

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SE INTERPONE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CON MEDIDA CAUTELAR URGENTE EN FAVOR DE LA HACIENDA PÚBLICA

SEÑORES (AS) MAGISTRADOS (AS):

Quien suscribe, **MARTA EUGENIA ACOSTA ZÚÑIGA**, mayor, casada, máster en Gestión y Finanzas Públicas, vecina de Sabanilla de Montes de Oca, portadora de la cédula de identidad 6-0146-0579, en mi carácter de **CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, según nombramiento efectuado por el Plenario de la Asamblea Legislativa en sesión extraordinaria n.º 40 del 28 de abril de 2020, para el período comprendido entre el 8 de mayo de 2020 al 7 de mayo de 2028 y juramentada en la sesión extraordinaria n.º 41 del 30 de abril de 2020 -según consta en el acuerdo 6789-19-20 publicado en La Gaceta n.º 104 del 8 de mayo de 2020-, con el debido respeto interpongo ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD contra la Ley n.º 10881, "*Ley para fortalecer la naturaleza de las auditorías internas y su relación con la administración activa*", cuyo texto reforma varios artículos de la Ley General de Control Interno, n.º. 8292, el artículo 52 del Código Municipal, n.º. 7494, y el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º. 7428.

I. LEGITIMACIÓN

La legitimación para promover la presente acción deriva del numeral 75 párrafo tercero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Dicha norma exime de la exigencia de un asunto previo pendiente de resolución, entre otros funcionarios, al cargo de Contralor General de la República.

La suscrita cuenta con la legitimación institucional reconocida en la propia norma, en su carácter de jefera del órgano constitucional encargado de la vigilancia superior de la Hacienda Pública, conforme a los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

Por lo anterior, en mi condición de Contralora General de la República interpongo vía directa la presente acción de inconstitucionalidad.

II. OBJETO DE LA ACCIÓN

La presente acción tiene por objeto solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley n.º 10881, en su integralidad, por contener vicios esenciales suscitados al haberse violado un requisito o trámite sustancial en el procedimiento de formación de las leyes, normado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, viciando a su vez la voluntad del legislador como efecto directo de no haber seguido los requisitos o trámites en la formación de la ley, afectando la validez constitucional del acto legislativo. No estamos ante un simple inobservancia técnica del reglamento, sino ante un vicio insubsanable, al someterse a segundo debate un texto distinto al aprobado en primer debate. Lo que se promulgó no fue lo que el legislador quiso; su voluntad fue viciada al inducirlos a votar un texto ajeno, afectando la validez constitucional de la totalidad de la norma. A su vez, se considera que en el trámite de aprobación de la ley n.º 10881 se infringió principios constitucionales como el de publicidad, transparencia y congruencia.

III. HECHOS

1. El 26 de octubre de 2023 fue presentado a la corriente legislativa el proyecto de ley expediente n.º 24.007, denominado **“REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE CONTROL INTERNO, CÓDIGO MUNICIPAL Y A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA FORTALECER LA NATURALEZA DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS Y SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA”**.
2. El 13 de marzo de 2025, la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo emitió dictamen afirmativo de mayoría sobre el proyecto de ley expediente n.º 24.007.
3. En la sesión ordinaria n.º 009 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera, celebrada el 22 de octubre de 2025, se conoció y aprobó la moción de fondo n.º 70-9, presentada por el entonces diputado Horacio Alvarado Bogantes, mediante la cual se incorporó un texto sustitutivo integral al proyecto de ley expediente n.º 24.007.
4. En la misma sesión ordinaria n.º 009 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera, del 22 de octubre de 2025, se acordó la publicación en el Diario Oficial La Gaceta del texto sustitutivo incorporado mediante la moción de fondo n.º 70-9. Asimismo, mediante la moción n.º 001 aprobada en esa misma sesión, se dispuso consultar dicho texto a diversas instituciones, incluida la Contraloría General de la República.
5. En la sesión ordinaria n.º 018 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera, celebrada el 18 de febrero de 2026, el expediente legislativo n.º 24.007 fue aprobado en primer debate con quince votos a favor y uno en contra. La votación recayó sobre el texto sustitutivo integral aprobado previamente mediante la moción de fondo n.º 70-9,

presentada por el entonces diputado Horacio Alvarado Bogantes e incorporada al expediente legislativo por acuerdo de la propia Comisión.

6. Mediante correo electrónico del 19 de febrero de 2026, la Jefatura del Área Legislativa I comunicó a la Comisión de Redacción la aprobación en primer debate del expediente legislativo n.º 24.007, remitiendo como referencia el documento identificado como “texto dictaminado en comisión”.
7. El 25 de febrero de 2026, durante la sesión ordinaria n.º 019 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera, el proyecto de ley expediente n.º 24.007 fue aprobado en segundo debate por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera. Votación que recayó sobre el texto dictaminado el 13 de marzo de 2025.
8. El 20 de abril de 2026 se publicó en el Alcance n.º 39 a La Gaceta n.º 71 la Ley n.º 10.881, denominada “*Ley para fortalecer la naturaleza de las auditorías internas y su relación con la administración activa*”.
9. Mediante oficio DC-0106-2026 del 30 de abril de 2026, la Contraloría General de la República comunicó a la Gerencia General de la Asamblea Legislativa las inconsistencias advertidas entre el texto publicado como Ley n.º 10.881 y el texto sustitutivo aprobado mediante la moción de fondo n.º 70-9.
10. Mediante oficio AL-GGRL-OFI-0418-2026 del 5 de mayo de 2026, la Gerencia General de la Asamblea Legislativa remitió a la Contraloría General de la República el “Informe sobre el trámite del expediente legislativo n.º 24.007”, del 28 de abril de 2026, elaborado conjuntamente por las gerencias y subgerencias del Departamento de Comisiones Legislativas, el Departamento de Servicios Técnicos y el Departamento de Servicios Parlamentarios, como resultado de la revisión administrativa efectuada sobre el trámite legislativo que culminó con la aprobación de la Ley n.º 10.881.
11. Tanto en el citado informe como en el oficio AL-GGRL-OFI-0418-2026, la Asamblea Legislativa concluyó que el texto efectivamente aprobado por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera en primer debate correspondía al texto sustitutivo incorporado mediante la moción de fondo n.º 70-9, aprobada en la sesión ordinaria n.º 009 del 22 de octubre de 2025. Asimismo, determinó que durante una fase administrativa posterior al trámite de primer debate se utilizó como insumo documental un texto distinto al efectivamente aprobado en primer debate por el órgano legislativo competente.
12. La misma revisión administrativa efectuada por la Asamblea Legislativa concluyó que el texto sustitutivo aprobado mediante la moción de fondo n.º 70-9 fue incorporado al Sistema de Información Legislativa únicamente en el apartado “Textos Sustitutivos”, sin actualizarse el apartado “Control de Dictámenes e Informes”; circunstancias que contribuyeron a que se generara una incongruencia entre el texto aprobado en primer debate y el texto aprobado en segundo debate, sancionado y publicado como Ley n.º 10881. Asimismo, concluye que la consulta a la Contraloría General acordada por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera no fue realizada debido a una omisión administrativa.

IV. MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

A. VICIOS SUSTANCIALES EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA LEY, en especial la normativa del Reglamento de la Asamblea cuya norma es parámetro constitucional

En línea con lo expuesto anteriormente, durante el procedimiento de formación de la Ley n°. 10881 se generaron vicios esenciales o sustanciales que afectan la validez de la norma sancionada y publicada; mismos que se detallan a continuación.

1. Discrepancia entre el texto aprobado en primer debate y el texto aprobado en segundo debate, sancionado y publicado

La Constitución Política somete la formación de la ley a un procedimiento reglado cuyo cumplimiento constituye una garantía esencial para la validez de la voluntad legislativa. Conforme a los artículos 124 y siguientes de la Constitución Política, así como a los numerales 147, 148 y 149 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, disposiciones que integran el parámetro de control de constitucionalidad en materia de procedimiento legislativo, el texto sometido a segundo debate debe ser idéntico al aprobado antes en primer debate, de manera que exista completa identidad entre el contenido normativo deliberado, el contenido normativo votado y el contenido normativo finalmente sancionado y publicado como ley de la República.

Dicha exigencia responde a un principio elemental del procedimiento legislativo: únicamente puede adquirir fuerza de ley el contenido normativo que haya sido efectivamente conocido, discutido y aprobado por el órgano legislativo competente en dos momentos distintos. La autenticidad de la voluntad parlamentaria exige, por tanto, una estricta correlación y concordancia entre el texto aprobado en primer debate, el texto sometido a segundo debate y el texto finalmente sancionado y publicado.

Sobre este punto, la Sala Constitucional ha señalado:

...el propio orden de los procedimientos legislativos constituye un límite al ejercicio del poder de enmienda, ya que una vez aprobado el proyecto en primer debate, no podría la Asamblea introducirle cualesquiera modificaciones de fondo, sin pasar de nuevo por el trámite de primera discusión... (Sentencia 2008-2896 de las 08:34 horas del veintinueve de febrero de dos mil ocho).

Bajo esa línea, el texto de un proyecto de ley aprobado en su primer debate legislativo únicamente podría tener modificaciones sustanciales en casos muy excepcionales y formalmente regulados por el ordenamiento jurídico, como por ejemplo, los ajustes que se introducen por vía moción para acatar lo resuelto por la Sala Constitucional en virtud de una consulta de constitucionalidad. Una vez superado el primer debate, el articulado principal queda bajo una condición de inalterabilidad del texto aprobado; admitirse una modificación posterior implicaría una flagrante violación a las garantías constitucionales de publicidad, debido proceso legislativo y seguridad jurídica tanto de los ciudadanos como de las instituciones.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa es estricto respecto a esta rigidez procesal, previendo únicamente dos vías formales y excluyentes para la revisión del texto tras el primer debate:

- Modificaciones de mera forma (Comisión de Redacción): Una vez votado el primer debate, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 141 y 152 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, solo se permiten cambios de forma, correcciones ortográficas, mociones de forma o precisiones gramaticales a través de la Comisión de Redacción. Está limitada de forma absoluta la posibilidad de alterar el fondo de lo aprobado.
- Modificaciones de fondo (Moción de Retrotracción): Si el legislador estimara imperativo modificar el contenido sustantivo de un expediente una vez superada la votación de primer debate, el artículo 148 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa obliga al Plenario —o a la Comisión con Potestad Legislativa Plena, según corresponda— a plantear y aprobar una moción de orden para retrotraer el asunto a primer debate. El ordenamiento legislativo exige destruir la preclusión de la etapa mediante este mecanismo calificado para poder enmendar el fondo o, en su defecto, para subsanar un vicio de procedimiento.

Adicionalmente, en virtud del artículo 157 del Reglamento legislativo, si mediante mociones o textos sustitutivos se altera de manera significativa el proyecto una vez iniciado o aprobado el primer debate, el trámite no solo debe retrotraerse, sino que, como mínimo, se activa la obligación de realizar una nueva consulta preceptiva a las instituciones afectadas. Esto resguarda el principio democrático y el de seguridad jurídica, cuya omisión deviene en la invalidez total de la norma.

En el presente caso, los hechos acreditados demuestran que el texto aprobado en segundo debate, posteriormente sancionado y publicado como Ley n.º 10881, no corresponde al texto aprobado en primer debate por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera.

La propia Asamblea Legislativa reconoció oficialmente que, durante una fase administrativa posterior al primer debate, se utilizó como insumo documental un texto distinto al efectivamente aprobado en primer debate por el órgano legislativo competente, circunstancia que generó una incongruencia entre el texto votado en primer debate y el texto posteriormente aprobado en segundo debate, sancionado y publicado. Al respecto aportamos como sustento de lo dicho el documento de prueba n.º 8 que es oficio AL-GGRL-OFI-0418-2026 de fecha 5 de mayo de 2026, emitido por la señora Karla Granados Brenes, en su calidad de Gerente General, Asamblea Legislativa.

Asimismo, la revisión administrativa efectuada por la Asamblea Legislativa concluyó que el texto aprobado en primer debate correspondía al texto sustitutivo aprobado mediante la moción de fondo n.º 70-9, presentada por el entonces diputado Horacio Alvarado Bogantes, y que esa fue la voluntad expresada por el órgano legislativo al momento de la votación. Sobre el particular, aportamos la prueba n.º 2, que es el Acta de la Sesión ordinaria n.º 09 de fecha 22 de octubre del año 2025 de la Asamblea Legislativa.

La trascendencia constitucional de la irregularidad descrita radica en que el segundo debate no recayó sobre el texto previamente aprobado por el órgano legislativo competente. En consecuencia, la votación definitiva se produjo respecto de un contenido normativo distinto

al que había sido objeto de deliberación y aprobación en la etapa precedente del procedimiento legislativo. Ello impide afirmar que el texto finalmente promulgado haya sido aprobado mediante el procedimiento constitucionalmente establecido para la formación de la ley, lo que evidencia el vicio alegado en la presente acción.

Debe resaltarse que la divergencia identificada no constituye una simple diferencia formal, tipográfica o de transcripción. Por el contrario, según lo reconocido por la propia Asamblea Legislativa, se trata de una discrepancia que recae sobre el contenido normativo sometido a aprobación parlamentaria, razón por la cual se estimó improcedente acudir al mecanismo de fe de erratas para su corrección. (Ver nuevamente prueba n° 8 que es oficio AL-GGRL-OFI-0418-2026 de fecha 5 de mayo de 2026).

Otra situación que evidencia el error cometido en la tramitación de la ley n° 10881, se observa en el hecho que el mismo diputado Horacio Alvarado Bogantes presentó un nuevo proyecto del ley, bajo expediente legislativo n° 25.569, con la intención de rectificar el error derivado de la tramitación del expediente que culminó con la Ley n°. 10881, específicamente en virtud de la divergencia entre el texto aprobado en primer debate y el texto finalmente sancionado y publicado.

En tales circunstancias, la Ley n.° 10881 no puede considerarse el resultado de una voluntad legislativa válidamente formada, por adolecer de un vicio sustancial insubsanable en tanto el texto aprobado en segundo debate no presenta identidad absoluta con el texto aprobado en primer debate, incumpliendo así las reglas procedimentales obligatorias que garantizan la formación de la ley.

En consecuencia, el vicio sustancial en el procedimiento de formación de la ley quebranta la autenticidad de la voluntad legislativa, impide atribuir al texto promulgado una aprobación parlamentaria válida y anula la validez constitucional de la totalidad de la Ley n.° 10881, motivos por los cuales se acciona con la finalidad de que la inconstitucionalidad de la norma sea declarada.

2. Violación a los principios de Publicidad, Transparencia y Congruencia del procedimiento legislativo respecto del texto sustitutivo aprobado en primer debate

Los Principios de publicidad, transparencia y congruencia constituyen una garantía esencial del procedimiento de formación de la ley. Su finalidad no se limita a la mera divulgación formal de los proyectos legislativos o la transparencia en su tramitación, sino que procuran asegurar que el contenido normativo sometido a deliberación parlamentaria pueda ser conocido oportunamente por las instituciones públicas, los sectores potencialmente afectados y la ciudadanía en general, de manera que el debate legislativo se desarrolle bajo condiciones de transparencia, participación informada y control democrático.

La Sala Constitucional ha reconocido que la publicidad de los proyectos de ley y de las modificaciones sustanciales que se introduzcan durante su tramitación constituye un requisito esencial del procedimiento legislativo, cuya inobservancia puede comprometer la validez constitucional de la norma aprobada. En ese sentido, mediante sentencia n.° 2015-001241 de las 11:31 horas del 28 de enero de 2015, la Sala señaló que:

“... en la formación de la ley en cuestión se violentaron requisitos o trámites sustanciales relativos a la publicidad del proyecto, principio que, como se ha venido reiterando, es básico en un Estado Constitucional de Derecho...”.

Y agregó que:

*“... la omisión de realizar una nueva publicación del proyecto de ley, a fin de garantizar la publicidad del texto, así como, procurar la más amplia participación ciudadana e institucional, violentó un aspecto esencial en el procedimiento parlamentario, cuya omisión **acarrea un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo**”.* (El resaltado se agregó)

Asimismo, en la sentencia n°. 019636 de las 09:15 horas del 6 de diciembre de 2017, la Sala reiteró que la publicidad de los proyectos de ley funge como un vector de la legitimidad de todo órgano representativo de la soberanía popular, al que se le ha asignado un peso importante, como principio y requisito sustancial dentro del trámite legislativo, en lo que se refiere a la ley ordinaria y a la enmienda constitucional.

En el presente caso, consta que mediante la moción de fondo n.° 70-9, aprobada por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera en la sesión ordinaria n.° 009 celebrada el 22 de octubre de 2025 (ver prueba aportada n.° 2), se incorporó un texto sustitutivo integral al proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo n.° 24.007. Dicho texto sustitutivo fue posteriormente aprobado en primer debate por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera durante la sesión ordinaria n.° 018 del 18 de febrero de 2026 (ver prueba aportada n.° 3), según concluyó la propia Asamblea Legislativa en la revisión administrativa realizada sobre el trámite del expediente.

Precisamente por tratarse del texto que habría de servir de base para la continuación del procedimiento legislativo y, posteriormente, para la aprobación del proyecto en primer debate, las actuaciones de publicidad y consulta acordadas respecto de dicho texto adquirirían el carácter de trámites esenciales e inderogables dentro del iter legislativo.

En efecto, en la misma sesión ordinaria n.° 009 del 22 de octubre de 2025, la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera aprobó mociones expresas disponiendo la publicación del texto sustitutivo en el Diario Oficial La Gaceta y su consulta a diversas instituciones y organizaciones especializadas, incluida la Contraloría General de la República.

Dicha decisión constituye una manifestación expresa de la voluntad del propio órgano legislativo de someter el nuevo texto a condiciones reforzadas de publicidad, transparencia y conocimiento institucional antes de continuar con su tramitación. Al haber sido votadas y aprobadas estas medidas por la comisión, las mismas se configuran como trámites sustanciales autoimpuestos.

Cuando la Asamblea Legislativa se autoimpone un requisito de publicidad o consulta por la vía de moción aprobada, su cumplimiento posterior se vuelve obligatorio y vinculante para la validez del procedimiento, de modo que su omisión por parte de la administración legislativa vicia de forma absoluta el producto final; tal cual sucedió con la tramitación de la ley n°. 10881.

Lo cual resulta particularmente relevante si se considera que el texto sustitutivo incorporaba modificaciones directas a la Ley General de Control Interno, a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y al Código Municipal.

No obstante, según se desprende del “Informe sobre el trámite del expediente legislativo n.º 24.007”, elaborado por las gerencias y subgerencias del Departamento de Comisiones Legislativas, del Departamento de Servicios Técnicos y del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa (ver anexos a) y b) de la prueba n.º 8 oficio AL-GGRL-OFI-0418-2026) se omitió ejecutar lo ordenado por la Comisión con Potestad Legislativa Plena respecto del texto sustitutivo aprobado.

El texto sustitutivo no fue incorporado como texto actualizado en el apartado “Control de Dictámenes e Informes” del Sistema de Información Legislativa, en el cual se mantuvo visible únicamente el Dictamen Afirmativo de Mayoría de fecha 13 de marzo de 2025 de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo; configurándose la violación al principio de congruencia. Tampoco consta en el expediente que se haya ejecutado el acuerdo de publicar dicho texto sustitutivo en el Diario Oficial La Gaceta, evidenciando los vicios de transparencia y publicidad alegados por esta representación. Asimismo, según reconoce expresamente la propia Asamblea Legislativa, la consulta a la Contraloría General de la República no fue realizada.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se considera que la propia investigación administrativa realizada por la Asamblea Legislativa concluyó que el texto sustitutivo aprobado mediante la moción n.º 70-9 fue precisamente el texto que sirvió de base para la discusión y aprobación del proyecto en primer debate.

En consecuencia, el contenido normativo que posteriormente fue conocido, discutido y aprobado por el órgano legislativo competente no fue sometido a las condiciones de publicidad y participación que la propia Comisión estimó necesarias para garantizar primero la transparencia de sus actos así como una deliberación informada sobre su contenido, omisión que la Sala Constitucional califica como *un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo*.¹ Estamos ante una vía de hecho administrativa donde las personas encargadas, funcionarias de los departamentos técnicos de la Asamblea Legislativa, viciaron por omisión, las órdenes emitidas por los diputados en el ejercicio de su potestad legislativa.

La gravedad de la omisión se incrementa al considerar que el texto sustitutivo incorporó modificaciones directas a la Ley General de Control Interno, a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y al Código Municipal, incidiendo sobre materias estrechamente vinculadas con el sistema de control interno y la fiscalización superior de la Hacienda Pública. Sobre el particular se adjunta como prueba n.º 6 un cuadro comparativo de textos para mayor claridad de los señores Magistrados, sobre la completa divergencia entre el texto aprobado y el finalmente publicado como ley de la República.

Cabe resaltar que la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera acordó recabar el criterio técnico de diversas instituciones especializadas, incluida la Contraloría General de la República. Sin embargo, según reconoce expresamente la propia Asamblea Legislativa,

¹ Ver sentencia n.º 2015-001241 de las 11:31 horas del 28 de enero de 2015

dicha consulta nunca llegó a materializarse, pese a que la necesidad de dicho criterio había sido reconocida por el propio órgano legislativo como parte de las actuaciones necesarias para una adecuada deliberación de la iniciativa.

En tales circunstancias, y valoradas conjuntamente con la incongruencia existente entre el texto aprobado en primer debate y el texto posteriormente aprobado en segundo debate, sancionado y publicado como Ley n.º 10881, las omisiones descritas no solo configuran un vicio sustancial en el procedimiento de formación de la ley sino que además se infringieron principios constitucionales que atentan contra el marco constitucional que rige la materia. El texto que sirvió de base para la aprobación del proyecto en primer debate no fue sometido a las condiciones de publicidad y consulta institucional expresamente acordadas por el propio órgano legislativo. Por ello, la voluntad legislativa que dio origen a la Ley n.º 10881 se dio a espaldas de los principios de transparencia y deliberación informada que exige la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa para la válida formación de la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, las disposiciones impugnadas también presentan cuestionamientos de constitucionalidad material, en tanto introducen modificaciones que inciden sobre elementos esenciales del modelo de control de la Hacienda Pública diseñado por la Constitución Política y desarrollado a partir de los artículos 183 y 184 constitucionales.

B. SOBRE LA AFECTACIÓN AL MODELO CONSTITUCIONAL DE CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA, COMO CONSECUENCIA DIRECTA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 10881

Aun cuando los vicios procedimentales anteriormente expuestos resultan suficientes para sustentar la invalidez constitucional de la Ley n.º 10881, resulta necesario hacer ver las consecuencias inmediatas surgidas con la implementación de dicha ley, esto en razón de que varias de las reformas incorporadas por dicha norma presentan, además, serios cuestionamientos de constitucionalidad, los cuales citamos para ser considerados por los señores y señoras magistrados.

Los artículos 183 y 184 de la Constitución Política constituyen la base del modelo constitucional de control de la Hacienda Pública. A partir de dichos preceptos, el ordenamiento jurídico ha desarrollado un sistema articulado de control externo e interno, integrado por mecanismos diferenciados y complementarios orientados a garantizar la legalidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos.

Ese desarrollo normativo se refleja, entre otras disposiciones, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en la Ley General de Control Interno, cuerpos normativos que delimitan las competencias, responsabilidades y relaciones funcionales entre la Administración Activa, las auditorías internas y la Contraloría General de la República, dentro de un esquema institucional coherente para la vigilancia de la Hacienda Pública.

La jurisprudencia constitucional² ha reconocido que el legislador dispone de un margen de configuración normativa para regular las instituciones vinculadas al control de la Hacienda Pública. Sin embargo, dicho margen encuentra límites cuando las reformas legales alteran o desnaturalizan los mecanismos esenciales que integran el modelo constitucional de control, afectan la distribución funcional de competencias prevista por el ordenamiento jurídico o debilitan las estructuras institucionales destinadas a garantizar la tutela efectiva de la Hacienda Pública.

No obstante, diversas disposiciones de la Ley n.º 10881 resultan incompatibles con elementos esenciales sobre los cuales se estructura el modelo constitucional de control de la Hacienda Pública.

Por una parte, las **modificaciones incorporadas a los artículos 35, 36 y 37 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292**, desnaturalizan los servicios preventivos de asesoría y advertencia brindados por las auditorías internas, al incorporarlos dentro de la lógica de los resultados derivados de los informes de auditoría y vincularlos directamente con observaciones, hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Dicha modificación desconoce que los servicios preventivos responden a una finalidad distinta a la de los servicios de aseguramiento, pues no tienen por objeto evaluar hechos consumados, determinar incumplimientos, sustentar hallazgos ni promover eventuales responsabilidades, sino proporcionar criterios técnicos oportunos para la gestión de riesgos, el fortalecimiento del control interno y la mejora de la gestión institucional antes de la materialización de eventuales desviaciones.

Como consecuencia, la reforma desconoce la diferenciación técnica y funcional que el ordenamiento jurídico establece entre los servicios preventivos y los servicios de aseguramiento brindados por las auditorías internas, debilita el carácter prospectivo de las asesorías y advertencias, y compromete su función como mecanismos especializados para la gestión de riesgos, el fortalecimiento del control interno y la mejora de la gestión institucional.

Por otra parte, la **reforma introducida al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428**, resulta incompatible con la distribución de competencias que el ordenamiento jurídico ha desarrollado a partir de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política para la tutela de la Hacienda Pública. Si bien el ordenamiento jurídico reconoce a la Contraloría General potestades de investigación y eventual determinación de responsabilidades vinculadas con la protección de la Hacienda Pública y el adecuado uso de los fondos públicos, dichas potestades se ejercen en el marco de su función constitucional de fiscalización superior y responden a finalidades específicas asociadas a la tutela de la Hacienda Pública.

No obstante, la disposición impugnada incorpora dentro del ámbito de actuación del Órgano Contralor supuestos relacionados con eventuales incumplimientos funcionales de las auditorías internas, materia que responde a las relaciones ordinarias de empleo, el ejercicio de la potestad disciplinaria del jerarca respecto de su personal y a los mecanismos de gestión y responsabilidad administrativa propios de cada institución. De esta manera, la reforma desconoce la delimitación funcional entre los mecanismos de tutela de la Hacienda

² Véase los votos emitidos por la Sala Constitucional, n.º 21375-2024 de las 18:45 del 29 de julio y 28774-2024 de las 18:20 horas del 1 de octubre, ambos de 2024.

Pública y los mecanismos ordinarios de gestión administrativa, atribuyendo al Órgano Contralor funciones que no guardan una relación directa con la protección de la Hacienda Pública y que corresponden al ámbito ordinario de gestión y responsabilidad administrativa de las instituciones.

La consecuencia de dicha modificación trasciende una mera redefinición legal de competencias. Al atribuir a la Contraloría General actuaciones vinculadas con materias ajenas a la finalidad constitucional que justifica el ejercicio de la fiscalización superior, la reforma desborda el ámbito propio de la tutela de la Hacienda Pública e incide sobre elementos estructurales del modelo de control y funciones desarrollados a partir de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

Asimismo, la **modificación introducida al artículo 52 del Código Municipal** compromete la función de auditoría interna como componente esencial del sistema institucional de control interno. Si bien corresponde al legislador definir la organización y funcionamiento de las instituciones públicas y regular los instrumentos que integran dicho sistema, esa potestad encuentra límites cuando la regulación adoptada debilita las condiciones mínimas necesarias para asegurar la efectividad de los mecanismos de control llamados a proteger la Hacienda Pública.

En ese contexto, la auditoría interna constituye una actividad independiente, objetiva y permanente, diseñada para agregar valor, fortalecer la gestión institucional y contribuir al mejoramiento continuo del sistema de control interno. Su existencia responde a la necesidad de contar con una instancia especializada que proporcione aseguramiento y asesoría sobre los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza, constituyéndose en uno de los principales mecanismos mediante los cuales se materializa el control interno dentro de las entidades públicas.

No obstante, la reforma impugnada introduce la posibilidad de sustituir auditorías internas por mecanismos alternativos de control, sin establecer parámetros equivalentes de independencia funcional, permanencia, especialización técnica, continuidad operativa o conocimiento institucional. Como resultado, la disposición permite reemplazar una estructura permanente de control por mecanismos cuya naturaleza, alcance y garantías no se encuentran definidos por el propio legislador.

Aunado a ello, se configura una violación al Principio de No Regresión aplicable a la tutela de la Hacienda Pública, pues el Estado no puede rebajar los niveles de transparencia y control de los fondos públicos una vez alcanzados, a menos de que exista una necesidad apremiante fundada en estudios técnicos idóneos. La habilitación genérica e indeterminada para sustituir a las auditoría internas por mecanismos alternativos no regulados, crea una condición de vulnerabilidad en el régimen municipal, al exponer de forma desproporcionada el patrimonio público municipal ante riesgos de corrupción o mala gestión. La norma impugnada reduce de manera injustificada los niveles de control y tutela de la Hacienda Pública.

Tal situación genera un riesgo de debilitamiento estructural de los mecanismos institucionales destinados a la prevención, detección y corrección oportuna de desviaciones en la gestión pública, particularmente en el ámbito municipal. Ello resulta especialmente relevante si se considera que la auditoría interna no constituye un mecanismo accesorio o

complementario de control, sino una pieza fundamental del sistema de control interno previsto en la Ley General de Control Interno y reconocido por el ordenamiento jurídico como parte integral del modelo de tutela de la Hacienda Pública.

Lo anterior debilita uno de los principales instrumentos mediante los cuales se materializa el sistema de control interno previsto en la Ley General de Control Interno y altera las condiciones mínimas necesarias para asegurar una vigilancia continua, objetiva e independiente sobre la gestión de los recursos públicos. De esta manera, la reforma compromete la eficacia del sistema de control de la Hacienda Pública tutelado por los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y altera elementos estructurales del modelo de control diseñado por el constituyente, ámbito respecto del cual la potestad de configuración legislativa encuentra límites materiales derivados de dichos preceptos constitucionales.

En conjunto, las reformas impugnadas inciden directamente sobre la configuración y funcionamiento de los mecanismos mediante los cuales se ejerce el control interno y la fiscalización superior de la Hacienda Pública. Al desnaturalizar funciones de control, alterar la delimitación funcional de competencias entre los distintos actores del sistema y debilitar mecanismos institucionales concebidos para la prevención, detección y corrección de desviaciones en la gestión pública, la Ley n.º 10881 modifica elementos esenciales del modelo de control previsto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política.

La Constitución habilita al legislador para desarrollar normativamente dicho modelo, pero no para alterar los presupuestos funcionales que permiten garantizar la tutela efectiva de la Hacienda Pública. Precisamente ese resultado se produce con las reformas aquí impugnadas, las cuales exceden los límites materiales de la potestad de configuración legislativa y transgreden los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen el ejercicio de la función legislativa.

Por consiguiente, las disposiciones cuestionadas resultan incompatibles con el sistema constitucional de control de la Hacienda Pública diseñado por el constituyente y, en consecuencia, procede su declaratoria de inconstitucionalidad.

V. MEDIDA CAUTELAR

Con fundamento en los artículos 1, 2 inciso b), 3, 7, 12, 14 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se solicita a ésta Sala disponer la suspensión provisional de la eficacia y de los efectos de la Ley n.º 10881 en tanto se resuelve en definitiva la presente acción de inconstitucionalidad.

Si bien el artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece como regla general que la interposición de la acción no suspende la eficacia de las leyes. Sin embargo, consideramos que la Ley de la Jurisdicción Constitucional habilita de forma excepcional a la Sala cuando la aplicación de la norma pueda causar desajustes y afectaciones graves al

modelo constitucional de control de la Hacienda Pública. En el presente caso, concurren los presupuestos habilitantes para el otorgamiento de esta medida cautelar.

La presente solicitud cautelar encuentra sustento, en primer término, en los hechos acreditados en esta acción. Como se ha expuesto, la propia Asamblea Legislativa reconoció formalmente que durante el procedimiento de formación de la Ley n.º 10881 se utilizó para la aprobación en segundo debate, sanción y publicación un texto distinto del aprobado por el órgano legislativo competente en primer debate. Tal circunstancia evidencia, prima facie, la existencia de un vicio sustancial en el procedimiento de formación de la ley, al haberse quebrantado la identidad normativa que debe existir entre la voluntad legislativa expresada en primer debate, la votación en segundo debate y el texto finalmente promulgado. Lo anterior significa que ninguno de los textos cuenta con los dos debates y respectiva aprobación exigidos para ser ley.

Asimismo, la documentación oficial remitida por la propia Asamblea Legislativa evidencia que el texto sustitutivo aprobado mediante la moción n.º 70-9 no fue objeto de una nueva publicación ni fue incorporado como texto actualizado dentro de los mecanismos de divulgación legislativa correspondientes, pese a tratarse del texto que finalmente fue sometido a conocimiento y aprobación del órgano legislativo competente. Dicha circunstancia plantea un cuestionamiento adicional en cuanto al respeto a los principios de publicidad, transparencia y deliberación informada que deben regir el procedimiento de formación de la ley, cuya violación puede considerarse un vicio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento legislativo, según lo ha indicado la Sala Constitucional.

De igual forma, las disposiciones cuestionadas regulan materias directamente vinculadas con la estructura y funcionamiento de los mecanismos institucionales destinados a la tutela de la Hacienda Pública. Mientras se resuelve el fondo de esta acción, su aplicación podría generar decisiones administrativas, interpretaciones jurídicas, modificaciones organizativas y actuaciones de control sustentadas en una normativa cuya constitucionalidad y validez se encuentra seriamente cuestionada.

Particularmente, las reformas impugnadas inciden sobre la naturaleza y alcance de los servicios preventivos de auditoría interna, la delimitación funcional de competencias entre la Administración Activa, las auditorías internas y la Contraloría General de la República, así como sobre la organización de mecanismos institucionales de control interno. La aplicación continuada de dichas disposiciones durante la tramitación de este proceso podría producir efectos sobre el funcionamiento del sistema de control público cuya reversión resultaría compleja en caso de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, la suspensión provisional solicitada constituye una **medida necesaria y proporcional** para preservar la eficacia práctica de la sentencia que eventualmente se dicte, evitar la consolidación de situaciones jurídicas sustentadas en una normativa cuya validez constitucional ha sido seriamente cuestionada y garantizar la estabilidad del sistema de control de la Hacienda Pública mientras ésta Sala ejerce el control de constitucionalidad que le corresponde.

La medida cautelar solicitada no paraliza la gestión pública, cabe mencionar que la Ley n.º 10881 lo que incorpora son reformas a varios artículos de la Ley de Control Interno, al Código Municipal y a la Ley orgánica de la Contraloría General de la República, por ende,

con la adopción de la medida cautelar solicitada únicamente se suspenderá los efectos de dichas reformas, quedando intacta, activa y plenamente aplicable la redacción anterior de los artículos reformados. De tal suerte que no se afectará la continuidad de los servicios que prestan las instituciones sujetas al ordenamiento de control. Su finalidad es **preservar temporalmente la integridad del sistema constitucional de control de la Hacienda Pública** mientras esa Sala resuelve en definitiva la controversia planteada, siendo este el mecanismo más idóneo para evitar que se consoliden efectos derivados de disposiciones cuya constitucionalidad se encuentra seriamente cuestionada, sin ocasionar una afectación desproporcionada al interés público.

Por las razones expuestas, se solicita respetuosamente a esa Sala acoger la presente medida cautelar y disponer la suspensión provisional de los efectos de la Ley n.º 10881.

Igualmente, se deja constancia que el estudio de constitucionalidad, la investigación y la redacción de este escrito fueron desarrollados por los funcionarios Iván Quesada Rodríguez y Allan Obando Fernández, abogados de la División Jurídica, así como Alexa González Chaves y Salomé Murillo González, ambas abogadas del Área para la Innovación y Aprendizaje en la Fiscalización.

VI. PRUEBA

Se ofrece como prueba documental:

1. Expediente legislativo n.º 24.007, el cual debe ser solicitado a la Asamblea Legislativa.
2. Acta de la sesión ordinaria n.º. 009 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera.
3. Acta de la sesión ordinaria n.º. 018 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera
4. Acta de la sesión ordinaria n.º. 019 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Primera.
5. Alcance n.º. 39 a la Gaceta n.º. 71, correspondiente a la publicación de la Ley n.º 10881.
6. Tabla comparativa de los textos del proyecto de ley n.º. 2.4007, presentados durante la tramitación del expediente legislativo. (Texto base, texto dictaminado, texto sustitutivo y texto aprobado)
7. Oficio DC-0106(5237)-2026.
8. Oficio AL-GGRL-OFI-0418-2026 y anexos titulados a) *Oficio AL-DSPA-OFI-047-2026*, b) *INFORME DE: Trámite del expediente 24.007* y c) *ANEXO AL INFORME AL-DCLE-INF-004-2026 TEXTO COMPARATIVO, EXP. 24.007*
9. Alcance n.º. 54 a La Gaceta n.º. 85, correspondiente a la publicación del proyecto de ley n.º 25.569.

VII. PETITORIA

Por lo expuesto, respetuosamente se solicita a la Sala Constitucional:

1. Admitir para trámite la presente acción de inconstitucionalidad.
2. Ordenar la suspensión provisional de los efectos de la Ley n.° 10881.
3. Declarar con lugar la presente acción.
4. Declarar la inconstitucionalidad de la Ley n.° 10881 por contener un vicio esencial en el procedimiento de formación de la ley y por infringir principios constitucionales.
5. Dimensionar los efectos de la sentencia conforme a la protección del interés público y la seguridad jurídica.

VIII. NOTIFICACIONES

Señalo como medio para atender notificaciones el correo electrónico institucional:
notificaciones.judiciales@cgr.go.cr

San José, 16 de junio de 2026.

Marta E. Acosta Zuñiga
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AGCH/AOF/IQR
EXP. CGR-CON-2026004040
G.2026002500-1
NN. **7650-2026 (DJ-1100)**