

**Al contestar refiérase
al oficio N° 304**

11 de enero, 2016
DFOE-PG-0011

Licenciado
José Joaquín Rojas Solano
Auditor Interno
SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1
Correo: jrojas@911.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Auditor Interno del Sistema de Emergencias 9-1-1, sobre la ubicación de la plaza de Auditor Interno en la escala organizacional de la Institución.

Se procede a dar respuesta a su oficio 911-AI-2015-1431 de fecha 16 de noviembre de 2015, en el que solicita el criterio de la Contraloría General sobre la ubicación de la plaza de Auditor Interno en la escala organizacional del Sistema de Emergencias 9-1-1. Asimismo, inquiriere sobre la vigencia de los oficios DI-CR-049 (3415) de marzo 2001 y DI-CR-587 (12489) de octubre 2004, emitidos por el Órgano Contralor.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

El consultante indica que el puesto de Auditor Interno en el Sistema de Emergencias 9-1-1, fue creado y se ocupó en diciembre de 2007, con una categoría de profesional 7, y que la Contraloría General aprobó el proceso de nombramiento y la nómina, mediante oficio DAGJ-1266-2007 (12201-2007) del 12 de octubre de 2007. Además, señala que mediante un proceso de reestructuración administrativa, gestado en el 2013, creó dos plazas bajo la nomenclatura de "Encargado de Proceso", las cuales fueron sacadas a concurso en el 2014 y se ubicaron a criterio de la Administración, en una categoría superior a la establecida en ese momento para el puesto de Auditor Interno.

Debido a lo anterior, indica que mediante notas 6020-AI-01203-2013 y 6020-AI-01423-2013 solicitó a la Dirección de esa entidad, que ajustara el estatus otorgado al puesto de auditor interno, en vista de las consideraciones que expone la Contraloría General en los oficios DI-CR-049 (3415) de marzo 2001 y DI-CR-587 (12489) de octubre 2004, específicamente cita de su contenido: *"Al igual que el nivel gerencial se encuentra por encima de las unidades operativas de más alto rango, en correspondencia con ese nivel gerencial se debe encontrar el puesto del auditor interno."*

Señala el consultante que en el 2015 se contrató a la empresa consultora HAY Group, para que diseñara el manual de puestos y mediante el cual, se le otorgó a los puestos de Encargado de Proceso, una valoración superior a la del puesto de Auditor Interno. A raíz del desacuerdo con esa valoración, indica que se reunió con personeros de la empresa y llegó a las

siguientes conclusiones: que el resultado de la valoración del puesto de la posición de Auditor Interno, es el resultado de utilizar en particular el método de Hay Group de escalas y perfiles para la valoración de puestos, y que en caso de haberse utilizado otro método, los resultados serían diferentes.

Finalmente, dentro de la documentación presentada, adjunta el criterio externado por la Administración, mediante oficio 911-DI-2015-1414 del 12 de noviembre de 2015, en el cual indica que, producto de la separación administrativa del Instituto Costarricense de Electricidad, la Administración del 9-1-1 solicitó un estudio de perfiles de puesto para todo el personal del Sistema, incluyendo el puesto de Auditor. Asimismo, que el estudio se basó en las responsabilidades de cada puesto y se ubicaron en una categoría conforme a esas responsabilidades y que en el caso del Auditor Interno, corresponde a la categoría 19, manteniendo las mismas condiciones salariales que tenía en el ICE, justifica lo anterior en que la institución es muy pequeña, tanto en personal como en presupuesto.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, señalamos que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, se encuentra regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica (Ley N.º 7428 del 4 de setiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 244 del 20 de diciembre de 2011.

Según lo dispuesto en la normativa citada, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.
- b) Cuando la consulta la hayan planteado los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el artículo 4 de la Ley N.º 7428. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

En ese sentido, no debe perderse de vista que la función consultiva del Órgano Contralor consiste en emitir criterios jurídicos desde una perspectiva general, para que sea utilizado en el análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por el sujeto competente, a quien corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

Así las cosas, se procede a formular las siguientes consideraciones y observaciones, mediante la emisión del presente criterio vinculante.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Como punto de partida, sobre los oficios emitidos por el Órgano Contralor DI-CR-049 (3415) de marzo 2001 y DI-CR-587 (12489) de octubre 2004, es necesario realizar algunas precisiones sobre la interpretación del consultante.

En cuanto al criterio DI-CR-049 del 30 marzo 2001, éste fue emitido antes de la promulgación de la Ley General de Control Interno (LGCI) que rige en la actualidad, por lo que el criterio DI-CR-587 del 14 octubre 2004, retoma el oficio del 2001 y lo modifica incorporando el análisis de la LGCI, siendo entonces, el criterio del 2004 el que se encuentra vigente.

Ahora bien, en cuanto a la ubicación del puesto de auditor interno, en dicho oficio se hace referencia al artículo 24 de la LGCI, el cual señala:

“Artículo 24.-Dependencia orgánica y regulaciones administrativas aplicables. El auditor y el subauditor internos de los entes y órganos sujetos a esta Ley dependerán orgánicamente del máximo jerarca, quien los nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo que les serán aplicables a dichos funcionarios. Los demás funcionarios de la auditoría interna estarán sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal; sin embargo, el nombramiento, traslado, la suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, deberán contar con la autorización del auditor interno; todo de acuerdo con el marco jurídico que rige para el ente u órgano.

Las regulaciones de tipo administrativo mencionadas no deberán afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal; en caso de duda, la Contraloría General dispondrá lo correspondiente.”

Como se puede observar, el legislador estableció a nivel orgánico la dependencia del auditor al máximo jerarca. La razón principal de esto, deviene en la necesidad de fortalecer la actividad de la auditoría interna y que sus productos estuvieran directamente asociados a contribuir al alcance de los objetivos institucionales, con total independencia funcional y de criterio. En ese sentido, el artículo 21 de la LGCI, regula el concepto funcional de la auditoría interna de la siguiente manera:

“Artículo 21.-Concepto funcional de auditoría interna. La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.”

Como consecuencia de lo anterior, es importante tener claros dos conceptos distintos a la hora de analizar la ubicación del puesto de auditor interno dentro de la estructura organizacional de la institución. Uno refiere a la dependencia orgánica del auditor y subauditor internos al máximo jerarca, y el otro a la escala o categoría salarial de dichos funcionarios.

De manera que, como se explicó líneas atrás, la dependencia orgánica al jerarca deviene por ley, es decir no puede la institución ubicar orgánicamente al auditor interno bajo un funcionario que no sea el máximo jerarca. Sin embargo, ello no significa necesariamente que la escala salarial del auditor interno deba ser superior o igual a los demás niveles gerenciales, pues ello iría en función de otros factores, como por ejemplo, las responsabilidades que tiene asignadas, la cantidad de personal que tiene a cargo, el universo auditable, el plan de trabajo, las posibilidades financieras de la institución, entre otras. En concordancia con esto, el criterio DI-CR-587 del 14 octubre 2004, aludido por el consultante, explica esta diferenciación en los siguientes términos:

*“Al igual que el nivel gerencial se encuentra por encima de las unidades operativas de más alto rango, en correspondencia con ese nivel gerencial se debe encontrar el puesto del auditor interno; es decir, por encima también de las categorías de los funcionarios operativos que dependen del nivel gerencial; **sin que ello signifique, necesariamente, que el puesto de auditor se ubique en la misma categoría salarial de los funcionarios ejecutivos de dicho nivel de gerencia, siendo esto último un tema que escapa a la competencia de este órgano contralor pues pertenece a la esfera de política administrativa y salarial.** La correspondencia del puesto de auditor interno con el nivel gerencial (presidente ejecutivo, gerente, subgerente, alcalde, oficial mayor y otros puestos de esta naturaleza), la proporciona sobre todo el hecho de que ambos dependen directamente del jerarca.”* (La negrita no es del original)

En conclusión, la protección que busca la normativa con respecto a la ubicación del puesto del auditor interno, es la dependencia orgánica al jerarca para evitar posibles injerencias en los productos de la auditoría interna; no se refiere, por lo contrario, al nivel de categoría salarial, pues ello dependerá de otros factores que pertenecen a la esfera de la Administración y cuya discrepancia se debe ventilar en otras instancias, por ser un tema que escapa de la competencia del Órgano Contralor.

IV. CONCLUSIONES

- a) El criterio DI-CR-049 del 30 marzo 2001 fue emitido antes de la promulgación de la Ley General de Control Interno (LGCI) que rige en la actualidad, por lo que el criterio DI-CR-587 del 14 octubre 2004, retoma el oficio del 2001 y lo modifica incorporando el análisis de la LGCI, siendo entonces, el criterio del 2004 el que se encuentra vigente.
- b) El legislador estableció a nivel orgánico la dependencia del auditor al máximo jerarca con el fin de fortalecer la actividad de la auditoría interna y para que sus productos se orientaran directamente a contribuir al alcance de los objetivos institucionales, con total independencia funcional y de criterio.

- c) Existen dos conceptos distintos a la hora de analizar la ubicación del puesto de auditor interno dentro de la estructura organizacional de la institución. Uno se refiere a la dependencia orgánica del auditor y subauditor internos respecto del máximo jerarca; el otro, a la escala o categoría salarial de dichos funcionarios.
- d) La dependencia orgánica al jerarca deviene por ley, es decir no puede la institución ubicar orgánicamente al auditor interno bajo un funcionario que no sea el máximo jerarca. Sin embargo, ello no significa necesariamente que la escala salarial del auditor interno deba ser igual o superior a la de los demás niveles gerenciales, pues ello iría en función de otros factores, como por ejemplo, las responsabilidades que tiene asignadas, la cantidad de personal a cargo de él, el universo auditable, el plan de trabajo y las posibilidades financieras de la institución, entre otras.
- e) La protección que busca la normativa con respecto a la ubicación del puesto del auditor interno es su dependencia orgánica del jerarca, con lo que se procura evitar posibles injerencias en los productos de la auditoría interna; no se refiere al nivel de categoría salarial, pues ello dependerá de otros factores, que pertenecen a la esfera de la Administración y cuya discrepancia se debe ventilar en otras instancias, por ser un tema que escapa de la competencia del Órgano Contralor.

Atentamente,

Lic. José Luis Alvarado Vargas
GERENTE DE ÁREA



Licda. Marjorie Gómez Chaves
ASISTENTE TÉCNICO

Licda. Jenny Cheung Chan
FISCALIZADORA ASOCIADA

/ghj

Ce: Archivo

Ce: Ing. José Fabio Parreaguirre Camacho Director, SE-911 (jparreaguirre@911.go.cr)

G: 2015003976-1

NI: 31877 (2015)