

**Al contestar refiérase
al oficio No. 19775**

16 de diciembre, 2019
DFOE-EC-0965

Licenciada
Fanny Arce Alvarado
Auditora Interna
**INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA EN TECNOLOGÍA
AGROPECUARIA**
farce@inta.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Respuesta a la consulta de la auditora interna del INTA sobre la competencia del auditor interno en relación a estudios de control o atención de hechos irregulares y denuncias sobre el personal

Se procede a dar respuesta a la consulta efectuada en los oficios JD-INTA-215-2019 y JD-INTA-226-2019, en los cuales solicita el criterio de la Contraloría General sobre la competencia de la auditoría interna del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) para atender denuncias de presuntos hechos irregulares relacionados con los movimientos de personal, así como la competencia para realizar estudios de auditoría sobre el pago de los salarios de los funcionarios de la institución y para acceder directamente al Sistema Integra, considerando que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) realiza el pago de planilla de los funcionarios del INTA.

i. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Con motivo de denuncias sobre aparentes hechos irregulares en relación a nombramientos, traslados y movimientos de personal del INTA, presentadas ante la auditoría interna de esa institución, el interesado consulta lo siguiente:

¿Tiene competencia la Auditoría Interna del INTA atender las denuncias o hechos irregulares en relación a nombramientos, traslados, u otros movimientos de personal que labora para el INTA, o es competencia de la Auditoría Interna del MAG atender estos asuntos, tomando en consideración que el pago de la planilla es realizado por el MAG? / 2- ¿Tiene competencia la Auditoría Interna del INTA para realizar estudios de control sobre los pagos de la planilla de sus funcionarios, revisión de sumas pagadas de más, pagos de zonaje, u otros, o es competencia de la Auditoría Interna del MAG, tomando en consideración que el pago de la planilla es realizado por el MAG? / 3- En atención a denuncias y hechos irregulares, que acarren responsabilidad administrativa y civil y otros estudios de auditoría relacionados con el personal del INTA, ¿tiene la Auditoría Interna del INTA la competencia para contar con acceso directo al Sistema Integra para realizar consultas sobre la información contenida en dicho sistema (artículo 33 de la Ley N°8292) y soportar los papeles de trabajo y los informes de relaciones de hechos, esto a pesar de que el salario del personal del INTA es financiado por el MAG?

DFOE-EC-0965

2

16 de diciembre, 2019

Al respecto, el consultante considera que la verificación del cumplimiento, validez y suficiencia del sistema de control interno del INTA, es una competencia exclusiva de su auditoría interna y que esa competencia incluye los movimientos de personal y estudios sobre los fondos que financia el MAG para el pago de la planilla de la Institución.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, se señala que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, se encuentra regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica, N° 7428 y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (R-DC-197-2011).

De manera precisa, en el artículo 8, de la norma reglamentaria antes mencionada, se establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que éstas deben: *"...Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante"*.

Dicho proceder, obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones. De manera que se reitera el carácter general de las observaciones y el análisis que aquí se plantea sobre el tema en consulta.

Cuando la consulta no es planteada en términos generales, el Órgano Contralor se encuentra facultado para rechazar y archivar la misma (artículo 10 del Reglamento de Consultas); no obstante, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 9 del citado reglamento, es posible para la Contraloría General valorar circunstancias de excepción relevantes, según las cuales resulte procedente admitir la consulta y consecuentemente emitir criterio.

Así las cosas, a juicio del Órgano Contralor, el asunto sometido a consulta se ajusta al anterior supuesto excepcional, toda vez que el tema expuesto por el consultante resulta relevante, por lo que no existiría obstáculo para atender el tema consultado, haciendo la aclaración que éste será analizado de forma genérica, a efectos de orientar al consultante en su proceder, siendo aquella auditoría interna a quien le corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. COMPETENCIA INSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA INTERNA

En la Ley General de Control Interno, N° 8292, se establece que los componentes orgánicos del sistema de control interno son la administración activa y la auditoría interna. Desde el punto de vista funcional, por administración activa se entiende la función

DFOE-EC-0965

3

16 de diciembre, 2019

decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la administración; por su parte, la auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad a la administración a la cual pertenece.

Así las cosas, la competencia de la auditoría interna se circunscribe al órgano o ente del que forma parte, es decir, “...*la Auditoría ejerce su competencia sobre toda la organización que fiscaliza*”¹. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República, ha señalado que:

*De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, la Auditoría Interna ejerce sus funciones en relación con su “competencia institucional”. “Competencia institucional” que está referida al ente u órgano al que pertenece y respecto del cual ejerce auditoría interna en los términos del artículo 21 de la Ley. En relación con esa “competencia institucional”, la Auditoría Interna realiza auditorías, evalúa el sistema de control interno y controla que la administración activa cumpla con las medidas de control interno establecidas por el ordenamiento. El ámbito de acción de la Auditoría Interna abarca los sujetos que administran, custodian o manejan fondos públicos de su competencia institucional*².

En línea con lo anterior, la auditoría interna ostenta su competencia funcional sobre las dependencias que conforman el ente al cual pertenece y sobre las funciones que estas realizan (decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa). Por lo tanto, la auditoría interna es competente tanto para realizar informes de auditoría así como para atender denuncias sobre hechos presuntamente irregulares³ relacionados con las citadas dependencias y las funciones que estas desempeñan, lo cual incluye el funcionamiento administrativo y operativo de la institución.

2. COMPETENCIA INSTITUCIONAL DE LA AUDITORÍA INTERNA EN CASOS DE DESCONCENTRACIÓN MÁXIMA

La desconcentración máxima, es una técnica para la transferencia y distribución de competencias dentro de una misma persona jurídica, al respecto, la Procuraduría General de la República ha indicado que en la desconcentración “...*el órgano inferior recibe una competencia de decisión, en forma exclusiva y definitiva, sobre determinada materia, para que la ejerza como propia, en nombre suyo y bajo su propia responsabilidad...*”⁴. Así las cosas, el órgano desconcentrado “...*goza de independencia funcional y administrativa en el desempeño de las atribuciones que por ley le han sido expresamente otorgadas; independencia de por sí incompatible con un poder de mando o, en su caso, una potestad revisora, etc. que pretenda enmarcar el ejercicio de aquella competencia...*”⁵.

Sobre las implicaciones de la desconcentración de competencias en el sistema de

¹ Procuraduría General de la República, dictamen C-213-2005 del 6 de junio de 2005.

² Procuraduría General de la República, dictamen C-065-2017 del 03 de abril de 2017.

³ Para la atención de presuntos hechos irregulares se deben seguir los *Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares*. Resolución N° R-DC-102-2019 del Despacho Contralor de las trece horas del 14 de octubre de dos mil diecinueve.

⁴ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-166-2007 del 25 de mayo del 2007.

⁵ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N° OJ-066-2005 del 26 de mayo de 2005.

DFOE-EC-0965

4

16 de diciembre, 2019

control interno, en el artículo 11 de la Ley N° 8292 se establece que: “*El jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el sistema de control interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias...*” Para los casos en los cuales opere una desconcentración máxima y el órgano desconcentrado cuente con su propia auditoría interna, la auditoría interna del ente que sufrió la desconcentración tiene limitado su ejercicio funcional, el cual está circunscrito a la propia organización a la que pertenece, según lo dispuesto en los artículos 7 y 21 de la Ley N° 8292, ya que no puede conocer los asuntos que son competencia exclusiva del órgano desconcentrado, pues éste ejerce la competencia que le ha sido transferida sin sujeción a un poder de mando o una potestad revisora⁶.

3. ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS

En el inciso a del numeral 33 de la Ley N° 8292 se establece como una de las potestades de las auditorías internas el libre acceso a la documentación e información relacionada con los estudios bajo su responsabilidad y en el ejercicio de sus competencias. Sobre el particular, el Órgano Contralor ha indicado en el oficio N° 16147 (DFOE-DL-1346) del 7 de diciembre de 2016 que:

De conformidad con la norma antes citada, podemos deducir que la LGCI, garantiza a la auditoría interna, el acceso a toda la información y documentación que requiera para el ejercicio de sus funciones como ente fiscalizador y como componente orgánico del sistema de control interno. En general, ese acceso ilimitado, es para toda la información pública del ente u órgano sobre el que ejerce su poder de auditoría, pero además también tiene acceso a información de carácter confidencial, en cuyo caso la auditoría interna deberá tomar las medidas necesarias para que esa información se mantenga bajo estrictas medidas que garanticen su confidencialidad.

Así las cosas, el auditor y el personal de auditoría tienen garantizado, en el ejercicio de sus competencias, el libre acceso a toda la información de las dependencias de su competencia institucional, así como el libre acceso a todas fuentes de información relacionadas con su actividad, sin que dicha garantía pueda ser condicionada.

iv. CONCLUSIONES

1. La auditoría interna ejerce sus funciones de acuerdo con su competencia institucional, según la cual, las competencias de la auditoría interna se circunscriben al ente u órgano al que pertenece.
2. La auditoría interna ostenta su competencia funcional sobre las dependencias de la institución y las funciones que estas realizan, por lo tanto, dicha auditoría es competente tanto para realizar informes de auditoría, así como para atender denuncias sobre hechos presuntamente irregulares relacionados con el funcionamiento administrativo y operativo de la institución.
3. En los casos de órganos con desconcentración máxima, la auditoría interna del ente que sufrió la desconcentración no puede conocer los asuntos que son competencia

⁶ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-255-2005 15 de julio de 2005.

DFOE-EC-0965

5

16 de diciembre, 2019

exclusiva del órgano desconcentrado pues éste ejerce la competencia que le ha sido transferida sin sujeción a un poder de mando o una potestad revisora.

4. La auditoría interna, en el ejercicio de sus atribuciones, tiene garantizado el libre acceso a toda la información de los entes y órganos de su competencia institucional, así como a todas fuentes de información relacionadas con su actividad.

De esta forma se da por atendida su gestión.

Atentamente,

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área



Licda. Natalia Romero López
Asistente Técnica

Licda. Joselyne Delgado Gutiérrez
Fiscalizadora Asociada-Abogada

ddv

NI: 29625/ 31465
G: 2019004140-2