

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **13087**

19 de agosto, 2024  
**DFOE-GOB-0383**

Señor  
Ronald González Céspedes  
Auditor Interno a.i  
Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)  
[rggonzalez@icd.go.cr](mailto:rggonzalez@icd.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Se atiende consulta planteada por oficio ICD-AI-OF-036-2024, sobre el concepto del término “recargo” en los casos en que proceden las designaciones temporales y sobre el salario de auditores y subauditores de los entes estatales.

Se recibió en la Contraloría General vía correo electrónico el oficio ICD-AI-OF-036-2024 de fecha 19 de junio de 2024, mediante el cual se consulta el criterio de la Contraloría General de la República sobre el concepto del término “recargo” en los casos en que proceden las designaciones temporales según la regulación contenida en la norma 2.2.1 de los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a las auditorías internas presentadas ante la Contraloría General de la República*, Resolución N.º R-CO-83-2018, del 09 de julio de 2018; y sobre el salario de auditores y subauditores de los entes estatales.

## I. OBJETO DE LA CONSULTA

En su literalidad, el texto de la consulta indica:

“Sobre el particular, es importante conocer el criterio del ente Contralor en relación con lo siguiente: 1. ¿A qué se refiere la contraloría con el concepto de “recargo” establecido en la norma número 2.2.1 en relación con las designaciones temporales del nombramiento del auditor interno? 2. ¿Cuál es la base salarial que debe reconocer la administración para definir el salario de un funcionario que ha sido nombrado por recargo como auditor interno interino? La consulta No. 2 en virtud de que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (No 9635) no incorpora dentro de sus contenidos un numeral que se refiera a las remuneraciones salariales a percibir por el auditor y subauditor, aspectos que tampoco incorpora la Ley Marco de empleo público (No. 10159) y consecuentemente, la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria no ha emitido un comunicado oficial relacionado con la determinación de salarios globales y/o compuestos para los cargos de los auditores y subauditores.”.

DFOE-GOB-0383

-2-

19 de agosto, 2024

Sobre la consulta planteada, se emitió el oficio N° 10921 ( DJ-1200) del 01 de julio del 2024 de la División Jurídica de la Contraloría General; notificado en esa misma fecha, mediante el cual se previno aportar la posición del auditor interno en relación con la consulta número 1 y el fundamento respectivo de la misma; y se rechazó por falta de competencia de la Contraloría General la consulta planteada número 2.

Sobre la prevención realizada, mediante oficio ICD-AI-OF-042-2024 del 4 de julio 2024; se aporta la posición del auditor en los siguientes términos:

- 1) Que si bien los Lineamientos otorgan la potestad al jerarca de decidir si recarga en algún funcionario las labores inherentes del auditor interno; no obstante, es nuestro criterio que al recargar en un colaborador de una Auditoría Interna que está compuesta únicamente por tres subalternos, conlleva varias implicaciones que son contraproducentes para el buen desempeño de dicha oficina y posible deterioro de los servicios que brinda la auditoría y el efectivo cumplimiento del control interno.
- 2) Que el personal con el que cuenta la unidad de Auditoría Interna es escaso, concretamente 3 funcionarios, que al recargar en uno de estos profesionales las labores del auditor interno<sup>1</sup>, existe una imposibilidad de solicitar a la administración un pedimento de personal para cubrir la plaza del profesional que asumió el recargo.
- 3) Que se gestionó ante la administración activa el pedimento de personal, no obstante, se recibió como respuesta que“... Se entiende bajo las figuras de recargo, que las funciones las asume el servidor en su mismo cargo, bajo ese supuesto no podría la Administración, nombrar dos servidores en un mismo puesto, por tanto, la Comisión no podría conocer el pedimento”.
- 4) Que ante dicha imposibilidad, y conscientes de la importancia que representa llevar a cabo los objetivos y metas propuestos por la Auditoría Interna, los cuales indiscutiblemente se ven afectados por no contar con el personal suficiente, es necesario que se tomen en consideración las normas 7.2.8 y 7.3.3 de los Lineamientos sobre Gestiones que Involucran a la Auditoría Interna Presentadas ante la CGR.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Nombramiento interino por recargo conforme Acuerdo del Consejo Directivo ICD No. 007-SO-003-2024 del 28 de mayo 2024.

<sup>2</sup> “7.2.8 Identificación de Riesgos Asociados a la Falta de Recursos. El estudio sobre necesidades de recursos que elabore la Auditoría Interna debe identificar los riesgos que se generan por la falta de una dotación que permita a la actividad cubrir su universo auditable de conformidad con el ciclo planeado, así como proyectar el impacto que esos riesgos tendrían ante una eventual materialización”. “7.3.3 Recursos Humanos de la Auditoría Interna. “La Auditoría Interna debe contar con un número determinado de funcionarios que les permita ejercer su actividad con la debida oportunidad, cobertura y disponibilidad...”

DFOE-GOB-0383

-3-

19 de agosto, 2024

- 5) Que al estar vinculada de forma simultánea en funciones de Auditor y funciones de profesional de auditoría la persona designada para el recargo, eventualmente se puede debilitar el ambiente de control de la estructura organizativa de la unidad en relación con la segregación, asignación, elaboración, revisión, aprobación de las funciones y actividades que se desarrollan como parte de los servicios que brinda la auditoría.
- 6) Que las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP), describen sobre la estructura organizacional punto 2.5 que: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes. (El subrayado es de su original)
- 7) Que si bien la normativa le otorga al jerarca la potestad para utilizar la figura del recargo de funciones para cubrir el puesto de Auditor Interno, es válido señalar que el uso del recargo podría eventualmente impactar en el logro de los objetivos de la Unidad en observancia a los principios de eficiencia, eficacia y economía.
- 8) Bajo la investidura de auditor interno el profesional al que se le asignó el recargo debe asumir todas las responsabilidades, actividades sustantivas y estratégicas que demanda el puesto, por lo cual evidentemente al no estar desvinculado del puesto anterior, puede surgir la materialización de un riesgo que afecte el grado de cumplimiento de las actividades operativas, así como la objetividad de las funciones que deben desempeñarse de forma simultánea, tales como: revisiones, autorizaciones y otros.
- 9) Que otro de los aspectos más importantes en los que podría incidir negativamente la figura de recargo de funciones para un puesto tan demandante como el de auditor interno, es que se podría generar un impacto en la salud física y emocional del funcionario, derivado de cargas laborales excesivas en donde deberá asumir responsabilidades y toma de decisiones relevantes para el desempeño de las funciones.
- 10) Que la administración activa puede darle una interpretación errónea a dicho término, que menoscabe la actividad independiente de esta auditoría interna y de esta manera garantizar el debido cuidado profesional y la capacidad de la unidad de auditoría de brindar servicios oportunos, efectivos, eficientes y sobre todo apegados a las buenas prácticas.

DFOE-GOB-0383

-4-

19 de agosto, 2024

## II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En atención a la consulta planteada, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los Órganos parlamentarios, los Diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley. Complementándose al efecto, con lo regulado en el "*Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*" (resolución R-DC-197-2011), el cual establece las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

Al efecto, el artículo 8 del Reglamento de referencia, establece requisitos de obligatorio cumplimiento para la presentación de las consultas dirigidas al Órgano Contralor, entre los que se citan -en lo de interés-, lo dispuesto en los incisos 1 y 2 de dicho ordinal, los cuales determinan lo siguiente:

"Artículo 8º—**Requisitos para la presentación de las consultas.** Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Tratarse de asuntos de competencia del órgano contralor.
  2. 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.
- (...)."

Desprendiéndose de lo anterior, la obligación de presentar las consultas dentro de las materias propias de la competencia constitucional y legal de esta Contraloría General vinculada con la Hacienda Pública. Asimismo, debe 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.

Por ello, la potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye a las Administraciones Públicas en el manejo de situaciones particulares en el plano meramente administrativo, la resolución de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante, o la validación o confirmación de conductas previamente adoptadas por la Administración activa.

DFOE-GOB-0383

-5-

19 de agosto, 2024

En ese tanto, se procede a emitir un criterio vinculante respecto a lo relacionado con el ámbito competencial del Órgano Contralor, máxime cuando se trata de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva; bajo el entendido que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, y no de una situación específica e individualizada, y dirigida por demás a orientar la toma de decisiones del consultante.

### III. CRITERIO JURÍDICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL

Sobre la consulta número 1 que indica: “¿A qué se refiere la contraloría con el concepto de “recargo” establecido en la norma número 2.2.1 en relación con las designaciones temporales del nombramiento del auditor interno?”, es preciso señalar que la norma 2.1 de los Lineamientos define el “recargo de funciones” de la siguiente forma:

**“2.1. Glosario: (...) Recargo de funciones– Situación laboral en la que un trabajador asume, de forma parcial o total y por un tiempo definido, las funciones de un puesto de mayor categoría, adicionales a las labores propias del puesto que ostenta. Lo anterior implica que el trabajador desempeña simultáneamente las funciones de ambos cargos.”**

Además, según la Norma 2.2.1 de los Lineamientos, la facultad que se concede al jerarca para disponer un recargo ante ausencias temporales del auditor exige un orden de designación en los siguientes funcionarios: a) Subauditor, en caso de que exista el puesto; b) funcionario de la auditoría interna, en su defecto y; c) en un funcionario externo a la unidad.

Lo anterior quiere decir que lo que entiende el Órgano Contralor por “recargo” ya está definido normativamente en los Lineamientos, por lo que no hay una ulterior interpretación sobre el término que pudiera desplazar el contenido conceptual de lo normado.

A mayor abundamiento, sobre la figura del “recargo” la Contraloría General ha indicado otros aspectos relacionados con la idoneidad del designado para el recargo; así por ejemplo: “(...) si el jerarca, en ausencia del auditor interno, nombra a un funcionario de la auditoría interna **por recargo** o en sustitución del titular, **esta persona debe asumir las funciones propias del auditor titular, aun no siendo este un nombramiento interino. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que se asumen las funciones de pleno derecho, en el tanto la persona tenga los requisitos para asumir el puesto, ya que si es solo un colaborador de la unidad de auditoría que no cumple con todos los requisitos exigidos para el puesto de auditor, podría darle continuidad a las labores, y contribuir al avance de los procesos únicamente. Entonces, (...) no puede nombrar a cualquiera por recargo o sustitución, y tal cual lo indican los Lineamientos, la persona que se elija, debe cumplir con los requisitos para ocupar el puesto, ya que debe ser una persona idónea, capaz de asumir las funciones de la unidad de auditoría, a quien le corresponde cumplir los deberes y tiene las mismas prohibiciones que tendría el titular del puesto.**”<sup>3</sup>(Resaltado es propio).

<sup>3</sup> Oficio n.º 08389 (DFOE-LOC-705) de 20 de mayo de 2024.

DFOE-GOB-0383

-6-

19 de agosto, 2024

#### IV. CONCLUSIÓN

1. Se entiende por “recargo” la definición contenida en el acápite del Glosario, norma 2.1. **Glosario: (...) Recargo de funciones**– *Situación laboral en la que un trabajador asume, de forma parcial o total y por un tiempo definido, las funciones de un puesto de mayor categoría, adicionales a las labores propias del puesto que ostenta. Lo anterior implica que el trabajador desempeña simultáneamente las funciones de ambos cargos.*”. Por lo que no hay una ulterior interpretación sobre el término por el Órgano Contralor que pudiera desplazar el contenido conceptual de lo normado.
2. Si el jerarca, en ausencia del auditor interno, nombra a un funcionario de la auditoría interna por recargo o en sustitución del titular, esta persona debe asumir las funciones propias del auditor titular, aun no siendo este un nombramiento interino. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que se asumen las funciones de pleno derecho, en el tanto la persona tenga los requisitos para asumir el puesto, ya que si es solo un colaborador de la unidad de auditoría que no cumple con todos los requisitos exigidos para el puesto de auditor, podría darle continuidad a las labores, y contribuir al avance de los procesos únicamente.
3. El jerarca no puede nombrar a cualquiera por recargo o sustitución, y tal cual lo indican los Lineamientos, la persona que se elija, debe cumplir con los requisitos para ocupar el puesto, ya que debe ser una persona idónea, capaz de asumir las funciones de la unidad de auditoría, a quien le corresponde cumplir los deberes y tiene las mismas prohibiciones que tendría el titular del puesto.

De esta forma se deja evacuada la consulta.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero  
**Gerente de Área**

Pablo Pacheco Soto  
**Fiscalizador**

Mari Trinidad Vargas Álvarez  
**Asistente Técnico**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

MTVA/PPS/msb  
Ce: Archivo  
G: 2024002667-2  
Exp: CGR-CO-2024004295  
NI: 14143-12911(2024)