado de la función pública
- Gestión del personal
- Contratación administrativa
- Gestión de riesgo institucional.

Además, la herramienta incorpora **señales de alerta** que destacan elementos que pueden requerir especial atención o un análisis más profundo. Asimismo, indica las **normas aplicables** que sustentan el cumplimiento requerido en cada pregunta.

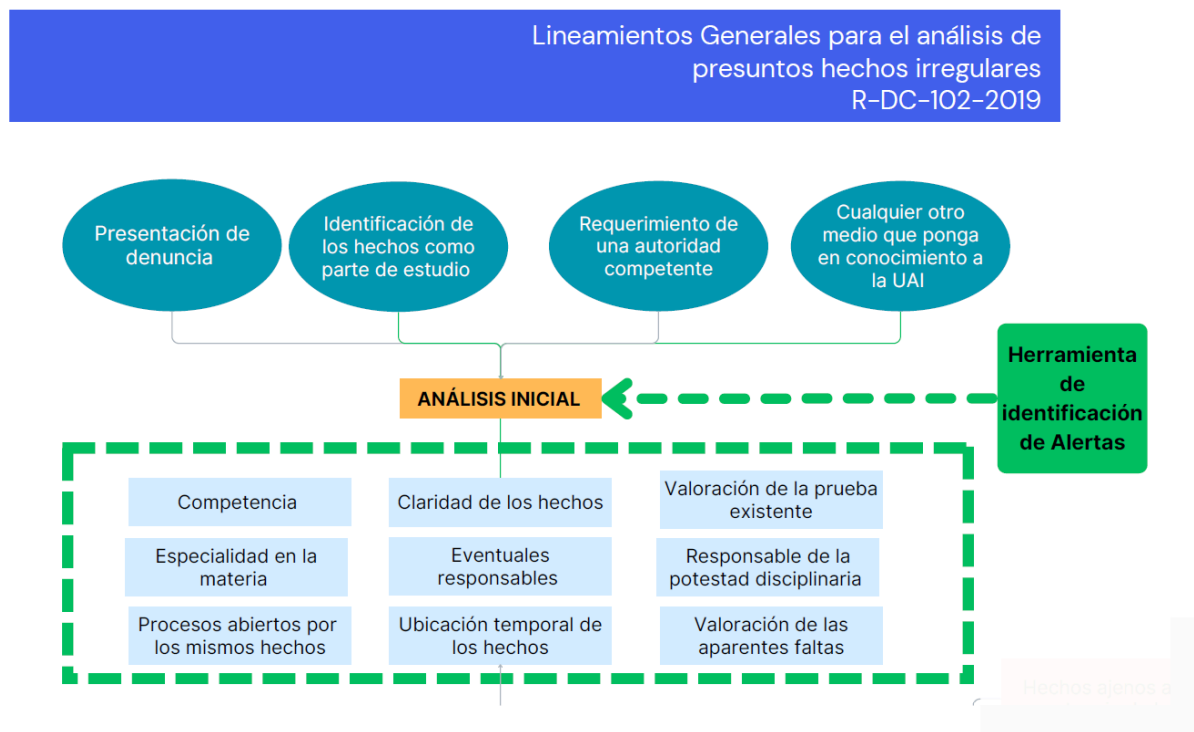
A partir de los resultados obtenidos mediante esta herramienta, las UAI podrán formular recomendaciones orientadas a la **mitigación de riesgos** y la **mejora continua** de los procesos institucionales.

2.2.2. Identificación:

Este componente está diseñado para que, ante el reconocimiento de una alerta, las UAI cuenten con un conjunto de elementos esenciales que les permitan revisar e identificar la posible existencia de hechos presuntamente irregulares. Para ello, se pone a disposición la [Herramienta de Identificación](#), un instrumento que permite a las UAI realizar una revisión preliminar orientada a:

- Detectar indicios de posibles acciones contrarias a la buena gestión pública.
- Documentar los análisis y resultados de manera estructurada.
- Determinar las acciones correspondientes ante la alerta identificada.

Esta herramienta corresponde a un instrumento para el análisis inicial, descrito en el capítulo II de los Lineamientos Generales para el Análisis de Presuntos Hechos Irregulares (R-DC-102-2019). En el siguiente esquema se señalan específicamente los elementos en los que esta herramienta contribuye. [Ver esquema completo.](#)



Es importante reiterar que esta herramienta no implica una calificación jurídica de los hechos ni determina la existencia de un delito. Su función se centra en la valoración preliminar de situaciones que podrían constituir irregularidades. Dicha herramienta está estructurada en dos secciones:

- 1) **Identificación de alertas** que se presentan mediante ejemplos organizados en las siguientes áreas temáticas:
 - Gestión de fondos públicos.
 - Uso de bienes y servicios públicos.
 - Ejercicio adecuado de la función pública
 - Gestión del personal
 - Contratación administrativa
- 2) **Criterios de revisión** para cada una de esas áreas, se establece un listado de elementos a evaluar, organizados de la siguiente manera:

Aspecto	Descripción
Elemento	Aspectos a revisar señalados en el apartado 2.1 de los Lineamientos Generales para el Análisis de Presuntos Hechos Irregulares (R-DC-102-2019)
Condición del sujeto activo	Determina si la persona involucrada es un funcionario público, funcionario de hecho o un particular que maneja, administra o custodia recursos públicos.
Regulaciones internas	Identifica si la institución cuenta con procedimientos, políticas o directrices internas que regulan la temática vinculada a la alerta.
Acciones u omisiones	Hace referencia a los actos u omisiones relacionados con la alerta identificada.
Criterio	Aspecto que se busca corroborar en alineación con los elementos y las temáticas de la herramienta.
Documento fuente y referencia normativa	Normativa aplicable, indicando el artículo o sección correspondiente.
Cumplimiento	Casilla en la que se debe indicar si el elemento revisado cumple, cumple parcialmente o no cumple con el criterio evaluado.
Ejemplo de posibles revisiones	Listado de documentos que pueden ser examinados para identificar posibles indicios.

La aplicación de esta herramienta permite a las UAI:

- Identificar indicios de posibles actos contrarios a la buena gestión pública
- Determinar si existen elementos que requieran un análisis más profundo o su remisión a otras instancias.
- Facilitar la trazabilidad de los resultados y la documentación de evidencias.
- Contribuir a la prevención de actos de corrupción y fortalecer la transparencia.

Tras el análisis inicial, utilizando la herramienta de identificación, la UAI podrá tomar alguna de las siguientes acciones, siguiendo lo indicado el punto 2.2 de los Lineamientos Generales para el Análisis de Presuntos Hechos Irregulares (R-DC-102-2019) :

1. Iniciar una investigación, con lo cual se podrían obtener productos relacionados a:
 - Relación de hechos
 - Denuncia o insumo penal

- Desestimación y archivo.

Es importante destacar que la comunicación con el MP no está condicionada a la presentación de una Relación de Hechos, Denuncia o Insumo Penal. El objetivo principal es establecer una coordinación temprana cuando la UAI identifique un posible hecho delictivo, permitiendo que el MP valore si la situación reportada configura un delito y, en su caso, facilite la recopilación oportuna de pruebas.

Esta articulación temprana contribuye a que tanto la investigación penal como la administrativa avancen de manera eficiente, con el propósito de determinar la posible responsabilidad de la persona funcionaria y adoptar las medidas correspondientes, de manera oportuna.

2. Remitir el asunto a las autoridades internas pertinentes de la institución, cuando se trate de casos que corresponda atender en primera instancia a la Administración Activa y ésta no haya sido enterada de la situación, o se encuentre realizando una investigación por los mismos hechos. De igual manera se remitirá el asunto cuando existan causales de abstención o conflictos de interés que puedan afectar al auditor o a algún funcionario de la Auditoría Interna.
3. Remitir el asunto a las autoridades externas a la institución, ya sean administrativas o judiciales, según corresponda. Esta remisión puede ser necesaria debido a la especialidad de la materia, la existencia de una investigación avanzada en otra instancia, en cuyo caso podría ser necesario el envío de un insumo penal para su debido trámite; o bien, cuando el presunto responsable sea el jerarca institucional, lo que podría requerir la intervención de una entidad externa.
4. Incluir los hechos presuntamente irregulares para ser examinados en una auditoría que se encuentre en ejecución, o para la programación de un nuevo estudio o proceso de auditoría.
5. Desestimar y archivar el caso.

Además de las acciones previamente descritas, cuando la UAI remita una relación de hechos, denuncia, insumo penal o cualquier otro documento a la autoridad competente (según lo detallado en los puntos anteriores), su responsabilidad se limita a verificar la recepción del documento por parte del destinatario.

No obstante, la UAI puede ejercer sus potestades de seguimiento para monitorear el estado y resultado de las acciones adoptadas por la instancia correspondiente.

Por otro lado, si la UAI es requerida como consecuencia de una relación de hechos o denuncia penal, tiene el deber de colaborar en las etapas posteriores del proceso, garantizando que su participación se circunscriba al alcance del producto elaborado, las acciones realizadas y los criterios aplicados.

Independientemente de la acción adoptada, la UAI deberá dejar constancia en el expediente de las valoraciones efectuadas y la justificación de la decisión tomada. Asimismo, en el desarrollo de las acciones ejecutadas a partir de la implementación de esta guía, es fundamental respetar los principios de confidencialidad y proteger la información sensible obtenida durante el proceso.

3. CONTROL DE VERSIONES

Versión	Fecha	Cambios realizados
01	27-03-2025	<i>Versión elaborada por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción del Ministerio Público</i>