

Al contestar refiérase
al oficio n.º **24286**

23 de diciembre, 2025
DFOE-LOC-2360

Máster
Zeidy Baltodano Guevara
Auditora Interna a.i.
sbaltodano@munilaunion.go.cr
MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN
Cartago

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditora Interna a.i. de la Municipalidad de La Unión, sobre la aplicación del rubro de prohibición señalado en el artículo 34 de la Ley General de Control Interno

Se atiende el oficio n.º MLU-AI-360-2025 de 04 de julio de 2025, recibido mediante un correo electrónico en la Contraloría General de la República (CGR), relativo a la aplicación del rubro de prohibición señalado en el artículo 34 de la Ley General de Control Interno.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la gestión, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor, de la siguiente manera:

(...) I. ¿Procede el reconocimiento y pago del rubro de prohibición a funcionarios que, cumpliendo con los requisitos académicos y de incorporación al colegio profesional exigidos para el puesto profesional, realizan funciones sustantivas de auditoría, además de funciones de índole administrativa ?

II. ¿Procede el pago del incentivo de prohibición para funcionarios en clase de puesto profesional, e incorporado al colegio respectivo, que desempeñen funciones sustantivas de auditoría, aún cuando la nomenclatura del puesto sea genérica o disociada de dicha labor (ejemplo. "Asistencia Administrativa")? (...).

Adicionalmente, la gestionante, indica que su criterio es:

(...) De conformidad con el artículo 34 de la Ley de Control Interno, se establece la incompatibilidad entre las funciones de auditoría y el ejercicio de profesiones liberales fuera del cargo. Esta prohibición aplica a aquellos funcionarios de auditoría que cumplen con los requisitos para ejercer libremente una profesión liberal —poseer la formación académica y estar inscritos en el colegio profesional correspondiente—, impidiéndoles prestar servicios profesionales de forma liberal, incluso en ámbitos distintos a su función en la auditoría. Considera esta oficina que la restricción al ejercicio profesional se interpreta como una limitación al derecho fundamental al trabajo, lo que tiene repercusiones de índole económica que deben ser compensadas, por lo cual se considera que en caso de cumplir con los requisitos para ejercer libremente una profesión liberal, se le debe reconocer el pago de rubro de prohibición debido a la incompatibilidad entre las funciones de auditoría y el ejercicio liberal de la profesión (...).

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la CGR se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de República (LOCGR)¹, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el *Reglamento de Consultas*, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado *Reglamento de Consultas*, la CGR no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo, para que junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

¹ Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a. En cuanto al régimen de prohibición en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

En primer término, se considera importante, hacer una breve referencia a la figura que es objeto de consulta en este caso.

La prohibición al ejercicio liberal de la profesión para determinados cargos de la Administración Pública es uno de los mecanismos que prevé la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (LCCEIFP)², para prevenir actos de corrupción, imponiendo una limitación a ese respecto. Lo anterior, considerando que el ejercicio de la profesión liberal, forma parte de los derechos fundamentales de las personas, conforme el artículo 56 de la Constitución Política, de donde se extrae ese derecho.

En cuanto al concepto de profesión liberal, la CGR se ha pronunciado indicando que corresponde a (...) *aquellas que se ejercen en el mercado de servicios, para lo cual se requiere contar un grado académico universitario que otorga la condición de profesional en determinada rama del conocimiento, así como la incorporación al colegio profesional respectivo, lo anterior cuando éste exista y siempre que sea exigida como condición necesaria y suficiente para su ejercicio (...)*³.

En igual sentido, el Reglamento a la LCCEIFP⁴, artículo 1 -definiciones- ítem 47), dispone: (...) *Para efectos del artículo 14 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública, se entenderá por profesión liberal aquella que cumpla los siguientes supuestos: a) Su ejercicio requiere de grado o posgrado universitario, b) colegiación activa, cuando exista Colegio Profesional y la colegiatura sea obligatoria; c) Ser susceptible de ejercerse en el mercado de servicios; d) Libertad de juicio e independencia profesional; y e) La existencia de una relación de confianza con su cliente (...)*.

También la Sala Constitucional ha definido lo que debe entenderse por profesiones liberales, señalando lo siguiente:

(...) dentro de las profesiones liberales se aglutinan aquellas que suponen el ejercicio de una actividad de orden intelectual o técnico, mediante la aplicación de ciertas reglas científicas y técnicas que deben ser manejadas con suma propiedad por su titular, previa habilitación para ejercerla a través de la obtención de un título idóneo y adecuado y, eventualmente, la incorporación al colegio profesional respectivo. La singularidad de las profesiones liberales surge de la inexistencia de una relación de dependencia con su clientela, de modo que el profesional liberal tiene autonomía e independencia plena en la forma de prestar

² Ley n.º 8422 de 6 de octubre de 2004 y sus reformas.

³ Ver el oficio n.º [7036 \(DJ-0649\)](#) de 18 de mayo de 2021, emitido por la CGR.

⁴ Decreto Ejecutivo n.º 32333 de 12 de abril de 2005.

los servicios profesionales –horario, lugar, etc.- dado que lo hace por cuenta propia, razón por la cual sus servicios son remunerados mediante honorarios. El profesional liberal aplica, para un caso concreto, sus conocimientos científicos o técnicos sin someterse a ninguna dirección y bajo su exclusiva responsabilidad, esto es, de acuerdo a su leal saber y entender (...) ⁵.

Ahora bien, aún y cuando el ejercicio a la profesión liberal es reconocido como una libertad jurídica a nivel constitucional, lo cierto es que ningún derecho fundamental es irrestricto, y por lo tanto, está sujeto a límites y limitaciones, que solamente pueden imponerse, por medio de una norma con rango de ley -en sentido formal y material-, en virtud del *principio de reserva de ley* que se impone en esta materia.

Vemos así que la prohibición consiste en una restricción al derecho constitucional de las personas a ejercer su actividad profesional libremente, contemplado en el artículo 56 de la Constitución Política, la cual se impone con el objetivo de tutelar un interés público superior, que consiste en que quienes desempeñan ciertos cargos públicos estén dedicados por completo al cumplimiento de sus funciones públicas y permanezcan alejados de vínculos privados que puedan afectar o poner en riesgo la atención efectiva de sus obligaciones y responsabilidades⁶.

En el caso de la LCCEIFP, la citada limitación se ve plasmada en el artículo 14 de ese cuerpo normativo, que señala expresamente los cargos sometidos a ese régimen, que tiene carácter imperativo y no facultativo ni consensual. De esa manera, la norma establece que no podrán ejercer profesiones liberales las personas que ocupen los cargos ahí señalados, quedando comprendidas las otras profesiones que el funcionario posea, aunque no constituyan requisito para ocupar el respectivo cargo público, y con las salvedades que la misma disposición contempla.

b. Sobre la prohibición en la Ley General de Control Interno

Esta restricción ha sido reconocida también en la Ley General de Control Interno (LGCI)⁷ de este modo:

(...) El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes prohibiciones:

- a) Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia.*
- b) Formar parte de un órgano director de un procedimiento administrativo.*
- c) Ejercer profesiones liberales fuera del cargo, salvo en asuntos estrictamente personales, en los de su cónyuge, sus ascendientes, descendientes y colaterales por consanguinidad y afinidad hasta tercer grado, o bien, cuando la jornada no sea de*

⁵ Resolución n.º 8728 de las 15:22 horas de 11 de agosto de 2004, citada en el Dictamen n.º C-129-2020 de 06 de abril de 2020 emitido por la Procuraduría General de la República.

⁶ Ver el criterio n.º [14563 \(DJ-1765-2024\)](#) de 17 de setiembre de 2024.

⁷ Ley n.º 8292 de 31 de julio de 2002.

tiempo completo, excepto que exista impedimento por la existencia de un interés directo o indirecto del propio ente u órgano. De esta prohibición se exceptúa la docencia, siempre que sea fuera de la jornada laboral.

d) Participar en actividades político-electorales, salvo la emisión del voto en las elecciones nacionales y municipales.

e) Revelar información sobre las auditorías o los estudios especiales de auditoría que se estén realizando y sobre aquello que determine una posible responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal de los funcionarios de los entes y órganos sujetos a esta Ley.

Por las prohibiciones contempladas en esta Ley se les pagará un sesenta y cinco por ciento (65%) sobre el salario base (...)

Esta regulación junto con el artículo 14 de la LCCEIFP y el artículo 27 del Reglamento a esa LCCEIFP, constituyen el marco de referencia que permite reconocer el pago de prohibición a los funcionarios de las auditorías internas, a quienes sí les corresponde dicho pago.

Pero es importante destacar que el pago por concepto de prohibición al libre ejercicio de la profesión en el caso de “los demás funcionarios de la auditoría interna” que regula el artículo 34, inciso c) de la LGCI, procede sólo para los funcionarios de las auditorías internas que realicen labores que directamente involucran trabajos sustantivos (no administrativos) de auditoría, además de cumplir con los requisitos necesarios para ejercer liberalmente una profesión y que se vean impedidos a ejercerla debido a la prohibición a la cual hace referencia la mencionada norma. Lo anterior, sin perjuicio de que la actividad sustantiva de las Unidades de Auditoría Interna si requiere realizar algunas labores de carácter administrativo propias de esa labor sustantiva, situación que es reconocida explícitamente dentro de ese mismo artículo 34, al consignar la frase “salvo las necesarias para cumplir su competencia”.

c. Compensación correspondiente a los cargos con prohibición

En razón de sus alcances y efectos, la prohibición puede dar origen a una compensación económica, que corresponde a un pago que no se puede concebir como un incentivo económico para el funcionario, sino que tiene una naturaleza jurídica eminentemente indemnizatoria por el no ejercicio liberal de la profesión y una virtual repercusión en la esfera patrimonial de los afectados por dicho régimen. Al respecto, se reitera que este pago debe estar contemplado en una ley y su interpretación debe ser restrictiva, debiendo recurrir entonces a lo que establece el artículo 15 de la referida Ley LCCEIFP, el cual fue objeto también de una reforma mediante el artículo 3° del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (LFFP)⁸, que adicionó el numeral 57 aparte g) a la Ley de Salarios de la Administración Pública (LSAP)⁹, quedando así su redacción:

⁸ Ley n.º 9635 de 3 de diciembre de 2018.

⁹ Ley n.º 2166 de 9 de octubre de 1957.

DFOE-LOC-2360

6

23 de diciembre, 2025

Artículo 15. Retribución económica por la prohibición de ejercer profesiones liberales. La compensación económica por la aplicación del artículo anterior será equivalente a un pago de un quince por ciento (15%) bachilleres y un treinta por ciento (30%) licenciados o posgrados sobre el salario base fijado para la categoría del puesto respectivo.

Esta norma regula la retribución económica que la aplicación de ésta prohibición le genera a un funcionario, que se reitera, no es irrestricta, sino que está sujeta a una serie de condiciones que deben ser valoradas por la Administración, en forma previa a su reconocimiento.

Sobre este aspecto, el Órgano Contralor ha sido enfático en señalar, los tres requisitos que deben converger para que la compensación económica por la prohibición pueda efectuarse legalmente, a saber, el funcional, el académico y el profesional.

En primer término, se debe entender que cumple con el requisito funcional, el servidor público que está formalmente nombrado en propiedad, de forma interina o de suplencia en el cargo que se encuentra afectado por la prohibición; el requisito académico, se refiere a que el funcionario público debe poseer un título académico universitario que le acredite como profesional en determinada área del conocimiento -lo cual debe valorarse en cada caso en particular, pues cada disciplina científica establece el grado académico que necesita la persona para ser considerado profesional-. Esto último es especialmente importante, ya que no es válido generalizar la licenciatura como grado académico mínimo exigible en todos los casos, toda vez que existen profesiones para cuyo ejercicio liberal basta la obtención de un grado de bachiller; y finalmente, el requisito profesional, consiste en la incorporación de la persona en el colegio profesional respectivo, lo anterior en caso que dicha incorporación exista y que su incorporación sea exigida como condición necesaria y suficiente para el ejercicio profesional.

Teniendo en cuenta lo anterior, no debe omitirse que conforme a la norma del artículo 15 de la LCCEIFP, se considera un grado mínimo de bachiller universitario para el respectivo reconocimiento de la compensación económica, conforme a los porcentajes que la norma señala, aspecto que, en todo caso, debe ponderarse de acuerdo con las exigencias propias de la habilitación requerida para el ejercicio profesional en el respectivo ámbito.

Sobre el particular, conviene alertar que la sola colegiatura o pertenencia en cualquier condición a un gremio profesional, no constituye *a priori* un criterio suficiente para considerar que se trata propiamente de un ejercicio liberal de profesión, por lo que la Administración debe ser especialmente rigurosa en el análisis a ese respecto para evitar incurrir en alguna irregularidad. De manera que, no puede partirse que la constatación de requisitos quede supeditada únicamente a la pertenencia a un determinado colegio profesional, sino que debe acreditarse fehacientemente el cumplimiento de todas y cada una de las condiciones necesarias para la procedencia de la compensación económica en los casos que así corresponda.

DFOE-LOC-2360

7

23 de diciembre, 2025

d. Respuesta a las interrogantes formuladas

Ahora bien, para determinar si procede el reconocimiento y pago del rubro de prohibición a funcionarios que, cumpliendo con los requisitos académicos y de incorporación al colegio profesional exigidos para el puesto profesional, realizan funciones sustantivas de auditoría, además de funciones de índole administrativa, y si procede el pago del incentivo de prohibición para funcionarios en clase de puesto profesional, e incorporado al colegio respectivo, que desempeñen funciones sustantivas de auditoría, aún cuando la nomenclatura del puesto sea genérica o disociada de dicha labor, es primordial que se determine el cumplimiento de los requisitos señalados (funcional, académico y profesional). Asimismo, en los casos que proceda, debe sujetarse a los parámetros establecidos en la norma (15% bachilleres y 30% licenciados o posgrados sobre el salario base fijado para la categoría del puesto respectivo).

La verificación, aprobación y trámite de pago de la compensación por prohibición es responsabilidad de cada Administración, para lo cual deberá constatar el cumplimiento de los requisitos pertinentes, justificando y documentando -cuando así corresponda- el respectivo reconocimiento mediante resolución administrativa.

Esto de conformidad con el numeral 31 bis del Reglamento a la LCCEIFP, que establece el deber específico de las Oficinas de Recursos Humanos, en la verificación del cumplimiento de los requisitos al disponer:

(...) Corresponderá a las Oficinas de Recursos Humanos de cada institución la verificación, aprobación y trámite de pago de la compensación por prohibición en los términos establecidos en esta Ley, para lo cual deberá realizar la constatación del cumplimiento de requisitos, justificando y documentando su reconocimiento mediante resolución administrativa.

El incumplimiento de esta obligación será considerada como falta grave por parte de los titulares de las Oficinas de Recursos Humanos, y será sancionada conforme la reglamentación de cada Institución (...)

Específicamente sobre las interrogantes planteadas, en criterio reciente, la Procuraduría General de la República, hizo un recuento de pronunciamientos y contestó de manera específica una consulta vinculante para el régimen municipal, que debe retomarse y analizarse, como complemento de esta respuesta, es el criterio n.º [C-114-2025](#) de 09 de junio de 2025, en el cual se concluye para lo que interesa, que:

(...) El pago por concepto de prohibición al libre ejercicio de la profesión en el caso de “los demás funcionarios de la auditoría interna” que regula el artículo 34, inciso c) de la Ley General de Control Interno, procede solo para los funcionarios de las auditorías internas que cumplan con los requisitos necesarios para ejercer liberalmente una profesión y que se vean impedidos a ejercerla debido a la prohibición a la cual hace referencia la mencionada norma. (...) Para estar afecto a la prohibición que se analiza se requiere que el servidor esté habilitado para ejercer una profesión liberal. Ello implica que cuente con los requisitos académicos

y de cualquier otro tipo que exija el colegio profesional respectivo, y que se encuentre debidamente incorporado a aquél, si este es un requisito para su ejercicio. (...) Además, debe tomarse en consideración que “los demás funcionarios de la auditoría interna” realicen labores que directamente involucren trabajos sustantivos (no administrativos) de auditoría. (...) El artículo 34 de la Ley General de Control Interno dispone que la compensación económica por las prohibiciones que establece esa norma a los auditores internos, a los subauditores internos y a los demás funcionarios de la auditoría interna, es de un 65% sobre el salario base de cada uno de esos funcionarios; sin embargo, en virtud de la pretensión de generalidad y uniformidad que inspiró la reforma a la Ley de Salarios de la Administración Pública operada por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, debe entenderse que el artículo 34 citado fue tácitamente reformado, de manera tal que la compensación económica aplicable por la prohibición establecida en esa norma es la que contempla el artículo 36 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (...)

IV. CONCLUSIONES

1. El pago por la prohibición al libre ejercicio de la profesión no es un incentivo económico, sino que posee una naturaleza jurídica eminentemente indemnizatoria por el no ejercicio liberal de la profesión.
2. Para que proceda legalmente la compensación económica por la prohibición, deben concurrir tres requisitos, el funcional: estar formalmente nombrado en el cargo afectado por la prohibición (en propiedad, interino o suplencia); el académico: poseer el título académico universitario que le acredite como profesional en la determinada área del conocimiento, considerando que el grado mínimo puede ser bachiller universitario según la profesión; y el profesional: estar incorporado al colegio profesional respectivo, si este existe y si la colegiatura es obligatoria para el ejercicio profesional.
3. El pago de la prohibición a "los demás funcionarios de la auditoría interna" (artículo 34, inciso c) de la Ley General de Control Interno) procede solo para aquellos que realicen labores sustantivas de auditoría (no administrativas), además de cumplir con los requisitos necesarios para ejercer libremente una profesión y verse impedidos de hacerlo.
4. Actualmente la retribución económica se fija en los siguientes porcentajes sobre el salario base: 15% para bachilleres y 30% para licenciados o posgraduados.
5. La verificación, aprobación y trámite de pago de la compensación por prohibición es responsabilidad de cada Administración, correspondiendo específicamente a las Oficinas de Recursos Humanos constatar el cumplimiento de los requisitos y documentar el reconocimiento mediante resolución administrativa; debiendo estos verificar, para la procedencia del pago (incluyendo el caso de que la nomenclatura del puesto sea genérica o disociada), el cumplimiento de los

DFOE-LOC-2360

9

23 de diciembre, 2025

requisitos señalados (funcional, académico y profesional) y que el funcionario desempeñe funciones sustantivas de auditoría.

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. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/emg

ci: Expediente

NI: 25740 (2025)

G: 2025005283 - 1