Al contestar refiérase
al oficio Nº 13234

30 de septiembre, 2026
DFOE-IAF-0168

Señor
Franklin Mora González
Auditor Interno
Tribunal Supremo de Elecciones

Estimado señor:

Asunto: Criterio sobre los plazos legales para la atención de recomendaciones derivadas de los servicios de auditoría, según la reforma introducida por la Ley 10881

En atención al oficio n.° AI-0502-2026, remitido por la Auditoría Interna del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), mediante el cual se plantean consultas relacionadas con los plazos legales para la atención de las recomendaciones derivadas de los productos emitidos por la Auditoría Interna, se procede a emitir el siguiente criterio.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La Auditoría Interna del TSE solicita criterio a esta Contraloría General respecto de los plazos previstos en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, n.° 8292 (LGCI), para la atención de los informes de auditoría dirigidos al jerarca, particularmente a partir de la reforma introducida por la Ley n.° 10881, Ley para fortalecer la naturaleza de las auditorías internas y su relación con la administración activa.

La consulta se origina en diversas situaciones expuestas por la Auditoría Interna relacionadas con el trámite que brinda el jerarca colegiado a sus informes, entre ellas, la remisión de estos para estudio individual de sus integrantes, la solicitud de criterios adicionales y la adopción de decisiones posteriores respecto de recomendaciones previamente conocidas. Según indica la consultante, algunas de esas actuaciones han supuesto que la decisión del jerarca se produzca una vez transcurrido el plazo previsto legalmente.

A partir de ello, consulta, en esencia, sobre el cómputo y alcance de los plazos establecidos en el artículo 37 de la LGCI; los efectos jurídicos derivados de su vencimiento; la incidencia que pueden tener sobre esos plazos los mecanismos internos utilizados por un órgano colegiado para analizar los informes; la actuación que corresponde a la Auditoría Interna ante eventuales demoras en su atención; y las posibles consecuencias derivadas del incumplimiento de los deberes establecidos en esa normativa. Asimismo, plantea interrogantes respecto de las acciones de mejora derivadas de los servicios preventivos.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica, nro. 7428, y en el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (resolución nro. R-DC-197-2011).

Conforme a dicha normativa, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando la temática se relaciona con los componentes de la Hacienda Pública y, en general, con el ordenamiento de control y fiscalización superior, y cuando la gestión es planteada por un sujeto legitimado. Ambos requisitos se cumplen en el presente caso.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no se refiere a casos o situaciones concretas, cuya resolución corresponde a la administración respectiva en el ejercicio de sus competencias. En consecuencia, el presente criterio vinculante se emite en términos generales, como insumo para que las autoridades competentes analicen, junto con los elementos jurídicos, técnicos y fácticos aplicables, la configuración que corresponda adoptar en cada organización, correspondiendo tomar las decisiones que estimen más ajustadas a derecho.

Cabe señalar que dado que la presente consulta versa sobre la interpretación y aplicación de disposiciones incorporadas por la Ley n.° 10881, resulta pertinente señalar que la Contraloría General interpuso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia una acción de inconstitucionalidad contra dicha ley, la cual se tramita bajo el expediente n.° 26-021686-0007-CO, al estimar que en su procedimiento de formación se incurrió en vicios de constitucionalidad y que algunas de las reformas plantean, además, cuestionamientos relacionados con el modelo de control de la Hacienda Pública y el Sistema de Control Interno.

En consecuencia, el presente criterio se emite con fundamento en el texto legal actualmente vigente y tiene por objeto orientar, en términos generales, la interpretación de las disposiciones consultadas conforme al marco constitucional, legal y técnico aplicable. Una vez que la Sala Constitucional emita el pronunciamiento correspondiente en la referida acción de inconstitucionalidad, deberá estarse a lo resuelto por ese Tribunal.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. Trámite y cómputo de los plazos para la atención de recomendaciones derivadas de informes de auditoría interna

De conformidad con el principio de legalidad, consagrado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, n.° 6227, la actuación de la Auditoría Interna y de la Administración Activa respecto de los informes de auditoría y sus recomendaciones debe sujetarse al marco jurídico y técnico aplicable, integrado, entre otras disposiciones, por la Ley General de Control Interno, n.° 8292, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.° 7428, y la normativa técnica emitida por este Órgano Contralor en el ámbito de sus competencias.

En lo que interesa para la presente consulta, el artículo 37 de la LGCI establece un plazo improrrogable de treinta días hábiles para la atención de los informes de auditoría dirigidos al jerarca.

Sobre el cómputo de este plazo, esta Contraloría General ha señalado[1] que, tratándose de órganos colegiados, éste inicia a partir del momento en que el informe es puesto en conocimiento del órgano en la sesión inmediata siguiente a su recepción por la instancia encargada de tramitar la correspondencia. En consecuencia, corresponde al jerarca adoptar las medidas organizativas necesarias para que el informe sea conocido oportunamente y para que los mecanismos internos requeridos para formar la voluntad del órgano se desarrollen dentro de los plazos establecidos legalmente.

En esa línea, este Órgano Contralor ha sostenido[2] la necesidad de que los informes de auditoría sean conocidos y atendidos oportunamente, considerando no sólo los plazos establecidos por el legislador, sino también el deber de analizar e implantar las recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna, previsto en el artículo 12, inciso c), de la LGCI de analizar e implantar las recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna.

La reforma introducida por la Ley n.° 10881 no modifica el carácter improrrogable del plazo de treinta días hábiles ni el deber del jerarca de adoptar oportunamente una decisión respecto del informe. Lo que incorpora, en lo que interesa para esta consulta, es la posibilidad de recabar orientación de instancias internas o externas cuando exista una duda razonable para la toma de la decisión y un plazo adicional de ocho días hábiles para que, si finalmente existe una discrepancia respecto de las recomendaciones, el jerarca ordene motivadamente las soluciones alternas correspondientes.

Por consiguiente, el estudio individual que realicen los integrantes de un órgano colegiado, la solicitud de criterios técnicos o jurídicos u otros mecanismos utilizados para formar la voluntad del jerarca deben gestionarse dentro de los plazos establecidos legalmente. La posibilidad incorporada por la Ley n.° 10881 de acudir a instancias internas o externas para obtener orientación no constituye, por sí misma, una causa de suspensión, interrupción o prórroga de dichos plazos, sino un mecanismo que debe utilizarse oportunamente para facilitar la toma de decisiones.

Así, el plazo de treinta días hábiles constituye el período establecido por el legislador para que el jerarca analice el informe y adopte la decisión que corresponda respecto de sus recomendaciones. Este plazo no debe confundirse con el período necesario para ejecutar materialmente todas las acciones que puedan derivarse de aquellas, cuya implementación puede requerir plazos posteriores según su naturaleza, complejidad y condiciones particulares.

Si, como resultado del análisis efectuado, el jerarca finalmente discrepa de las recomendaciones formuladas, dispone del plazo adicional de ocho días hábiles previsto en el artículo 37 para ordenar motivadamente las soluciones alternas y efectuar las comunicaciones correspondientes. Ese plazo adicional tiene una finalidad específica asociada a la existencia de

---

1 Véase oficio DFOE-CIU-00003 (06392) del 5 de mayo de 2021.
2 Véanse oficios DFOE-DL-0640 (06921)-2012, DFOE-SOC-1154 (15330)-2016, DFOE-CIU-00003 (06392)-2021 y DFOE-SOS-0507 (14382)-2023.

una discrepancia y no constituye una prórroga general del plazo de treinta días ni habilita a mantener indefinidamente pendiente la atención del informe.

Cuando transcurran los plazos establecidos legalmente sin que el jerarca haya dispuesto las soluciones alternas en los términos previstos por el artículo 37, no resulta procedente mantener indefinidamente pendiente la atención de las recomendaciones mediante estudios, consultas u otros mecanismos internos. La falta de pronunciamiento dentro de los plazos legales no constituye un mecanismo para neutralizar o dejar sin efecto las recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna.

En ese supuesto, corresponde a la Administración adoptar las decisiones y actuaciones necesarias para su atención, de conformidad con el carácter vinculante que el artículo 37 reconoce al informe de auditoría y con el deber establecido en el artículo 12, inciso c), de la LGCI. Lo anterior sin perjuicio de la valoración que corresponda efectuar respecto de las razones que motivaron la demora y de las eventuales responsabilidades que, de acuerdo con las circunstancias particulares, puedan derivarse de un incumplimiento injustificado.

2. Circunstancias sobrevenidas durante la implementación de las recomendaciones

Debe diferenciarse la discrepancia que pueda existir respecto de una recomendación durante el trámite previsto en los artículos 37 y 38 de la LGCI de aquellas circunstancias que puedan presentarse posteriormente, durante su implementación.

La aparición de hechos nuevos, cambios normativos, modificaciones relevantes en los procesos institucionales u otras circunstancias sobrevenidas puede requerir que la Administración valore la forma en que continuará atendiendo la recomendación, de manera que se preserve la finalidad de corregir la situación que le dio origen. Tales circunstancias deberán estar debidamente justificadas y documentadas y ser comunicadas a la Auditoría Interna para efectos de su seguimiento.

La existencia de una circunstancia sobrevenida no supone, por sí misma, la reapertura del plazo para plantear una discrepancia respecto de la recomendación ni deja sin efecto una decisión previamente adoptada. Su incidencia deberá valorarse atendiendo al contenido y finalidad de la recomendación, los riesgos involucrados y las competencias respectivas de la Administración Activa y de la Auditoría Interna.

3. Deber de seguimiento de la Auditoría Interna

Corresponde a la Auditoría Interna verificar la atención de las recomendaciones formuladas en sus informes, de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 22 de la LGCI y la normativa técnica aplicable. Esta labor debe orientarse a conocer el avance y la efectividad de las acciones adoptadas por la Administración Activa para atender las recomendaciones, sin trasladar a la Auditoría Interna responsabilidades que corresponden al jerarca y a los titulares subordinados.

Ante la falta de atención o el incumplimiento de las recomendaciones, corresponde a la Auditoría Interna, en el ejercicio de sus competencias y conforme a las circunstancias de cada caso, valorar las acciones de seguimiento que resulten procedentes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica aplicable.

Para esos efectos podrá[3], entre otras actuaciones compatibles con sus competencias, documentar el estado de atención de las recomendaciones, requerir información sobre las acciones realizadas, comunicar oportunamente los riesgos asociados a su falta de atención y valorar la utilización de los mecanismos que el ordenamiento jurídico pone a su disposición cuando identifique incumplimientos o eventuales hechos irregulares. La selección de tales actuaciones deberá responder a las circunstancias, riesgos y evidencia de cada caso y no supone una secuencia obligatoria aplicable indistintamente a todos los supuestos.

4. Eventuales responsabilidades derivadas del incumplimiento

El incumplimiento injustificado de los deberes establecidos en la LGCI puede dar lugar a las responsabilidades previstas por el ordenamiento jurídico. En particular, el artículo 39 de esa Ley contempla supuestos de responsabilidad administrativa para el jerarca y los titulares subordinados cuando incumplan injustificadamente los deberes que les asigna la propia LGCI, así como cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, de conformidad con la normativa técnica aplicable.

En ese contexto, la inobservancia de los deberes y plazos establecidos en el artículo 37 de la LGCI para la atención de los informes y recomendaciones de la Auditoría Interna deberá ser considerada al valorar la eventual existencia de responsabilidad. No obstante, el solo vencimiento de esos plazos no determina automáticamente la configuración de responsabilidad ni la procedencia de una sanción.

Para esos efectos, deberán valorarse las circunstancias particulares, las actuaciones u omisiones de las personas involucradas, la existencia o no de una justificación objetiva, así como los demás elementos relevantes para determinar si se configura alguno de los supuestos de responsabilidad previstos por el ordenamiento jurídico.

Tratándose de órganos colegiados, deberá considerarse además el régimen establecido en el artículo 39 de la LGCI respecto de la responsabilidad derivada de sus actos u omisiones. Conforme a esa disposición, dicha responsabilidad se atribuye a sus integrantes, salvo que conste de manera expresa el voto negativo de alguno de ellos.

En todo caso, la determinación de una eventual responsabilidad y, cuando corresponda, la imposición de las sanciones administrativas previstas en el artículo 41 de la LGCI deberán efectuarse por la autoridad competente, mediante el procedimiento que resulte aplicable y con plena observancia de las garantías del debido proceso y del derecho de defensa.

5. Del alcance y naturaleza de los servicios preventivos de la auditoría interna

Los servicios preventivos permiten a la Auditoría Interna aportar elementos de juicio, advertir riesgos, comunicar situaciones relevantes, formular observaciones o señalar la necesidad de que la Administración valore medidas de mejora orientadas al fortalecimiento del sistema de control interno, sin asumir funciones propias de la Administración Activa.

---

[3] Como marco orientador puede considerarse la Guía Técnica de Buenas Prácticas para el Seguimiento Efectivo de Recomendaciones Emitidas en Informes de Auditoría (DFOE-SEM-GT-00001-2025),

En su ejercicio debe preservarse la independencia y objetividad de la Auditoría Interna, sin asumir funciones propias de la Administración Activa. Por ello, el contenido de estos servicios no debe sustituir a la Administración en la selección, aprobación o ejecución de decisiones de gestión ni configurarse como una instrucción operativa sobre la forma concreta en que corresponde administrar. [4]

En ese marco debe entenderse el carácter vinculante que el artículo 37 de la LGCI atribuye a los criterios, opiniones, advertencias u observaciones que emita la Auditoría Interna y que coadyuven a la toma de decisiones de la Administración Activa.

Ese carácter vinculante supone el deber de la Administración de atender y analizar lo comunicado por la Auditoría Interna y de adoptar, dentro de sus propias competencias, la decisión que corresponda. No implica trasladar a la Auditoría Interna la responsabilidad por la elección o ejecución de una determinada medida administrativa ni autoriza a esta a sustituir el ámbito decisorio propio de la Administración Activa. Cuando la Administración se aparte de lo planteado, deberá justificar razonablemente su actuación conforme al marco jurídico aplicable.

Asimismo, la aplicación de los plazos y procedimientos establecidos en el artículo 37 deberá atender a la naturaleza del producto emitido y a la regulación que resulte aplicable, sin trasladar de manera automática a todos los servicios preventivos el régimen previsto específicamente para la atención de informes de auditoría dirigidos al jerarca.[5]

IV. CONCLUSIÓN

A partir de la reforma introducida por la Ley n.° 10881, el artículo 37 de la LGCI debe interpretarse en el sentido de que el jerarca dispone de treinta días hábiles para conocer el informe y adoptar la decisión que corresponda respecto de sus recomendaciones. Si, concluido ese análisis, discrepa de ellas, dispone del plazo adicional de ocho días hábiles previsto por la ley para ordenar motivadamente soluciones alternas. El estudio individual de los integrantes de un órgano colegiado, las consultas técnicas o jurídicas y otros mecanismos utilizados para formar su voluntad no suspenden ni prorrogan esos plazos y, por tanto, deben organizarse de forma que la decisión pueda adoptarse dentro de ellos.

En consecuencia, transcurridos los plazos legalmente previstos sin que el jerarca haya planteado y comunicado una discrepancia en los términos del artículo 37, no existe fundamento para mantener indefinidamente pendiente la decisión sobre el informe mediante estudios, consultas u otros trámites internos. La Administración deberá continuar con la atención de las recomendaciones, sin que resulte jurídicamente procedente utilizar actuaciones posteriores para reabrir extemporáneamente la oportunidad de discrepar de ellas.

Lo anterior no significa que la ejecución material de todas las acciones necesarias para atender una recomendación deba concluir dentro de los treinta o treinta y ocho días indicados. Esos plazos corresponden a la formación y adopción de la decisión del jerarca. La implementación puede desarrollarse posteriormente, de acuerdo con la naturaleza de la recomendación y las condiciones necesarias para su ejecución. Si durante esa etapa surgen hechos nuevos o circunstancias sobrevenidas que hagan necesario ajustar la forma de

[4] Véase oficio DFOE-IAF-0124 (08617) del 7 de julio de 2026.
[5] Ibíd

cumplimiento, estos deberán ser debidamente justificados y valorados en el seguimiento, preservando la finalidad de la recomendación, pero sin que ello implique reabrir el procedimiento de discrepancia ya concluido.

De esta forma, el vencimiento del plazo no produce por sí mismo una responsabilidad sancionatoria ni convierte en vinculante una recomendación que antes no lo fuera, pues ese carácter deriva del propio artículo 37; su consecuencia relevante es que la Administración no puede utilizar su falta de decisión o sus procedimientos internos como mecanismo para mantener indefinidamente sin resolver o sin atender el resultado de la auditoría. Corresponde entonces a la Auditoría Interna ejercer el seguimiento conforme al riesgo y, ante incumplimientos injustificados, valorar las actuaciones adicionales que resulten procedentes dentro de sus competencias.

Finalmente, se informa 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.

Atentamente,

Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Salomé Murillo González
Asistente Técnico

Mónica María Moreno Calvo
Fiscalizadora Asociada

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

MMC/KCM//lvs
Ce: CGR-CO-2026006026
CC: **Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza, DFOE, CGR.**
Ni: 17601-2026
G: 2026003631-1