

**Al contestar refiérase
al oficio N° 17527**

22 de octubre, 2024
DFOE-CAP-2587

Licenciada
Gabriela Chacón Fernández
Presidenta Junta Directiva
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
presidencia@grupoins.com
gchaconf@grupoins.com

Estimada señora:

Asunto: Advertencia relacionada con la función de auditoría interna del Instituto Nacional de Seguros

Con el fin de que lo haga de conocimiento de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros (INS) en la sesión siguiente a su recepción, se comunica que, con fundamento en las competencias constitucionales otorgadas a la Contraloría General de la República en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política se inició una investigación de oficio, producto de la cual se advierte a esa Junta Directiva -desde un enfoque preventivo- sobre situaciones relacionadas con la independencia de la Auditoría Interna, el acceso a la información institucional en el ejercicio de sus funciones, así como la coordinación y colaboración entre esa Unidad y la Administración Activa.

Estas situaciones han sido identificadas en el desarrollo de actividades de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a cargo del Órgano Contralor y se comunican con el fin de que el Instituto gestione lo correspondiente en procura del eficiente y eficaz funcionamiento de su Sistema de Control Interno (SCI).

I. Antecedentes

Los antecedentes considerados para la emisión de esta advertencia son los siguientes:

DFOE-CAP-2587

2

22 de octubre, 2024

Independencia de la Auditoría Interna

1. El 1 de agosto de 2023, la Junta Directiva cuestionó¹, la presentación de denuncias por parte de la Auditoría Interna ante el Ministerio Público sin comunicación previa a esa Junta. Sobre el particular se indicó que se consideraba que los miembros de ese órgano debían enterarse de las denuncias penales previo a ser presentadas por el Auditor Interno.
2. El 15 de agosto de 2023, la Junta Directiva discute² sobre la independencia de la Auditoría Interna respecto a las denuncias presentadas por el Auditor Interno ante el Ministerio Público y la relación de hechos remitida a la Contraloría General de la República, y se cuestiona nuevamente que el Auditor Interno no coordine de previo con la Junta Directiva la remisión de la denuncia y la relación de hechos.
3. El 15 de agosto de 2023, la Junta Directiva acordó³ solicitar a la Auditoría Interna revisar con la Administración las aseveraciones del informe de auditoría N° IA-015-2023 sobre el Proyecto de Internacionalización en el INS y presentarlo nuevamente, a pesar que el Auditor Interno señaló que los resultados de ese informe se fundamentaban en la información proporcionada por la Administración.

Acceso a la información, coordinación y colaboración

4. El 15 de marzo de 2022, el Secretario de Actas de la Junta Directiva del INS informó al Auditor Interno mediante correo electrónico que *“... le será retirado el acceso al Sistema de Órdenes del Día (SIDORDI) en el apartado de Junta Directiva del INS, así también a su secretaria”*. El mencionado acceso fue restaurado 5 meses y 27 días hábiles después.
5. El 4 de mayo de 2022, la Junta Directiva del INS acordó⁴ instar a la Auditoría Interna a que los informes sin recomendaciones para ese Órgano sean expuestos y discutidos en las instancias competentes. Se exceptúan de esa disposición los informes que contengan asuntos previstos en el ordenamiento jurídico y aquellos relacionados con el seguimiento de recomendaciones que impacten el SCI, los cuales ameritan la intervención de la Junta Directiva previo criterio del Comité de Auditoría.
6. El 1 de febrero de 2023, la Auditoría Interna comunicó al secretario de actas de la Junta Directiva que se determinó que los accesos de consulta al SIDORDI fueron retirados a las jefaturas y puestos estratégicos de esa Auditoría Interna, los cuales fueron restablecidos después de esa comunicación.
7. El 16 de junio de 2023, la Auditoría Interna emitió el informe N° IA-015-2023, concluyendo que experimentó limitaciones para el acceso oportuno y suficiente de información en determinados momentos y fases críticas del proceso.
8. El 15 de agosto de 2023, la Junta Directiva del INS cuestionó⁵ la potestad de la Auditoría Interna para acceder a información de proyectos en desarrollo, luego de

¹ Sesión ordinaria N° 9795 de la Junta Directiva del INS.

² Sesión ordinaria N° 9797 de la Junta Directiva del INS.

³ Acuerdo 9721-VII sesión ordinaria N° 9797 de la Junta Directiva del INS.

⁴ Acuerdo 9721-VIII de la sesión 9721 de la Junta Directiva del INS.

⁵ Acuerdo 9721-VII sesión ordinaria N° 9797 de la Junta Directiva del INS.

DFOE-CAP-2587

3

22 de octubre, 2024

- que el Auditor Interno presentó el resultado de un estudio de auditoría y comunicará las limitaciones de acceso a información que se presentaron en la ejecución del mismo.
9. El 13 de diciembre de 2023, mediante oficio AU-00967-2023, la Auditoría Interna solicita al Jefe de la Subdirección Transformación Digital información relacionada con los procesos de arquitectura empresarial, para lo cual se otorga el plazo máximo de 2 días hábiles. El 2 de enero de 2024 (12 días hábiles después), mediante oficio STD-00002-2024, se atiende el requerimiento de información.
 10. El 23 de enero de 2024, la Auditoría Interna mediante oficio N° AU-00071-2024 solicita a la Gerencia General, información relacionada con el proyecto de Internacionalización del INS. El 26 de abril de 2024, (61 días hábiles después) mediante oficio G-01477-2024, la Gerencia atendió lo solicitado.
 11. El 7 de septiembre de 2023, el Auditor Interno, en atención al acuerdo de Junta Directiva N° 9797-VII en el cual se dispuso a la Auditoría Interna revisar con la Administración las aseveraciones del informe de auditoría N° IA-015-2023 sobre el Proyecto de Internacionalización en el INS y presentarlo nuevamente, solicitó⁶ al Gerente General copia del borrador de un contrato y espacio para reunirse con el equipo de auditoría. Fue hasta el 21 de septiembre (9 días hábiles posteriores) que la gerencia le informa al Auditor Interno que la información sería suministrada y que la reunión se programó para el 2 de octubre de 2023 (16 días hábiles después).
 12. El 13 de octubre, mediante oficio AU-00810-2023 la Auditoría Interna solicita a la Subdirección Transformación Digital reunión para el 31 de octubre de 2023, no obstante, se realizó hasta el 9 de noviembre de 2023 (13 días hábiles posteriores).
 13. El 22 de julio de 2024, la Auditoría Interna comunica⁷ a la Gerencia General del INS que se encuentra en la formulación de la planificación de las actividades que realizará en el año 2025 y la invita a remitir insumos de los temas que podrían formar parte de los estudios de Auditoría para el Plan de Trabajo 2025, y le recuerda que los insumos pueden incluir servicios de advertencia. Al respecto, la Gerencia General solicita⁸ conocer el borrador de los temas considerados y respecto al servicio de advertencia señala que *“prefiere no remitir propuestas debido a la aparente falta de objetividad del señor auditor interno en el abordaje de muchos temas”*.
 14. El 29 de julio de 2024, mediante oficio AU-00583-2024, el Auditor Interno comunica a la Gerencia General que la solicitud sobre conocer el borrador de los temas considerados para la planificación 2025 es contraria a la independencia de la Auditoría Interna, además, sobre los señalamientos de falta de objetividad advierte que serán gestionados *“...ante la Autoridad externa competente y al mismo tiempo considero que es mi deber hacerle ver las eventuales responsabilidades a las*

⁶ Mediante oficio AU-00696-2023.

⁷ Mediante oficio mediante oficio AU-00562-2024.

⁸ Oficio G-02653-2024 del 23 de julio de 2024.

DFOE-CAP-2587

4

22 de octubre, 2024

*cuales se expone...”. En atención a dicho oficio, la Gerencia General aclara que su solicitud no tenía como objetivo afectar la independencia, y sobre la advertencia indica que se considera como una amenaza y añade que “...*existen pruebas claras de que el Auditor General no ha actuado con la objetividad requerida*”, por lo que “...*la Gerencia General está preparada para presentar no solo ejemplos, sino pruebas contundentes que respaldan nuestras afirmaciones...*”.*

II. Consideraciones

Para el efectivo funcionamiento del Sistema de Control Interno es esencial considerar, entre otros, los aspectos que se detallan a continuación sobre la independencia de la Auditoría Interna, las relaciones con la administración activa y el acceso a la información. La protección de esos elementos es indispensable para la función de auditoría interna en las instituciones públicas, en procura de fortalecer el SCI y gestionar los riesgos de incumplimiento de sus objetivos.

1. Independencia de la Auditoría Interna

Para garantizar el cumplimiento objetivo e imparcial de las funciones de auditoría interna, en el artículo 25 de la Ley N° 8292 se dispone que el personal de esa Unidad ejercerá sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio. La independencia de criterio implica prohibición de injerencias en la ejecución de las labores de auditoría interna por parte de la administración activa. La independencia funcional se refiere a la posición de la Unidad de Auditoría Interna en la estructura organizacional, como un órgano asesor de alto nivel dependiente del jerarca.

En ese sentido, el Órgano Contralor ha indicado⁹ que, ni el jerarca ni los titulares subordinados, tienen la potestad de “...*dar órdenes, instrucciones y circulares sobre el modo de ejercer las competencias funcionales legalmente dispuestas a cumplir por parte del auditor. Esta posibilidad de parte del jerarca limitaría que el auditor actuará con total independencia funcional y de criterio en el ejercicio de sus competencias*”.

Así las cosas, respecto al cuestionamiento de que la Auditoría Interna informe previamente a la Junta Directiva la presentación de denuncias penales, es relevante aclarar que esa Unidad se encuentra facultada para presentar ese tipo de denuncias sin el consentimiento previo del jerarca, aunado a que en algunas situaciones podría ser contraproducente y afectar la investigación que en otras instancias se lleve a cabo. De acuerdo con la normativa técnica¹⁰ vigente cuando la Auditoría Interna presente denuncias ante el Ministerio Público, debe informar a la administración activa a posteriori. Esto permitirá que se valore la pertinencia de adoptar acciones adicionales, siempre y cuando no se comprometa el desarrollo de un eventual proceso penal.

En esa línea, salvo para aquellos casos en donde la Administración Activa pueda también ser parte actora en denunciar algún delito cometido presuntamente por un titular subordinado, para lo cual es necesario que tanto la Auditoría y la Administración Activa colaboren entre sí, pretender conocer detalles de las denuncias presentadas ante el

⁹ Oficio N° [DFOE-CIU-0073](#) del 10 de junio de 2021 y [DFOE-CAP-1378](#) del 3 de mayo de 2022.

¹⁰ Inciso b) del numeral 3.6 de los “*Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares*”.

DFOE-CAP-2587

5

22 de octubre, 2024

Ministerio Público podría implicar no sólo afectación a la confidencialidad que revisten estas investigaciones y una eventual limitación a la independencia de la Auditoría Interna y su capacidad de actuar con imparcialidad, objetividad y eficacia. Además, los cuestionamientos pueden causar demoras en la implementación de acciones correctivas para abordar las irregularidades detectadas.

Asimismo, la Auditoría Interna debe exponer en sus informes los resultados encontrados según los procedimientos aplicados conforme a la normativa técnica vigente. De manera que cualquier actuación de la administración activa fuera del procedimiento establecido tendiente a modificar los hallazgos de la auditoría podría considerarse como una intromisión y por ende una afectación a la independencia de la función de auditoría. Esa independencia de la Auditoría Interna es esencial para el efectivo ejercicio de la función de auditoría, ya que garantiza que el personal realice sus labores de control sin ningún tipo de presión o direccionamiento indebido. Además, permite mitigar riesgos en la efectividad de la función, en el tanto las acciones que de alguna forma entorpecen las actividades que desarrolla van en detrimento del cumplimiento de los objetivos del SCI.

2. Relaciones de coordinación y cooperación con el Jerarca y la Administración

En la Ley N° 8292 se establece que el jerarca y los titulares subordinados son responsables de analizar e implantar las observaciones, recomendaciones y disposiciones emitidas por la Auditoría Interna¹¹. Les corresponde establecer las relaciones de jerarquía, asignar autoridad y responsabilidad a los funcionarios, y proporcionar canales de comunicación¹². Es importante destacar que las disposiciones administrativas no deben comprometer la independencia del personal de la Auditoría Interna.

Las Normas de control interno para el Sector Público, en su norma 1.8, establecen que el SCI debe contribuir al desempeño eficaz y eficiente de las actividades relacionadas con el gobierno corporativo y la regulación de las relaciones internas. Por lo tanto, el SCI debe considerar las relaciones entre la Administración Activa y la Auditoría Interna, las cuales deben operar de manera organizada, uniforme y consistente¹³. En ese sentido, la Administración Activa y la Auditoría Interna, como componentes orgánicos del SCI¹⁴, deben establecer relaciones de coordinación que aseguren el cumplimiento efectivo de la función de Auditoría Interna, que al ser una actividad independiente, objetiva y asesora, tiene el propósito de validar y mejorar las operaciones institucionales, garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y asegurar que la administración actúe conforme al marco legal y técnico¹⁵.

La Auditoría Interna, como órgano asesor de alto nivel dependiente del jerarca, debe tener acceso libre e irrestricto al superior jerárquico, ya que éste es el responsable último del SCI y encargado de tomar las medidas correctivas, ante cualquier desviación o irregularidad. Sin embargo, se observa que los acuerdos tomados (ver antecedente N° 4 y N° 5) podrían limitar la presentación oportuna de resultados de auditorías a esa Junta

¹¹ Inciso c), artículo 12.

¹² Inciso d), artículo 13.

¹³ Norma 1.1, Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP).

¹⁴ Artículo 9, Ley General de Control Interno, N° 8292.

¹⁵ Artículo 21, Ley N° 8292.

DFOE-CAP-2587

6

22 de octubre, 2024

Directiva. En este contexto, se reitera la obligación del jerarca de mantener un ambiente de control óptimo y brindar apoyo a la actividad de auditoría interna.

Además, el marco legal y técnico que regula la función de Auditoría Interna en las instituciones públicas, destaca la importancia de fortalecer el SCI¹⁶ mediante la cooperación y coordinación entre las áreas que integran una institución. Esto es fundamental para el cumplimiento del fin público bajo estándares de eficiencia, eficacia, economía y oportunidad¹⁷. Es indispensable que exista una relación de diálogo y de coordinación entre ambos, por lo que es responsabilidad tanto del jerarca como del auditor interno promover las condiciones para la efectividad de esa relación. El Órgano Contralor ha señalado¹⁸ que debe:

... buscarse la armonía institucional de modo que esté presente la coordinación y fluya en los mejores términos la comunicación vertical y horizontal de manera oportuna, todo con el afán de cumplir con los diferentes planes, objetivos y metas de las diferentes unidades administrativas y de la institución como un todo. Resultando oportuno tener presente que la Administración activa y la Auditoría Interna tienen actividades complementarias y no antagónicas....

Por ello, las situaciones descritas podrían limitar la capacidad operativa de la Auditoría Interna para informar a la Junta Directiva sobre cuestiones que podrían afectar el SCI. Esto podría ocasionar que el jerarca tome decisiones sin tener acceso completo a las situaciones institucionales detalladas en los informes de auditoría que no incluyan recomendaciones para la Junta Directiva. Asimismo, las limitaciones de colaboración con la Administración, afecta la emisión oportuna de los productos de esa Unidad, lo cual podría generar la materialización de riesgos identificados.

Por otra parte, los cuestionamientos sobre la objetividad del Auditor Interno sin mayor análisis, sustento ni desarrollo donde se acredite esta situación, afectan la relación de colaboración que debe prevalecer entre la Auditoría Interna y la Administración Activa. Es necesario que la Auditoría Interna y la Administración Activa, como componentes orgánicos del Sistema de Control Interno trabajen de forma conjunta y gestionen los potenciales conflictos pues de lo contrario se coloca en riesgo el efectivo funcionamiento del Sistema.

3. Acceso a la información por parte de la Auditoría Interna

Para el ejercicio de sus competencias, en el artículo 33 de la Ley N° 8292 se definen las potestades que ostenta la Auditoría Interna, las cuales incluyen el libre acceso a toda la información de los entes y órganos de su competencia institucional. Esto permite a la Auditoría Interna solicitar información a cualquier funcionario y requerir colaboración, asesoramiento y facilidades para el ejercicio de sus funciones.

La Auditoría Interna ostenta potestades privilegiadas para acceder a la información del ente u órgano sujeto a su competencia institucional. Por lo tanto, la Administración

¹⁶ Artículo 8, Ley N° 8292.

¹⁷ Oficios del Órgano Contralor N° [DFOE-DL-052](#) del 13 de mayo de 2015, [DFOE-IFR-0302](#) del 27 de julio de 2015 y [DFOE-FIP-0247](#) del 26 de junio de 2023.

¹⁸ Oficio N° [DFOE-GOB-0205](#) del 23 de mayo de 2023.

DFOE-CAP-2587

7

22 de octubre, 2024

Activa debe garantizar el acceso a dicha información y establecer mecanismos que lo faciliten¹⁹. Es responsabilidad de la Auditoría Interna considerar la razonabilidad y pertinencia de la información requerida, así como la forma más eficiente para su acceso, respaldo y protección.

El acceso a la información permite a la Unidad de Auditoría Interna formarse un criterio objetivo e imparcial sobre las actividades del ente al que pertenece y es una condición indispensable para poder ejercer su función. La garantía de acceso a la información incluye tanto información pública como de carácter confidencial, adoptando las medidas para garantizar el acceso restringido²⁰. La potestad de la auditoría interna de acceder a la información institucional es amplia y abarca toda la documentación necesaria para el desempeño de sus competencias, incluyendo la generada en los proyectos en proceso. Es jurídicamente improcedente negar el acceso a esta información bajo la justificación de que corresponde a proyectos en ejecución.

En ese sentido, las situaciones reiteradas de incumplimiento de plazos de entrega de información solicitadas por la Auditoría Interna, generan el riesgo de incumplimiento de sus funciones. Además, pueden generar informes incompletos o inexactos, afectando la confiabilidad de la información utilizada para la toma de decisiones y poniendo en riesgo la identificación y mitigación de riesgos de manera oportuna.

III. Conclusión

Las situaciones identificadas limitan la capacidad de la Auditoría Interna para cumplir con sus funciones e incrementan la probabilidad de materialización de riesgos como la falta de oportunidad en la toma de decisiones y acciones correctivas, la desvinculación de los componentes orgánicos del Sistema de Control Interno y el incumplimiento de objetivos de ese Sistema. Por ello, se considera relevante comunicarlas a ese Instituto con el fin de que se gestione lo correspondiente para resguardar la independencia funcional y de criterio de la Auditoría Interna del INS, la coordinación y colaboración con la Administración Activa, así como asegurar el acceso oportuno a la información. Elementos clave para el correcto funcionamiento de la función de Auditoría Interna, así como de su Sistema de Control Interno.

El jerarca y los titulares subordinados tienen la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el SCI, adoptando las acciones necesarias para su efectivo funcionamiento²¹. Es indispensable que el jerarca promueva un ambiente de control con una actitud positiva y de apoyo a ese Sistema²². El compromiso del jerarca incluye el cumplimiento de responsabilidades, la atención a los componentes orgánicos y dar ejemplo de adhesión al SCI mediante su gestión diaria. Es fundamental que apoye activamente a la Auditoría Interna, creando las condiciones para su desarrollo eficaz y asegurando que agregue valor a los procesos de control, gestión de riesgos y dirección²³,

¹⁹ Al respecto se puede consultar el dictamen de la Procuraduría General de la República (PGR), N° C-317-2017 del 18 de diciembre de 2017.

²⁰ Oficio [DFOE-DL-1346](#) (16147) del 7 de diciembre de 2016 y el dictamen de PGR N° C-123-2019 del 8 de mayo de 2019.

²¹ Artículo 10, Ley N° 8292.

²² Norma 2.1, NCISP.

²³ Norma 1.4.b, NCISP.

DFOE-CAP-2587

8

22 de octubre, 2024

manteniendo una comunicación asertiva y respetuosa

IV. Advertencia

La Contraloría General de la República, como órgano rector del sistema de control y fiscalización superior que contemplan los numerales 183 y 184 de la Constitución Política y la Ley N° 7428, advierte a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros lo siguiente:

- a) Garantizar la independencia funcional y de criterio de la Auditoría Interna, conforme a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 25 de la Ley N° 8292, forma parte de las responsabilidades de los jefes institucionales y sus titulares subordinados y es fundamental para una adecuada gestión y funcionamiento del sistema de control interno institucional, lo cual también implica un acceso directo, ágil y oportuno de dicha Unidad al Superior Jerárquico.
- b) Facilitar el cumplimiento de las funciones asignadas a la Auditoría interna así como prestar total colaboración, asegurando que pueda tener el acceso oportuno a la información institucional. En ese sentido, la Auditoría Interna está facultada para acceder a todo tipo de información institucional, incluyendo la de carácter confidencial y la relacionada con proyectos en ejecución, conforme a lo normado en el artículo 33 de la Ley N° 8292. Este acceso es indispensable para realizar su labor de manera efectiva y con la profundidad requerida.

Finalmente, se indica que las decisiones que se adopten, y las medidas de ejecución, deben estar debidamente documentadas y sustentadas desde el punto de vista técnico y jurídico respecto del marco constitucional y legal vigente. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de fiscalización concomitante o futura que pueda efectuar la Contraloría General de la República al respecto.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Joselyne Delgado Gutiérrez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

nCS

Ce: Lic. Gustavo Retana Calvo, Auditor Interno INS, gretanac@grupoins.com
Lic. Alex Díaz Morera, Secretario de actas de Junta Directiva INS, alediaz@ins-cr.com

G: 2023002761-2