Al contestar refiérase
al oficio n.° **11802**

04 de setiembre, 2026
DFOE-BIS-0542

Señor
Javier González Castro
Auditor General
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS)
javier.gonzalez@mtss.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado sobre la reclasificación de plazas de la auditoría interna institucional por parte de la administración activa

Nos referimos a sus oficios n.° CARTA-MTSS-DGA-73-2026 del 02 de junio y el n.° CARTA-MTSS-DGA-99-2026 del 14 de julio, ambos del presente año, relativos a la reclasificación de las plazas de la auditoría interna.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN.

En el texto de la consulta, se solicita criterio a esta Contraloría General relacionado con tres interrogantes vinculadas a la posibilidad de reclasificación de plazas de la auditoría interna. Específicamente se consulta lo siguiente:

> “ 1. ¿Una plaza de la Auditoría Interna puede ser modificada por la administración, clasificándola para ser utilizada dentro del porcentaje de reservada para personas con discapacidad conforme a la Ley N°8862 y su reglamento sin la autorización, valoración o decisión del Auditor General o constituyen una competencia exclusiva de la administración activa?
> 2. ¿Cuál es el alcance de las competencias de la Administración activa para modificar la clasificación, reserva o condiciones de utilización de una plaza adscrita a la Auditoría Interna, incluyendo su eventual reserva para personas con discapacidad conforme a la Ley N.° 8862, cuando esta se encuentre sometida a un proceso de concurso interno en una etapa avanzada de tramitación y si tales decisiones requieren algún grado de coordinación o participación del Auditor Interno?

3. ¿Existe una autonomía de gestión por parte del Auditor en cuanto administrar directamente su equipo de trabajo y la utilización efectiva de las plazas asignadas a su estructura organizacional?"

Dicha consulta viene respaldada por el oficio n.° CARTA-MTSS-DGA-99-2026 del 14 de julio de 2026, correspondiente a la posición de la Auditoría Interna del MTSS, el cual concluye, en términos generales que:

> "la Administración activa conserva sus competencias en materia de gestión del recurso humano y el deber de cumplir las obligaciones establecidas en la Ley N.° 8862; sin embargo, dichas competencias deben ejercerse respetando el régimen jurídico especial de la Auditoría Interna y particularmente, valorando el criterio del Auditor cuando las decisiones adoptadas impliquen un cambio en el destino o utilización de recursos humanos asignados a la Auditoría y puedan incidir en su capacidad operativa".

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica n° 7428 del 7 de setiembre de 1994, 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 sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República", R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta No. 244 del 20 de diciembre de 2011, 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, esta Contraloría General 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 a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR.

En atención a las consultas formuladas, resulta necesario analizar el alcance de lo dispuesto en la normativa vigente y atinente con tema.

a. Aspectos generales del modelo de dotación y administración del recurso humano de las auditorías internas

El modelo de dotación de personal a las auditorías internas está regulado en la Ley General de Control Interno (LGCI), n.° 8292 y en los "Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la Contraloría General de la República"[1] (Lineamientos); y se fundamenta en los principios de suficiencia, idoneidad e independencia funcional y de criterio del personal de la auditoría respecto a la administración activa, de conformidad con lo indicado en los artículos 20[2], 25[3] y 27[4] de la citada LGCI.

A partir de lo anterior, debe entenderse que el esquema de dotación de personal de las auditorías internas no parte de una decisión unilateral de la administración activa, sino responde a una serie de condiciones y actuaciones ejecutadas en conjunto o por iniciativa del auditor interno, entre ellas, un estudio técnico de necesidades de recursos que considere al menos, "su ámbito de acción, los riesgos asociados a los elementos de su universo de auditoría, el ciclo de auditoría y el comportamiento histórico de los recursos institucionales y

[1] Emitidos mediante la resolución del Despacho Contralor n.° R-DC-83-2018 de las 08:00 horas del 09 de julio del 2018.
[2] Artículo 20.— Obligación de contar con auditoría interna. Todos los entes y órganos sujetos a esta Ley tendrán una auditoría interna, salvo aquellos en los cuales la Contraloría General de la República disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este caso, la Contraloría General ordenará a la institución establecer los métodos de control o de fiscalización que se definan.
[3] Artículo 25- Independencia funcional y de criterio. El auditor interno, el subauditor interno y los funcionarios de la Auditoría Interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca, de los demás órganos de la administración activa y de los funcionarios del ente u órgano sujetos a esta ley; tal independencia no los exime de cumplir las normas de conducta y de orden del ente y órgano para el que laboran, siempre que tales normas no afecten negativamente la actividad de la Auditoría Interna. (...)
[4] Artículo 27.— Asignación de recursos. El jerarca de los entes y órganos sujetos a esta Ley deberá asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros necesarios y suficientes para que la auditoría interna pueda cumplir su gestión./ Para efectos presupuestarios, se dará a la auditoría interna una categoría programática; para la asignación y disposición de sus recursos, se tomarán en cuenta el criterio del auditor interno y las instrucciones que emita al respecto la Contraloría General de la República./ La auditoría interna ejecutará su presupuesto, conforme lo determinen sus necesidades para cumplir su plan de trabajo.

de la Auditoría Interna, así como el volumen de actividades que ésta ha desarrollado y pretende desarrollar"[5].

Resulta de particular interés, para el presente caso indicar que, sobre la asignación de recursos humanos a las auditorías internas, la LGCI prevé un régimen de protección especial que pretende no solo garantizar una estructura a dicho componente orgánico, sino particularmente, evitar una afectación negativa a la actividad de auditoría como tal.

En ese sentido, el artículo 24 de la LGCI establece como uno de esos mecanismos de protección que, en caso de nombramiento, traslado, suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, el jerarca institucional deberá contar con la autorización del auditor interno.

Adicionalmente, el artículo 28 de la citada Ley, regula límites temporales para la ocupación de plazas vacantes, así como, otorga una prevalencia a las necesidades reales de la auditoría al momento de definir los requisitos para la creación y ocupación de plazas de dicha dependencia. Este mismo numeral, señala que para el caso de disminución de plazas por movilidad laboral u otros movimientos en la auditoría interna, debe contarse previamente con autorización del auditor interno.

Por otra parte, el modelo relativo al personal de la auditoría interna, no solo se enfoca en la dotación sino también en la administración de tales recursos. Sobre el particular, el artículo 23 de la LGCI señala que la auditoría interna se organizará y funcionará conforme lo disponga el auditor interno, de conformidad con las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita la Contraloría General de la República, las cuales serán de acatamiento obligatorio.

En línea con lo anterior, el apartado 7.3.2 de los Lineamientos señala que la "Auditoría Interna debe tener libertad para ejecutar sus recursos presupuestarios, de personal y de otra naturaleza, conforme lo dicten sus necesidades para cumplir con su plan de trabajo. Para el cambio de destino de los recursos asignados a la Auditoría Interna, el jerarca deberá valorar el criterio del titular de dicha unidad, en resguardo de su independencia funcional y de criterio y de la prestación de los diferentes servicios atinentes a la actividad".

Tratándose de las regulaciones de tipo administrativo aplicables al auditor y subauditor interno, aplicarán aquellas establecidas particularmente para ellos por el jerarca institucional. Respecto al resto del personal de auditoría, las disposiciones administrativas serán las mismas aplicables al resto del personal institucional. Cabe señalar que ninguna regulación de ese tipo, deberá afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal, según lo dispuesto en el artículo 24 de la LGCI.

[5] Lineamientos, apartado 7.2.1.

b. Sobre la disposición de plazas vacantes de la auditoría interna por parte de la administración activa

La consulta, hace referencia a la disposición de plazas vacantes de la auditoría interna por parte de la administración activa. Si bien, la disposición en general puede materializarse de distintas formas, por ejemplo, mediante una reasignación, recalificación u otros mecanismos, lo cierto es que, como tal, resulta un "movimiento" respecto a las plazas concedidas a la auditoría interna.

Bajo ese supuesto, la LGCI en su artículo 28 establece que cualquier movimiento de las plazas pertenecientes a la auditoría institucional, debe ser previamente autorizado por el auditor interno, motivo por el cual, ante un cambio relacionado con una plaza asignada a esa dependencia, debe contarse con el criterio anticipado del auditor institucional.

Lo anterior resulta ser uno de los mecanismos previstos por la ley para proteger o garantizar la independencia funcional y de criterio de esa instancia respecto a la administración activa.

En este mismo sentido, el apartado 6.11 de los Lineamientos indica que en el "caso de los funcionarios de la Auditoría Interna distintos del Auditor y el Subauditor Internos, su nombramiento, traslado, suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, deberán contar con la autorización formal del Auditor Interno. (...) El jerarca necesariamente deberá requerir, obtener y observar esa autorización como requisito de validez antes de la emisión del acto administrativo definitivo, por lo cual, el jerarca no podrá emitir el acto, sin contar con el criterio favorable del Auditor Interno".

Ahora bien, en la consulta bajo examen se plantea la interrogante respecto a la posibilidad de realizar movimientos de una plaza de auditoría cuando ésta se encuentre en un "proceso de provisión de personal". Sobre el particular, a efecto de atender lo consultado, se entiende dicha provisión como el procedimiento técnico realizado por la administración activa y/o la auditoría interna, que implica una serie de etapas, actuaciones y actos administrativos, tendientes a verificar la idoneidad de los oferentes y la ocupación del puesto respectivo.

Así las cosas, en caso de que la disposición o movimiento de la plaza de auditoría interna por parte administración se pretenda durante el procedimiento de provisión, es criterio del Órgano Contralor que debe contarse, particularmente, con el criterio previo del auditor interno, en atención al principio de legalidad según lo dispuesto en el citado artículo 28 de la LGCI, pero sobre todo, porque se trata de una etapa donde se pueden afectar negativamente las condiciones de funcionamiento de la auditoría.

Ahora bien, se plantea la interrogante respecto al alcance de las competencias de la administración activa para disponer de una plaza adscrita a la Auditoría Interna, incluyendo su eventual reserva para personas con discapacidad conforme a la Ley "Inclusión y Protección Laboral de las personas con discapacidad en el Sector Público", n.° 8862, cuando ésta se encuentre sometida a un proceso de concurso interno en una etapa avanzada de tramitación y si tales decisiones requieren algún grado de coordinación o participación del Auditor Interno.

Al respecto, tal y como se indicó en el primer apartado, el esquema de dotación de personal de las auditorías internas no parte de una decisión unilateral de la administración activa; por consiguiente, el alcance de su competencia para disponer de una plaza asignada a una auditoría interna dependerá estrictamente de la autorización expresa del auditor interno, de conformidad con el artículo 28 de la LGCI.

Adicionalmente, ha de tomarse en cuenta que la modificación unilateral por parte de la administración, respecto a las bases de un concurso relativo a una plaza de auditoría interna, alterando sus condiciones, requisitos u otras circunstancias, incluyendo una reserva imprevista, como es la relativa a la dispuesta en la Ley n.° 8862, podría considerarse un quebranto al principio de legalidad, al debido proceso e inclusive a la seguridad jurídica de los participantes.

En el supuesto que la administración requiera una plaza de la auditoría interna para cumplir con la reserva establecida en la Ley n.° 8862, tendría que contar con la coordinación y autorización previa del auditor interno, con el objetivo de no afectar el funcionamiento de esa dependencia, considerando además que la disposición de la plaza respectiva se realizó antes del inicio del proceso de reclutamiento, a efecto de no provocar vicios del mismo.

Claro está que la cuota de reserva establecida en la Ley n.° 8862, es una obligación a cargo de la administración activa, no obstante, dicha obligación requiere una labor de planificación oportuna del recurso humano institucional y específicamente de la planificación de la oferta de plazas vacantes, respetando los procesos de concurso institucional, así como el criterio del auditor interno.

c. Sobre la administración (gestión) del personal de auditoría interna

Acorde con lo señalado en el primer apartado in fine, del presente criterio, según lo dispuesto en el artículo 23 de la LGCI y el apartado 7.3.2 de los Lineamientos, la auditoría interna goza de libertad para organizar y ejecutar sus recursos, conforme lo disponga el auditor interno. No obstante, cuando se pretenda aplicar un cambio de destino de los recursos, deberá contarse con el criterio previo favorable del auditor interno.

Por ende, puede afirmarse que el auditor interno ostenta un grado de independencia en cuanto a la administración del personal a su cargo y las plazas asignadas a dicha dependencia, aunque cualquier acción relativa a dicho personal siempre debe estar acorde con las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita el Órgano Contralor; así como, el Reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna y las disposiciones administrativas aplicables tanto al personal de la auditoría como al resto del personal, en lo que resulte pertinente.

IV. CONCLUSIONES

1. La administración activa no ostenta competencia exclusiva para disponer o hacer movimientos del personal o de las plazas asignadas a la auditoría interna institucional. De conformidad con los artículos 24 y 28 de la LGCI, todo movimiento relativo a plazas pertenecientes a la estructura de la auditoría, requiere de manera previa, vinculante y obligatoria, una valoración y autorización del auditor interno.
2. No resulta viable la alteración unilateral por parte de la administración, relativa a las condiciones de una plaza perteneciente a la auditoría interna, antes o durante la realización de un procedimiento de provisión (concurso). La variación de las condiciones, necesariamente debe ir acompañada de la coordinación previa y la autorización expresa del auditor interno.
3. La administración activa, no puede disponer unilateralmente de una plaza de la auditoría interna, a efecto de cumplir el porcentaje de reserva establecido en la Ley n.° 8862, sin la previa coordinación y autorización expresa del auditor interno. Para el cumplimiento de tal obligación, es necesario que la administración activa cumpla con una etapa anticipada de planificación al proceso de reclutamiento, ejecutada en coordinación con el auditor interno, cuyo objetivo sea resguardar el principio de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica.
4. El auditor interno goza de autonomía en la administración o gestión del personal de auditoría, sea para disponer efectivamente de las plazas de la auditoría interna, así como su la organización y dirección de su personal, acorde con las necesidades según el plan de trabajo, todo dentro del marco jurídico que le resulte pertinente. Aunque la gestión administrativa general del recurso humano asignado a la auditoría interna siga las reglas institucionales comunes, ningún acto de la administración activa puede alterar el destino de los recursos de la auditoría sin el criterio previo y favorable de su titular.

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. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Licda. Karla Salas Solano
Fiscalizadora

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

HBH/avvg

Ni: NI 13412, 14854 (2026)

Ce: Expediente

G: 2026002892-2

P: 2026014679