

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 14315**

24 de setiembre, 2019
DFOE-SOC-0976

Señora
Esmeralda Britton González
Presidenta Junta Directiva
JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Estimada señora:

Asunto: Consulta sobre los alcances del inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno N.º 8292.

Se refiere este despacho a su oficio N.º JPS-PRES-223-2019, mediante el cual remite una serie de consultas relacionadas con los alcances del inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno (LGCI) N.º 8292, referido a las competencias del Auditor Interno, particularmente la asesoría, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La consulta nos indica que en la Institución a su cargo, ha sido costumbre que, la Auditoría Interna asesore a la Junta Directiva respecto de los temas contenidos como puntos de agenda de las sesiones ordinarias y extraordinarias que se llevan a cabo o bien sobre los acuerdos tomados.

En relación a lo anterior, nos plantea las siguientes consultas:

- a) *Los alcances del concepto “asesorar en materia de su competencia” que se contempla en el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno.*
- b) *Posibilidad de que la Junta Directiva requiera asesoramiento de la Auditoría Interna sobre los temas contenidos como puntos de agenda de las sesiones ordinarias y extraordinarias que se llevan a cabo o bien sobre los acuerdos tomados.*

Al oficio se incorpora criterio jurídico N.º JPS-AJ-529-2019 del 04 de julio de 2019, suscrito por Marcela Sánchez Quesada, Asesora Jurídica de la JPS, en el cual concluye que (...) *la Junta Directiva está facultada para solicitar el asesoramiento de la Auditoría Interna en temas concretos, sin que ello implique y/o signifique que ésta va a*

DFOE-SOC-0976

2

24 de setiembre, 2019

asumir la labor de revisión y/o decisión que corresponde a la Administración Activa, sino que, únicamente desde su punto de vista técnico va a emitir criterios que contengan elementos de juicio e información que resulte de utilidad para la preparación, formación y toma de decisiones por parte de ese Órgano Colegiado./ Por lo anterior, se considera que la solicitud de asesoramiento de los puntos de agenda o sobre acuerdos tomados, se torna una solicitud concreta, en razón de que se constriñe a puntos agendados y es factible de acuerdo con su formación profesional y su expertiz.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo a dar respuesta a la interrogante planteada, debe advertirse que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, 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 n.º R-DC-197-2011 publicada en el diario oficial La Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011), el Órgano Contralor no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas, pues estas deben ser resueltas por la institución.

Este proceder se funda, en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en relación con situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Lo anterior no impide, sin embargo, emitir un criterio vinculante, respecto a consultas relacionadas con el ámbito competencial de la Contraloría General (definido por el Constituyente y perfilado por el legislador ordinario), máxime cuando se trate de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva. Esto en el entendido, claro está, que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general y no respecto a una situación específica e individualizada y dirigida por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a. Sobre las competencias de la Auditoría Interna

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley General de Control Interno (LGCI), establecen un marco regulatorio en torno a las atribuciones que deben observar las auditorías internas, así como el vínculo relacional de éstas con los distintos órganos de la Administración Pública.

DFOE-SOC-0976

3

24 de setiembre, 2019

Así las cosas, en relación con la competencia de asesoría que tienen las auditorías internas, resulta procedente hacer referencia textual a los artículos de la LGCI en los que se señala dicha función asesora:

“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. (...)”

En esa misma línea, el inciso d) artículo 22, dispone:

“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente: (...) 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.”

Dentro de este contexto, en reiterados pronunciamientos, el Órgano Contralor ha analizado el tema de la competencia de asesoría que ejercen las auditorías internas.¹ Sobre el particular, se ha considerado que la competencia asesora por parte de las auditorías internas es una competencia que busca aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones en una determinada administración; no obstante, se ha enfatizado también en que tanto la asesoría como las advertencias que las auditorías internas formulen, no deben ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que también caracteriza el ejercicio de su función.

Aunado a ello, el Órgano Contralor ha recalcado que la función asesora de las auditorías internas debe entenderse en el contexto proporcionado por el artículo 21 de la LGCI, antes transcrito, referido concretamente al concepto funcional de auditoría interna.

Bajo ese fundamento, tenemos que esa función de asesoramiento y advertencia también contenida en el citado artículo 22 inciso d), encuentra su sentido en el deber que tiene el jerarca y los titulares subordinados en el sistema de control interno, de “analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y

¹ Sobre el tema pueden verse los N.º 00014 (DI-CR-004) del 5 de enero, 2004; N.º 9986 (FOE-PGA-343) del 29 de agosto, 2007; N.º 04539 (DFOE-DL-0314) del 7 de mayo, 2014; N.º 08766 (DFOE-IFR-0238) del 19 de junio, 2015; N.º 10782 (DJ-1484) del 28 de junio, 2015; N.º 18824 (DFOE-DL-1687) del 17 de diciembre, 2015; N.º 2442 (DFOE-PG-0055) del 18 de febrero, 2016, Oficios N.º 12474 (DFOE.SOC-0940) del 26 de setiembre de 2016, entre otros.

DFOE-SOC-0976

4

24 de setiembre, 2019

disposiciones formuladas por la auditoría interna (...)", contenido en el artículo 12, inciso c) de la LGCI.²

Es preciso recordar que el mismo artículo 21 LGCI confía en la auditoría, como actividad independiente, objetiva y asesora, el proporcionar 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; mediante la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y de advertencia.

De esta forma, se puede afirmar que esa función asesora de las auditorías internas adquiere dentro de la administración pública un respaldo en la evaluación de resultados y rendición de cuentas a que toda administración pública está sometida por imperio del principio de legalidad contenido en el artículo 11 de la Constitución Política.

Bajo este orden de ideas, se ha concluido que el ámbito de aplicación del artículo 22, inciso d) de la LGCI no debe circunscribirse solamente a la asesoría al jerarca, sino que puede el auditor también asesorar a los titulares subordinados de la administración que de conformidad con el artículo 9 de la LGCI, conforman el sistema de control interno.³

Así las cosas, en cuanto a lo consultado, se indica que las auditorías internas poseen la facultad de dar asesoría y advertencias a los titulares subordinados, en el tanto se brinde de conformidad con sus competencias y observando las prohibiciones correspondientes. De forma tal que, el criterio que se emita sea con la prudencia y el tino necesarios a fin de no interferir, ni mucho menos sustituir la voluntad administrativa; en cuyo caso deberá preservarse en todo momento su independencia y objetividad respecto de los órganos que fiscaliza, incluyendo el jerarca.

b. Sobre la asistencia del auditor interno a las sesiones de los órganos colegiados

Específicamente sobre el tema de la asistencia del Auditor Interno en las sesiones de los órganos colegiados, en el mismo oficio N.º 01986 (DFOE-DL- 0139) de 09 de febrero de 2018, la Contraloría General indicó que –además de que es un tema que ya había desarrollado ampliamente y en múltiples oportunidades⁴–, que la participación regular del auditor en las sesiones de órganos colegiados, se debe

² Al respecto puede verse el Oficio N.º 2442 (DFOE-PG-0055) de 18 de febrero, 2016. Contraloría General de la República.

³ Ibídem.

⁴ Ver los oficios números N.º 03677 (DFOE-DL-0302) de 9 de marzo de 2018, N.º 08184 (DFOE-EC-0442) de 24 de junio de 2016 y 08766 (DFOE-IFR- 0238) de 19 de junio de 2015, emitidos por la CGR.

DFOE-SOC-0976

5

24 de setiembre, 2019

determinar a partir de una negociación entre éste y su jerarca, mediando un mutuo acuerdo.

Además, se indicó que este criterio se sustentaba al considerarse conveniente y como una sana práctica institucional, que cuando el jerarca –un órgano colegiado en este caso, en uso de sus facultades, requiera por parte de la auditoría interna, el realizar auditorías o estudios especiales, asesorar al jerarca o advertir sobre asuntos de conocimiento exclusivo de los órganos que fiscaliza, se recomienda que de previo se dé una comunicación entre ambas partes para definir, entre otros asuntos, el plazo y el alcance, en aras de lograr consenso y fomentar la armonía entre el jerarca y esa unidad asesora, lo cual redundará en un beneficio para la corporación municipal.

También se indicó que el auditor interno podría tomar la decisión de no asistir a una sesión en particular, aún y cuando hayan pactado su participación regular, cuando considere que ésta sería inconveniente en razón de los temas que se vayan a tratar; es decir, cuando en ella valore que se vea afectada la independencia y objetividad en el ejercicio de las funciones que se le han asignado por ley⁵.

Además, sobre este particular cabe agregar que, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General, ha desarrollado posibles supuestos en los que el auditor interno podría tener participación en las sesiones que realice el órgano colegiado⁶, indicando:

El primero de dichos supuestos, es que el propio Auditor Interno determine la necesidad de asistir a una sesión en especial, ya sea porque en el ejercicio de su función de auditoría, decida que la asistencia resulta de alto interés en razón de que pueda obtener información relevante que le permita ejercer con mayor eficiencia sus funciones de fiscalización, o porque estime necesario gestionar su asistencia, en calidad de asesor, ante el órgano colegiado, para la atención de un asunto propio de sus funciones. La otra posibilidad es en cumplimiento del inciso d) del artículo 22 de la LGCI, que es precisamente la que establece como una de las competencias de la auditoría interna, el asesoramiento al jerarca del cual depende, y se da cuando el Auditor Interno es convocado expresamente por el órgano colegiado con el fin de servir como asesor, generando el carácter obligatorio de su asistencia⁷. Pero aquí, como ya se indicó supra, debe considerarse que la participación del Auditor Interno, es estrictamente dentro del ámbito de su competencia; por lo que no puede relacionarse con funciones propias de la administración

⁵ Ver el oficio N.º 8438 (DFOE-PG-330) de 2 de setiembre de 2011, emitido por la CGR.

⁶ Ver el oficio N.º 14475 (DAGJ-1560) de 4 de diciembre de 2007, emitido por la CGR.

⁷ Ver el oficio N.º 10939 (DI-CR-425) de 2 de octubre de 2003, emitido por la CGR.

activa, ni mucho menos propiciar una eventual coadministración. En este supuesto, el auditor interno tendría derecho a voz, pero no a voto y sus opiniones deben quedar en las actas correspondientes, además la asesoría que brinde no puede comprometer su independencia y objetividad en el desarrollo posterior de las labores propias de la actividad; además tiene plena competencia para solicitar ampliación para emitir su criterio con posterioridad, en caso de que se trate de asuntos complejos que amerite un mayor análisis. Por lo tanto, la asistencia de los auditores internos, a sesiones de los órganos colegiados de las entidades por ellos fiscalizadas, no puede ser permanente, mientras no exista disposición expresa con rango de ley, que así lo habilite, pero su participación puede darse por acuerdo general del órgano colegiado solicitando su participación, bajo el entendido de que esa asistencia no podrá afectar su independencia y objetividad; mediante la asistencia ocasional del auditor interno a las sesiones del jerarca, cuando así se le solicite explícitamente, para brindar asesoría en temas de su competencia; y cuando gestione por iniciativa propia, la asistencia a cualquier sesión, siempre y cuando así lo estime necesario y conveniente para el desempeño de sus funciones y en asuntos propios de su competencia.

Así las cosas, en estos casos resulta fundamental que exista cooperación entre los componentes orgánicos, sin que se lleguen a invadir las competencias exclusivas, pues solo así se garantiza, un buen sistema de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con lo indicado, en relación con la interrogante planteada esta Contraloría General considera que el ámbito de aplicación del artículo 22, inciso d) de la LGCI, no debe circunscribirse solamente a la asesoría al jerarca, sino que puede el auditor también asesorar a los titulares subordinados de la administración que conforman el sistema de control interno.

No obstante, tanto su asesoría como las advertencias que formule, no deben ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de su función, existen competencias y prohibiciones que tanto la administración activa como la auditoría interna deben acatar y atender, de conformidad con lo establecido

Si bien el sistema de control interno tiene dos componentes orgánicos con funciones claramente diferenciadas: la administración activa y la auditoría interna, y

DFOE-SOC-0976

7

24 de setiembre, 2019

cada uno de ellos es responsable de su labor y las decisiones que tomen en su desempeño; el pretender convertir a las auditorías internas en asesoras obligatorias o permanentes del Jerarca, desvirtúa la función de esas unidades, pero no las exime de su deber de cooperación, en el ámbito de su competencia, a través de los mecanismos viables que la normativa y la jurisprudencia le permiten.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web www.cgr.go.cr.

Atentamente,



Licda Maribel Astúa Jiménez
FISCALIZADORA

Licda. Damaris Vega Monge
ASISTENTE TÉCNICA

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA.
GERENTE DE ÁREA

NI: 21267

G: 2019002992-1