

Al contestar refiérase
al oficio n.º **21361**

28 octubre del 2025
DJ-2173

Señora
Jennifer Arroyo Chacón
Auditora interna
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE)
Correo electrónico: auditoriainterna@conare.ac.cr jarroyo@conare.ac.cr

Estimada señora:

Asunto: Se atiende consulta sobre cuál debe ser la actuación del jerarca, posterior a la recepción de una relación de hechos elaborada por la Auditoría Interna.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La auditora interna del CONARE realiza una serie de consultas relacionadas con con las actuaciones que corresponden al jerarca institucional una vez que recibe, para su conocimiento, una relación de hechos elaborada y puesta en su conocimiento por parte de la Auditoría Interna.

En particular, divide en tres temas un grupo de preguntas vinculadas a la duda principal, expuestas de la siguiente manera:

1. Sobre la potestad de repetir la investigación preliminar elaborada por la Auditoría Interna:
 - a. ¿Puede el máximo jerarca, que ostenta la potestad sancionadora, ordenar a la Administración repetir la investigación preliminar cuando la Auditoría Interna le comunica una relación de hechos ya finalizada con identificación de presuntos responsables, causales de responsabilidad administrativa disciplinaria y civil?
 - b. En caso de que el jerarca tenga la facultad de ordenar la repetición de la investigación preliminar, ¿debe justificar, al menos de manera básica, los

- aspectos que a su juicio requieren ser completados y que motivarían dicha decisión?
- c. ¿Sería jurídicamente más procedente que el jerarca, una vez recibida la relación de hechos, disponga la apertura del procedimiento administrativo para que el órgano instructor complete, en caso necesario, la investigación preliminar, en lugar de ordenar la repetición de dicha investigación?
2. Sobre la prescripción de la potestad de ordenar la apertura del procedimiento administrativo.
- a. ¿Podría operar la prescripción de la potestad de ordenar la apertura del procedimiento administrativo si, transcurrido un mes desde la recepción de la relación de hechos, el jerarca omite dar dicha orden y, en su lugar, dispone la repetición de la investigación preliminar?
 - b. En caso de que opere el plazo de prescripción por la omisión del jerarca de ordenar oportunamente la apertura del procedimiento administrativo, ¿qué tipo de responsabilidad le cabría a dicho jerarca por haber dispuesto, en lugar de ello, la repetición de la investigación preliminar?
 - c. ¿Sería aplicable lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República al jerarca que, omitiendo ordenar la apertura del procedimiento administrativo, permitiera que prescribiera la potestad de iniciar dicho procedimiento, aún cuando este incluyera un eventual cobro de responsabilidad civil?
3. Sobre el traslado del conocimiento de una relación de hechos y procesos jurisdiccionales derivados a instancias administrativas de otra institución.
- a. ¿Es posible que el máximo jerarca de una institución (entidad A) traslade el conocimiento de una relación de hechos, que contiene eventuales responsabilidades administrativas disciplinarias y civiles contra funcionarios de esa misma institución, a la asesoría legal de otra institución (entidad B)?.
 - b. ¿Puede el máximo jerarca de una institución (entidad A) designar como apoderado especial judicial, en un proceso jurisdiccional derivado de una relación de hechos elaborada por la Auditoría Interna, a un abogado perteneciente a otra institución (entidad B)?.

- c. ¿Constituiría vulneración al deber de confidencialidad establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno que el jerarca de una institución (entidad A), al recibir la relación de hechos, la remita para conocimiento de otra institución (entidad B)?.

Por otra parte, la misma consultante se pronunció sobre su posición con respecto a cada uno de los temas, lo cual puede resumirse de la siguiente manera:

En cuanto a la potestad para solicitar la repetición de la investigación, considera improcedente que el jerarca solicite repetir una investigación preliminar ya concluida por la Auditoría Interna, porque supondría desnaturalizar la función de fiscalización asignada a la auditoría y crearía duplicidad de actuaciones y dilataría injustificadamente el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

En cuanto a la prescripción para el inicio del procedimiento administrativo, considera que sí podría operar la prescripción de la potestad de ordenar la apertura del procedimiento administrativo si, transcurrido un mes desde la recepción de la relación de hechos, el jerarca omite dar dicha orden y, en su lugar, dispone la repetición de la investigación preliminar. Además, considera que esto podría traer consecuencias de responsabilidad.

Finalmente, sobre el traslado de la relación de hechos a otras instituciones, esa Auditoría lo considera improcedente y opina que puede resultar en una vulneración al deber de confidencialidad del artículo 6 de la Ley General de Control Interna, lo cual podría traer responsabilidades.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo a dar respuesta a la interrogante planteada, debe advertirse que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994, en adelante LOCGR) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011, publicada en el diario oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011), el Órgano Contralor tiene por norma no referirse a casos y situaciones concretas.

De manera puntual, el artículo 8 de la norma reglamentaria antes mencionada establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que éstas deben *“(...) plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias*

concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante (...)”.

Este proceder se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que implica emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Lo anterior no impide, sin embargo, emitir un pronunciamiento general respecto a consultas vinculadas con el ámbito competencial de la Contraloría General (definido por el constituyente y perfilado por el legislador ordinario). Esto en el entendido, claro está, que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, no respecto a una situación específica e individualizada y dirigida por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

Ahora bien, centrándose en su consulta y para efectos de dar respuesta a la inquietud planteada, resulta imperioso indicar que este órgano contralor, en el ejercicio de la función consultiva, se circunscribe a la emisión de criterios de carácter general sobre aspectos técnico-jurídicos relacionados con normas del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública.

Así las cosas, será responsabilidad de esa Auditoría Interna valorar la posición que a continuación se desarrolla y resolver de la forma más ajustada a derecho los asuntos que le sean sometidos para su conocimiento.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

A. Investigaciones preliminares realizadas por la auditoría interna.

Las auditorías internas de las administraciones públicas pueden conducir investigaciones en las que analizan presuntos hechos irregulares. Esto de manera adicional a las labores de auditoría típicas reguladas en las normas nacionales e internacionales. Las investigaciones a cargo de las auditorías internas pueden realizarse de oficio, producto de una auditoría, en atención a la denuncia de un tercero, o como respuesta a una solicitud del jerarca o de titulares subordinados, entre otros.

El procedimiento de investigación es distinto del eventual procedimiento administrativo. En ese sentido, las investigaciones realizadas por las auditorías internas del sector público, se constituyen en un insumo para que el jerarca, o la instancia respectiva, valore la procedencia de la apertura de un procedimiento administrativo, sin

perjuicio de cualquier otra acción, que en ejercicio de sus competencias, estime pertinente¹.

El proceso de análisis y elaboración de este tipo de documentos elaborados por las auditorías internas del sector público, se encuentra regulado en los “Lineamientos Generales para el análisis de presuntos hechos irregulares” emitidos mediante resolución de la CGR n.º R-DC-102-2019. En este documento se define el informe de la investigación como una relación de hechos, la cual compila una serie de hechos presuntamente irregulares, acciones u omisiones, que se encuentran ligados por un nexo de causalidad a una falta y a los presuntos responsables.

La comunicación de estos informes se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley General de Control Interno, así como en los mencionados lineamientos. Por el tema de la consulta, interesa revisar el momento en el que la auditoría interna hace el traslado de la relación de hechos al órgano facultado para ejercer la potestad sancionatoria. Este informe se constituye en un insumo para la administración activa, a partir del cual debe tomar la decisión de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio o de archivarlo, una vez que valore si existe mérito suficiente para la apertura del procedimiento.

Si bien estas dos opciones son las que usualmente se mencionan como posibilidades del jerarca, no se encuentra un impedimento para que el jerarca tome una decisión diferente como realizar otras labores para complementar la investigación a propósito del insumo entregado por la auditoría interna². No obstante, esta decisión sobre el destino del informe debe estar debidamente motivada de acuerdo con lo que establece el artículo 37 de la LGCI y contemplar los plazos de caducidad o prescripción que puedan operar.

Sumado a lo anterior, hay que tomar en consideración que la elaboración de las investigaciones preliminares no es una competencia exclusiva de la auditoría interna, sino que la misma administración puede realizarlo de manera facultativa de previo a abrir un procedimiento administrativo³. Por este motivo, no se observa obstáculo para que la administración realice una investigación preliminar sobre un asunto en concreto o para que complemente los informes de investigación cuando resulte necesario para sustentar la teoría del caso, el nexo causal o las pruebas, según corresponda.

Cabe reiterar que cualquiera de las decisiones que se tomen al respecto deben contar con la debida fundamentación en respuesta a la investigación comunicada por la auditoría interna a través de las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico.

¹ Oficio 10552 (DFOE-PG-0339) del 10 de julio de 2020.

² Oficio 21997 (DFOE-DEC-4439) del 7 de diciembre de 2021.

³ Oficio 10015 (DJ-1335) del 15 de junio de 2022.

B. Prescripción de la potestad de ordenar la apertura del procedimiento administrativo

La prescripción de la potestad sancionadora se determina por el tipo de falta cometida y, fundamentalmente, por la rama del Derecho a la que obedece la responsabilidad (penal, laboral, administrativa o civil). Dado que cada una de estas materias establece plazos de prescripción diferentes en su normativa específica, es indispensable analizar cada caso en concreto para verificar la naturaleza de la falta y determinar la legislación aplicable.

En materia laboral, el Código de Trabajo ley n° 2 en el artículo 414⁴ establece que el plazo de prescripción de la sanción es de un mes desde que el patrono tiene conocimiento de los hechos generadores de la sanción, la cual se puede aplicar tanto a nivel privado como en procedimientos administrativos relacionados con puestos de la función pública⁵, siempre y cuando se verifique que la falta cometida esté dentro de los supuestos del Código de Trabajo, es decir estrictamente faltas en la relación laboral.

En materia administrativa la aperturas de procedimientos administrativos donde las faltas se relacionen con las normas que integran el Ordenamiento de Control y Fiscalización Superior de Hacienda Pública, se aplica el plazo de prescripción que se regula mediante el artículo 71 de la Ley n° 7428 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el cual indica que el plazo de prescripción es de 5 años. El mismo numeral establece que el plazo empieza a contabilizarse a partir de que se genere el hecho, cuando sea notorio, o cuando se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo mientras el hecho irregular no sea notorio.

El jerarca o la autoridad con potestad disciplinaria, si así lo determina, es quien tiene la obligación nombrar un órgano director para que se proceda con la apertura de procedimientos administrativos, esto con el fin de conocer la verdad real de los hechos y determinar si el funcionario que cometió la falta es merecedor de una sanción o una absolutoria.

De acuerdo con el mismo artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se puede reputar como falta grave, no iniciar el procedimiento sancionatorio de manera oportuna, sin causa justificada o dejar prescribir la responsabilidad del infractor, sin causa justa. Además, el acaecimiento de la prescripción

⁴ Oficio 00581 (DJ-0056) del 16 de enero de 2020.

⁵ Oficio 16671 (DJ-13835) del 20 de noviembre de 2023.

podría generar otras responsabilidades según los efectos que el eventual incumplimiento de deberes tenga para la administración, en caso de que se determine el dolo o la culpa grave en el hecho.

Por otra parte, el numeral 74 de la misma norma prevé la responsabilidad civil por daños causados a los sujetos pasivos o a terceros y en concordancia con esa norma, el numeral 75, señala la aplicación de la responsabilidad por omisión en el cobro para la persona jerarca que permita la prescripción del procedimiento administrativo recuperación por los daños y perjuicios que causen los funcionarios públicos.

La omisión del jerarca de ordenar oportunamente su apertura o de efectuar el procedimiento administrativo, compromete directamente el objeto tutelado por la norma, a saber la potestad de recuperación de daños y perjuicios, la cual se materializa mediante el procedimiento administrativo (que declara el cargo resarcitorio). Por lo tanto, si la inacción del jerarca extingue la vía legal necesaria para iniciar dicho procedimiento, se puede configurar la falta grave al dejar transcurrir los plazos legales para ejercer las acciones de recuperación de una eventual responsabilidad civil, encajando plenamente el supuesto de hecho en el tipo sancionador establecido.

C. Traslado del conocimiento de una relación de hechos y procesos jurisdiccionales derivados a instancias administrativas de otra institución

Sobre la comunicación de las relaciones de hechos realizadas por la auditoría interna se tiene, en primer lugar, que es responsabilidad del funcionario que la elabora remitir el informe correspondiente a quien pueda ejercer la potestad sancionatoria en una institución, ya sea que se trate del jerarca o bien de un titular subordinado, esto según la complejidad de la administración.

Ahora bien, en el entendido de que no es posible conocer casos concretos y que es resorte de cada administración resolver lo correspondiente para su situación específica, este Órgano Contralor considera que pueden existir casos en los que una relación de hechos para determinar eventuales responsabilidades puede ser conocida por otra administración pública.

Uno de estos casos se da en los órganos desconcentrados de la administración central, particularmente para funcionarios cubiertos por el régimen del Servicio Civil que pueden requerir la decisión del respectivo Ministro de ramo para ser sancionados⁶. Además, dentro de estos mismos órganos pueden darse casos en los el jerarca de la

⁶ Oficio 9677 (DJ-1328) del 14 de junio de 2022.

entidad a la que están suscritas mantiene una relación de jerarquía con los funcionarios del órgano⁷.

Por lo anterior, depende de la situación específica la valoración de si existen otras instituciones que puedan ostentar la competencia para tramitar el respectivo procedimiento administrativo, o en su defecto, de presentar el asunto en la vía judicial. En este caso, corresponde al jerarca, luego de la debida valoración técnica y jurídica, determinar si debe trasladarlo a otra instancia, bajo su absoluta responsabilidad sobre las decisiones que adopte.

Con respecto a la confidencialidad que cubre estos informes, es necesario acudir a lo regulado en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, que señala:

Artículo 6- Confidencialidad de la identidad de la persona denunciante y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos. La Contraloría General de la República, la Administración, las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas y las demás instancias tramitadoras de denuncia administrativa guardarán confidencialidad respecto de la identidad de la persona que, bajo la creencia razonable de que la información proporcionada demuestra la posible comisión del acto de corrupción, presente ante sus oficinas denuncias por actos de corrupción. La confidencialidad aplicará a cualquier información de la que se pueda deducir directa o indirectamente la identidad del denunciante. El carácter confidencial de esta información se mantendrá luego de concluida la tramitación de la denuncia, incluso cuando el propio denunciante divulgue su identidad o cuando se conozca que está siendo conocida en otras instancias.

La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales, incluso para el denunciante y denunciado, durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.

Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá

⁷ Oficio 22751 (DFOE-CIU-0565) del 16 de diciembre de 2021.

acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República.

El fundamento de la restricción de acceso a las relaciones de hechos se ha sustentado reiteradamente en el derecho a la intimidad de las personas, la presunción de inocencia, y la buena marcha de las actuaciones de las autoridades, que no debe ser entorpecida por la divulgación de los hechos que son objeto de un procedimiento, todo esto plasmado en el principio de confidencialidad del artículo 6 citado. En otras palabras, el legislador dispuso un acceso restringido en esta norma, hasta la resolución final del procedimiento administrativo, respecto de las relaciones de hechos que puedan generar su apertura⁸.

El Órgano Contralor ha desarrollado que de conformidad con este artículo 6 de la LGCI, para el trámite de los informes de relaciones de hechos en sede administrativa preparados por la Auditoría Interna, se dan varias etapas de restricción⁹. se producen por lo general, en etapas; una durante el proceso de estudio y elaboración del informe, otra a partir del acto de notificación del informe y su sustento ante la administración; y otra en el trámite del procedimiento administrativo hasta su resolución final; cada una de ellas con especificaciones respecto a la confidencialidad que importa conocer.

Durante la labor de investigación, que culmina con la preparación del informe de relación de hechos y su respectiva comunicación al jerarca o titular con potestad disciplinaria, tanto el auditor y el subauditor internos, como el resto del personal de auditoría, están obligados a guardar confidencialidad absoluta acerca del contenido del informe, los denunciantes, los denunciados, la documentación, la información y las pruebas que lo sustenten.

Una vez notificado el informe de relación de hechos y el expediente respectivo a la autoridad disciplinaria que corresponda, el jerarca, los titulares u otros funcionarios involucrados tienen la responsabilidad de la custodia y manejo confidencial de dicha información y documentación.

En este sentido, la investigación será de acceso reservado únicamente para las partes del eventual procedimiento administrativo, mientras la administración activa resuelve en definitiva la investigación. Una vez que el procedimiento administrativo y las eventuales actuaciones de la administración activa se encuentran en firme, la investigación se vuelve de acceso público, exceptuando la identidad del denunciante y la

⁸ Oficio 6592 (DFOE-DL-0488) del 15 de mayo de 2018.

⁹ Oficio 10896 (DJ-1500) del 30 de julio de 2015.

información que esté protegida por ley¹⁰. En este punto, aplican las regulaciones de la Ley General de la Administración Pública, en lo particular el artículo 272.

Bajo estas reglas, se entiende que los sujetos que pueden acceder al expediente administrativo están limitados a quienes tramitan el procedimiento, las partes involucradas y sus representantes. Este límite excluye incluso a funcionarios públicos que no formen parte de este proceso.

De acuerdo con lo expuesto hasta este punto, se desprende que no todo traslado de una relación de hechos a otra institución implica necesariamente una vulneración a la confidencialidad del artículo 6 de la LGCI, en cuanto al contenido de la investigación, esto por cuanto hay situaciones en las que dicho traslado es necesario. Sin embargo, debe valorarse el caso concreto para determinar que la administración se encuentra dentro de este escenario. Además, deben protegerse toda otra información que esté cubierta por otras restricciones como la identidad del denunciante. En el trámite del traslado de la relación de hechos, es importante que se advierta sobre el deber de confidencialidad a quienes reciban el expediente. Adicionalmente, la entidad que reciba el informe debe respetar igualmente la restricción de acceso reservada a las partes involucradas en el procedimiento administrativo, aún y cuando no se haya advertido previamente de esa obligación, ya que la misma deriva de la ley y es de acatamiento obligatorio

IV. CONCLUSIONES

1. Las relaciones de hechos corresponden a los informes que comunican las auditorías internas a los jefes y titulares subordinados en los que se recopilan presuntos hechos irregulares y faltas cometidas por funcionarios de la administración. Estos informes son insumos que deben conducir a una decisión que podría incluir la apertura o no de un procedimiento administrativo, en los casos en que resulte necesario. No se observa impedimento para que la administración decida realizar una labor adicional de investigación a partir del insumo recibido. En cualquiera de los escenarios se requiere una motivación adecuada sobre la decisión que se tome.
2. Los plazos de prescripción para responsabilidades administrativas, según el tipo de falta que se reproche, están regulados en el artículo 414 del Código de Trabajo y en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En ambos casos, salvo en hechos notorios, la misma comienza a correr a partir de que se da el conocimiento del hecho por parte del funcionario competente para

¹⁰ Oficio 8335 (DFOE-AE-0261 del 13 de junio de 2019).

ejercer la potestad sancionadora. En el caso de que la prescripción opere sin justificación válida, puede existir responsabilidad para quien permita esta situación.

3. Se considera que hay casos en los que para determinar eventuales responsabilidades, la relación de hechos puede ser conocida por otra administración pública, cuando es otro jerarca el que posee la potestad para imponer las posibles sanciones. Es indispensable revisar en cada caso concreto si existe una situación que amerite este tipo de traslado. En dichos escenarios, no se vulneraría necesariamente la confidencialidad que cubre a todas las piezas del expediente y las relaciones de hechos, siempre y cuando no se divulgue y se limite su conocimiento a los funcionarios competentes y partes involucradas, con el debido resguardo de toda otra información particular que tenga un carácter confidencial.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Licda. Grettel Cisneros Valverde
Gerente Asociada, División Jurídica
Contraloría General de la República

Lic. Luis Alonso Richmond Portugal
Fiscalizador, División Jurídica
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

LRP/JVJ/
NI: 20683-2025
G: 2025004294-1