

Al contestar refiérase  
al oficio N° **20142**

17 de diciembre del 2020  
**DFOE-ST-0171**

Señores(a)

Yilena Alcázar Arroyo  
Auditora Interna  
**Museo de Arte Costarricense**

Albim Anchía Rojas  
Auditor Interno  
**Teatro Nacional de Costa Rica**

Juan Carlos Guadamuz Zumbado  
Auditor Interno  
**Teatro Popular Melico Salazar**

Freddy Ant. Gutiérrez Rojas  
Auditor Interno  
**Museo Nacional de Costa Rica**

William H. Kelly Picado  
Auditor Interno  
**Ministerio de Cultura y Juventud**  
[auditoresmc@museocostarica.go.cr](mailto:auditoresmc@museocostarica.go.cr)

Estimados señores y señora:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por los titulares de las auditorías internas de algunos Órganos Desconcentrados del Ministerio de Cultura y Juventud, sobre el ámbito de fiscalización correspondiente a cada una de esas auditorías internas, a partir de la Ley N.º 9524

DFOE-ST-0171

2

17 de diciembre, 2020

Se procede a dar respuesta a la consulta efectuada mediante oficios AISC-2020-O-01 de fecha 27 de octubre de 2020<sup>1</sup> y AISC-2020-03 del 12 de noviembre de 2020. En dichos oficios se solicita el criterio de esta Contraloría General sobre el ámbito de fiscalización correspondiente a cada una de las auditorías internas de los Órganos Desconcentrados del Sector Cultura, a partir de la Ley para el Fortalecimiento del control presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.º 9524.

## I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Los auditores internos del Museo de Arte Costarricense, Teatro Nacional de Costa Rica, Teatro Popular Melico Salazar, Museo Nacional de Costa Rica y del Ministerio de Cultura y Juventud, consultan sobre el ámbito de fiscalización correspondiente a las auditorías internas de los Órganos Desconcentrados del Ministerio de Cultura y Juventud, producto de que con fundamento en lo que establece la Ley para el Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.º 9524, a partir del año 2021 dichos órganos, pasarán a ser Programas o Sub Programas Presupuestarios de dicho Ministerio.

Al respecto, menciona el oficio que existe la duda de que al salir todos los recursos financieros desde el Departamento Financiero Contable del Ministerio de Cultura y Juventud, a cuál auditoría interna le corresponderá su fiscalización, a saber, si a la auditoría del Órgano Desconcentrado al que se giren los recursos o bien a la auditoría del Ministerio.

Dicho esto, en criterio del consultante y tomando en consideración que los Órganos Desconcentrados cuentan con su propia normativa jurídica de creación vigentes, con una estructura orgánica aprobada por MIDEPLAN, el manejo, control, asignación y gestión de los trámites financieros y presupuestarios son responsabilidad de cada Órgano Desconcentrado del Ministerio de Cultura y la función de auditoría corresponde a las unidades de auditoría interna de cada uno de ellos.

## 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 n.º R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011.

<sup>1</sup> Sobre el cual se previno, mediante oficio del Órgano Contralor N°17567 (DJ-1648) de 9 de noviembre de 2020, el cumplimiento de requisitos para la admisibilidad de la consulta; mismo que fueron aportados según se aprecia del oficio N° AISC-2020-O-03.

DFOE-ST-0171

3

17 de diciembre, 2020

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 Nro. 7428.

Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Ahora bien, por cumplir la presente consulta con los criterios anteriores, procede formular las siguientes consideraciones y observaciones, mediante la emisión del presente criterio vinculante, 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.

### III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

La Ley N° 9524, como se deriva de su denominación y de su contenido, es una ley especial que regula la competencia de aprobación de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central que administran de manera independiente sus recursos.

Al respecto, interesa destacar de lo que establece esa Ley lo siguiente.

*ARTÍCULO 1- Aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados del Gobierno central. Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. **El Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos antes indicados y brindará, a solicitud del órgano respectivo, el apoyo técnico para facilitar el análisis y la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación legislativa del presupuesto de la República.** (La negrita y subrayado no son del original)*

Asimismo, el artículo 2 inciso b) de la Ley N° 9524, que reforma entre otras normas, el artículo 34 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, dispone:

*Artículo 34- Responsable de presentar el anteproyecto. El titular de cada ministerio y el de los sujetos incluidos en el inciso b) del artículo 1 será el responsable de presentar el*

DFOE-ST-0171

4

17 de diciembre, 2020

*anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda. En el caso de los ministerios, el anteproyecto deberá incorporar también, con su anuencia expresa, el anteproyecto de presupuesto de los órganos desconcentrados que tenga adscritos. Para ello, los órganos desconcentrados deben remitir al ministro correspondiente su presupuesto, con la aprobación previa de sus máximos jefes. Para el cumplimiento de todo lo anterior, deberán atenderse las disposiciones que el Ministerio de Hacienda defina en cuanto a la forma y los plazos para ese efecto.*

En ese sentido, dicho numeral contempla dos niveles de aprobación interna de dichos anteproyectos de presupuesto, a saber, el que ha de otorgar el máximo jefe del órgano desconcentrado –puesto que esta Ley no le suprime la personalidad jurídica instrumental, ni lo releva de su responsabilidad en el proceso de formulación de su presupuesto (anteproyecto), así tampoco respecto a su ejecución–, y la anuencia del Ministro respecto a dicho anteproyecto para que se incorpore al anteproyecto de presupuesto del Ministerio en el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República; esto último como un reforzamiento de la dirección política y la coordinación del Poder Ejecutivo, a través del Ministro rector.

Teniendo presente lo anterior, es claro de las normas que los presupuestos de los Órganos Desconcentrados requieren de la aprobación interna del jefe de dicho órgano, además de que su formulación, ejecución y evaluación, continua bajo la responsabilidad del propio Órgano Desconcentrado; únicamente se ven afectados en los términos de las normas anteriores con la intervención del Ministro rector, el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa; el primero con la anuencia del Ministro como garantía del proceso de dirección y coordinación, el segundo como competente para establecer la forma, plazos y técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los anteproyectos de dichos órganos en el anteproyecto del Ministerio y el tercero como competente para aprobar el Presupuesto de la República.

Así las cosas, se observa que la Ley N°. 9524 -como norma especial que regula la materia presupuestaria- modificó la competencia de la Contraloría General de la República para efectos de la aprobación externa de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados, y estableció la competencia del Ministerio de Hacienda para determinar la forma, plazos y técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los anteproyectos de dichos órganos en el anteproyecto del Ministerio y consecuentemente se incorpore al proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de la República por parte de la Asamblea Legislativa con los respectivos ajustes en el proceso presupuestario interno de los órganos sujetos a dicha Ley.

Respecto a lo anterior y en relación con el fin de la Ley N°. 9524, la Procuraduría General de la República se ha pronunciado indicando lo siguiente.

*“A partir de la vigencia de esa ley, los proyectos de los presupuestos ahora*

DFOE-ST-0171

5

17 de diciembre, 2020

*independientes deben ser sometidos al Ministro del ramo para que este los incorpore en el anteproyecto de Presupuesto que elabora y que somete luego al Ministerio de Hacienda. Lo que implica, además, que en las etapas presupuestarias los presupuestos independientes tendrán que someterse a las normas, lineamientos y obviamente a la competencia del Ministerio de Hacienda en materia presupuestaria. Todo con la finalidad de una mejor articulación del aparato estatal, una acción ejecutiva más planificada, coordinada y coherente, con posibilidad de incidir en la satisfacción de las necesidades públicas. Por otra parte, se sujeta al control de la Asamblea Legislativa, como constitucionalmente corresponde según se deriva de los artículos 121, 125, inciso 11, 176 y 177 de la Constitución Política.”<sup>2</sup>*

Ahora bien, siendo que según lo expuesto la Ley N°. 9524 es una ley especial que regula exclusivamente la competencia de aprobación de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, no se podría entender que la misma genera conflictos de competencia sobre el ámbito de acción de las auditorías internas, o bien, vacíos normativos respecto a las disposiciones establecidas en la Ley General de Control Interno, N°. 8292.<sup>3</sup>

En este sentido, con la Ley no se ha modificado ni suprimido el control, la gestión ni la administración de los ingresos ni de los gastos de los órganos desconcentrados, por lo tanto tampoco han sufrido cambio alguno en cuanto al ámbito de control de sus Auditorías Internas respectivas, ya que como se dejó claro en líneas anteriores, la Ley N° 9524 únicamente modificó la competencia para efectos de la aprobación externa de los presupuestos de los Órganos Desconcentrados.

Es oportuno señalar que la Ley N°. 8292 es clara en delimitar el ámbito de acción de las auditorías internas, en el tanto define su marco de acción y sus competencias -universo auditable- en relación con el ámbito institucional del ente u órgano al que pertenecen; al efecto, establece como función de cada auditoría interna el proporcionar seguridad al ente u órgano respectivo, mediante la aplicación de la práctica profesional de la auditoría interna de manera sistemática y profesional, así como la tarea de proporcionar a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación institucional se realiza conforme al marco legal, técnico y a las sanas prácticas<sup>4</sup>.

Ahora bien, teniendo claro que cada Auditoría Interna mantiene sus competencias de fiscalización y no se introdujeron cambios por la ley consultada, se aclara que sin perjuicio a lo anterior, la Contraloría General de la República ha recalcado en diversas ocasiones la necesidad de que los ámbitos de acción donde llegan a converger algunas

<sup>2</sup> Dictamen: 380 del 20/12/2019.

<sup>3</sup> Nótese que las mismas Auditorías Internas consultantes que consultan reconocen en su oficio AISC-2020-O-03, que de la citada Ley N°. 9524 no se observa ninguna modificación a las competencias y potestades de la Ley N°. 8292.

<sup>4</sup> En ese sentido, véase el artículo 25 de la Ley N° 8292.

DFOE-ST-0171

6

17 de diciembre, 2020

funciones institucionales en razón de su naturaleza jurídica y su estructura orgánica, pueden ser delimitados de manera coordinada por los jefes institucionales.

Consecuente con ello, y con la condición de órganos de desconcentración, particularmente con respecto al ámbito de la función de la auditoría interna, es criterio de esta Contraloría General que dentro de las definiciones que ya posee cada unidad según el ámbito de su propia institución, también pueden existir dichas relaciones de coordinación, criterio que puede verse a modo de ejemplo en el oficio N° 20329 (DFOE-PG-0736) que al respecto señaló lo siguiente.

*“Como vemos, las auditorías internas son parte del sistema de fiscalización, y esa Auditoría Interna como las demás que existen en las instituciones desconcentradas de ese Ministerio, no son la excepción, lo cual implica que deben coordinar adecuadamente sus acciones en asuntos que les resulten comunes, sin perder de vista su propia jurisdicción institucional, la independencia funcional y de criterio, respecto de los demás órganos de la administración activa, comprendidas ellas mismas.”*

#### **IV. CONCLUSIONES**

1. El objeto de la Ley N.° 9524 corresponde a una modificación de la competencia de la Contraloría General sobre el ámbito de la aprobación externa de los presupuestos de los órganos desconcentrados, al incorporarlos al proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de la República.
2. En dicha normativa no se suprime la personalidad jurídica instrumental a los Órganos Desconcentrados, ni lo releva de su responsabilidad en el proceso de formulación de su presupuesto, así tampoco respecto a su ejecución.
3. El control, la gestión y la administración de los ingresos y de los gastos de los órganos desconcentrados, no han sufrido cambio alguno en cuanto al ámbito de fiscalización de sus Auditorías Internas.
4. La Ley N.° 9524 no genera conflictos de competencia sobre el ámbito de acción de las auditorías internas ni vacíos normativos respecto a las disposiciones establecidas en la Ley General de Control Interno, N.° 8292, sin perjuicio de que existan relaciones de coordinación entre las distintas Unidades de Auditoría Interna con el fin de cubrir de mejor manera su universo de auditoría para los fines previstos en la Ley General de Control Interno.

DFOE-ST-0171

7

17 de diciembre, 2020

De esta manera se responde su consulta, no sin antes recordar 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](http://www.cgr.go.cr).

Atentamente,



Daniel Sáenz Quesada  
**Gerente de Área**

Alexa González Chaves  
**Fiscalizadora**

SMG/NCJ/BGG/mzl

Ce: Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales  
Expediente: CGR-CO-2020007257  
G-2020004125-2

NI: 32610, 34571-2020