AI-ASE-05-2026

ASESORÍA LEGAL
Proyecto de Ley "Reforma para la promoción de la libre competencia en los servicios profesionales y modernización del régimen de colegiatura"

1. ORIGEN

En cumplimiento con el Plan Anual de Trabajo del año 2026, en atención a la solicitud de criterio técnico por parte del Proceso de Estudios y Asesorías de la Unidad de Asesoría Legal.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO

La emisión de este informe se fundamenta en la Ley General de Control Interno 8292, artículo 22 "*Competencias de la Auditoría Interna"*, inciso d), en el que se indica:

> *"d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento".*

Así como en otra normativa habilitante, como es el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aprendizaje, que en el artículo 61 "*Servicio de asesoría"*, establece:

> *"El servicio de asesoría consiste en el suministro de criterios, observaciones, opiniones y demás elementos de juicio para la toma de decisiones, respecto de asuntos que son competencia de la Auditoría Interna.*
> *Dicho servicio podrá brindarse en forma oral o escrita, de oficio o a solicitud de la parte interesada, y podrá dirigirse a la Junta Directiva, a la Administración o a otras instancias institucionales, cuando la Auditoría Interna lo considere pertinente.*
> *La prestación del servicio de asesoría deberá realizarse de manera que no menoscabe ni comprometa la independencia funcional ni la objetividad de la Auditoría Interna en el ejercicio posterior de sus demás competencias".*

3. OBSERVACIONES

3.1 Sobre el proyecto de Ley 25.747 denominado "REFORMA PARA LA PROMOCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS PROFESIONALES Y MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE COLEGIATURA"

Analizada la solicitud formulada respecto del proyecto de ley tramitado bajo el expediente N° 25.747, esta Auditoría Interna considera pertinente indicar que, de conformidad con las competencias que le atribuye la Ley General de Control Interno y la normativa técnica aplicable, los servicios preventivos de asesoría que brinda esta unidad deben circunscribirse a asuntos propios de su ámbito competencial y desarrollarse de forma que no menoscaben ni comprometan su independencia y objetividad.

No obstante, desde la perspectiva propia del sistema de control interno, esta Auditoría puede señalar aquellos aspectos del proyecto que eventualmente generen riesgos para la institución.

El proyecto convierte la colegiatura en voluntaria como regla general y la mantiene obligatoria solo para algunas profesiones; crea un Registro Nacional de Profesionales sin contenido mínimo ni plazo de reglamentación, y exceptúa a los funcionarios públicos sin aclarar cómo se concilia esa excepción con la lista de profesiones obligatorias. Para el INA, esto implica perder verificaciones externas sobre la idoneidad en el personal a contratar, lo cual se estima un riesgo importante.

Artículo	Qué dispone
1–2	Libre ejercicio profesional con título de universidad pública o privada reconocida (CONESUP); títulos extranjeros mediante reconocimiento ante CONARE.
3	Colegiatura voluntaria en los sectores público y privado. Obligatoria solo en salud clínica, derecho (sede jurisdiccional, resolución alterna de conflictos y función notarial) e ingenierías de riesgo. **Exceptúa a los funcionarios públicos.**
4	Prohíbe exigir colegiatura para acceder a un empleo o prestar servicios, salvo donde sea obligatoria; permite valorar de forma objetiva certificaciones voluntarias.
5–6	Crea el Registro Nacional de Profesionales (MEIC), obligatorio, con reglamento sin plazo. El Estado vela por la protección de los usuarios aplicando la responsabilidad civil, administrativa y penal vigente.
7–8	Los colegios supervisan y sancionan solo a sus afiliados; se prohíben cuotas, contribuciones o timbres como requisito para ejercer.
9–10	Reforma la Ley 7472 (arts. 2, 5 y 10): define "profesión liberal", prohíbe tarifas u honorarios obligatorios y admite honorarios de referencia.
11 y transitorios	Deroga normas de 8 colegios y del Código Notarial, más una derogatoria genérica. Transitorios: seis meses para que colegios e instituciones públicas adecúen su normativa y procedimientos; plan de transición financiera de los colegios.

El análisis considera todas las profesiones que integran el capital humano del INA (personal docente, técnico, profesional y de apoyo, incluidas las profesiones interdisciplinarias de la auditoría), la colegiatura obligatoria se concentra en pocas profesiones; para el resto, el INA perdería una verificación externa y asumiría más responsabilidad directa en la determinación de la idoneidad del personal profesional que pretende contratar.

Respondiendo a una valoración de riesgos se presenta la siguiente información:

#	Razón técnica	Fundamento	Efecto en el INA	Riesgo
R1	**Régimen incierto para el personal INA.** El art. 3 exceptúa en bloque a los funcionarios públicos "porque la disciplina corresponde al patrono", pero también lista profesiones obligatorias.	Art. 3 (lista y párrafo final)	Respecto a medicina, enfermería, derecho e ingenierías del INA, no es claro si la colegiatura sigue siendo requisito legal de ejercicio en la institución.	**Alto**
R2	**Traslado de la supervisión ética y disciplinaria al INA.** Los colegios solo actúan sobre afiliados (art.7) y la colegiatura es voluntaria.	Arts. 3, 7	El INA pasaría a ser el único contrapeso ético-técnico de sus profesionales. En este sentido la Unidad de Recursos Humanos, órganos directores y Asesoría Legal asumirían una responsabilidad adicional, y mayor exposición institucional por actuaciones sin supervisión externa (a validar por Asesoría Legal).	**Alto**
R3	**Libertad de ejercicio profesional** (basta el título) vs. art. 5 (inscripción obligatoria); la ley rige desde su publicación.	Arts. 2, 5; Transitorios II–III	Ventana de transición en que el INA no podrá verificar habilitación por ninguna vía confiable: riesgo de contratar o mantener personal sin habilitación comprobable.	**Alto**
R4	**Contratación de servicios profesionales.** No exigir colegiatura ni usar aranceles obligatorios como referencia de precio.	Arts. 4 y 10	Oportunidad de más oferentes y menor costo, pero riesgo de ofertas ruinosas o de menor calidad (consultorías, diseño e inspección de obras, peritajes, auditorías externas). Exige reforzar evaluación técnica y garantías.	**Alto**
R5	**Fe y contaduría públicas.** El proyecto invoca la "fe pública" como criterio, pero omite al contador público en la lista.	Art. 3	Antinomia sobre quién puede certificar estados financieros con valor de documento público (Ley 1038, art. 8) y sobre la póliza de fidelidad (art. 3 d). Afecta estados financieros del INA, auditorías	**Alto**

#	Razón técnica	Fundamento	Efecto en el INA	Riesgo
			externas y certificaciones tributarias.	
R6	**Independencia y debido cuidado en las profesiones de auditoría.** Contaduría, administración, informática, derecho e ingenierías concurren en la auditoría; cada una cambia su régimen de modo distinto.	Arts. 3, 7	Hoy el código de ética y la educación continua de los colegios profesionales son referentes adicionales. Sin ellos, el aseguramiento depende solo de normas de la Contraloría General de la República, estándares internacionales y del código institucional: deben fortalecerse.	**Medio**
R7	**Sin mecanismos sustitutos de calidad.** El art. 6 solo remite a la responsabilidad civil, administrativa y penal vigente; el Registro no publica sanciones.	Art. 6; art. 5	Se retira el control previo sin crear información pública, acreditación ni responsabilidad reforzada; el costo de verificar recae sobre la Institución.	**Medio**
R8	**Perfiles de puesto, concursos e idoneidad.** No se puede exigir colegiatura donde no sea obligatoria; deja de existir la constancia de "colegiado activo" como verificación.	Art. 4	Revisar perfiles de puesto, carteles de concurso y controles de verificación de título, experiencia e historial profesional en 6 meses.	**Medio**

Con base en el texto analizado, esta Auditoría Interna sí encuentra posibles riesgos para la institución, de conformidad con la Ley General de Control Interno, los cuales responden exclusivamente al contraste entre el texto del proyecto y el marco normativo y técnico aplicable actualmente.

Los riesgos recaen sobre el texto de la propuesta, por cuatro razones.

1. Primero, adolece de incoherencias internas: el artículo 3 contrapone una lista de profesiones obligatorias con la excepción, los artículos 2 y 5 no aclaran cuál es la condición habilitante en las Instituciones Públicas, el artículo 8 prohíbe cobrar cuotas a colegios profesionales, pero el artículo 3 mantiene obligatorias algunas colegiaturas (excepciones), y el criterio de "fe pública" no se aplica a la contaduría pública.

2. Segundo, no armoniza el ordenamiento: Por un lado, se da la derogatoria genérica y la derogatoria de colegios profesionales; sin embargo, parcialmente vigentes y en conflicto las que quedan exceptuadas del régimen de colegiatura voluntaria.

3. Tercero, su secuencia es riesgosa: rige desde su publicación, el Registro Nacional carece de plazo de reglamentación, el plan financiero de los colegios se exige después de eliminar las cuotas y se otorgan seis meses a las instituciones sin reglamento previo.

4. Cuarto, retira controles externos sin crear mecanismos sustitutos (información pública sobre sanciones, acreditación, responsabilidad profesional reforzada), con lo que traslada el costo de verificar a cada institución.

4. CONCLUSIÓN

Desde la óptica del control interno, retirar controles sin sustituirlos aumenta el riesgo residual. El proyecto refleja importantes riesgos que deben ser valorados y que le pueden generar problemas al INA en la calidad de los recursos humanos que contrate o en los proveedores que escoja para el desarrollo de actividades sustantivas, para proyectos o servicios.

5. RESPONSABLES DE LA ASESORÍA

Esta asesoría fue realizada por María del Carmen Vásquez Castillo, Auditora de la Dirección de la Auditoría Interna, bajo la supervisión de Hannia Rojas Jiménez, Subauditora.

Firmado digitalmente
María del Carmen Vásquez Castillo
Auditora, Dirección de la Auditoría Interna

Firmado digitalmente
Hannia Rojas Jiménez
Subauditora

Firmado digitalmente
Alfredo Hasbum Camacho
Auditor General