

Al contestar refiérase
al oficio N°. **18737**

31 de octubre de 2024
DFOE-FIP-0845

Señor
Roberto Alfaro Elizondo
Auditor Interno
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA
roberto.alfaro@mideplan.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio sobre la jurisdicción institucional de la Auditoría Interna del MIDEPLAN, en relación con la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) como Órgano de desconcentración Máxima, y con Personalidad Jurídica Instrumental, según la Ley Marco de Empleo Público N° 10159.

Nos referimos a su oficio N.º MIDEPLAN-AI-OF-0029-2024 del 20 de agosto de 2023, en el cual remite consulta sobre la jurisdicción institucional de la Auditoría Interna del MIDEPLAN, en relación con la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) como Órgano de desconcentración Máxima, y con Personalidad Jurídica Instrumental, según la Ley Marco de Empleo Público N° 10159.

I.- MOTIVO DE LA GESTIÓN

El interesado solicita criterio referente a la jurisdicción institucional de la Auditoría Interna del MIDEPLAN, en relación con la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), en virtud del ajuste orgánico que dictó la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159 sobre esa

DFOE-FIP-0845

2

31 de octubre de 2024

Dirección¹; sumado a la falta de claridad normativa sobre su funcionamiento, de la ausencia de regulación expresa que defina las competencias de fiscalización que ostenta MIDEPLAN, así como de los postulados aplicables a la figura de desconcentración, según la Ley General de la Administración Pública, n°. 6227.

En ese sentido, consulta lo siguiente:

(...) la presente consulta esta referida a definir el ámbito de acción y las competencias de la Unidad de Auditoría Interna del MIDEPLAN, en cuanto a las funciones de fiscalización, asesoría y estudios de control interno, entre otros, con respecto a la Dirección General de Servicio Civil; lo anterior a raíz de los cambios generados en las leyes vigentes (...).

Al respecto, la unidad consultante considera que: *“... la DGSC al ser un órgano de Desconcentración Máxima, y con Personalidad Jurídica Instrumental no está dentro de su jurisdicción institucional. Adicionalmente, considerando las atribuciones que le dio la normativa vigente a la Dirección General de Servicio Civil, le permite valorar y gestionar la creación de su propia Unidad de Auditoría Interna, como parte del Sistema de Control Interno, considerando su estructura organizacional, niveles de riesgos y presupuesto asignado, con la finalidad de contar, con una actividad de auditoría interna de evaluación independiente, permanente y objetiva para agregar valor y mejorar los procesos sustantivos y administrativos de la DGSC, ayudándole a cumplir sus objetivos, por medio de la evaluación y mejora de la eficacia de sus procesos, proporcionando así un servicio efectivo a los más altos niveles de la administración...”*.

Adicionalmente, adjuntan a la consulta el oficio número MIDEPLAN-AME-OF-0060-2024, mediante el cual el señor Luis Román Hernández, Gerente del Área de Modernización del Estado del Mideplan, emitió criterio en relación con el marco normativo de la desconcentración máxima y la personalidad jurídica instrumental, sobre el control y fiscalización de los fondos públicos, la creación y funcionamiento de las auditorías internas y la relación de la auditoría interna de un ministerio con respecto a sus órganos desconcentrados, concluyendo:

a) Debe existir independencia de criterio y funcional entre la auditoría interna de un ministerio y las de sus órganos desconcentrados, siendo que, le corresponde a cada entidad llevar a cabo una adecuada administración y uso de los recursos públicos que le han sido asignados; sin dejar de lado que, pueden existir -cuando sea necesario relaciones de coordinación y colaboración entre estas./ b) En caso de que el órgano

¹ El inciso e) del artículo 49 de la Ley n°. 10159 reforma el artículo 7 bis de la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, para que se lea de la siguiente manera: *“Artículo 7 bis- La Dirección General de Servicio Civil será un órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) y contará con personalidad jurídica instrumental únicamente para efectos de manejar su propio presupuesto y con el fin de que cumpla sus objetivos de conformidad con la Ley 1581, Estatuto de Servicio Civil, de 30 de mayo de 1953, demás leyes conexas y administre su patrimonio”*.

DFOE-FIP-0845

3

31 de octubre de 2024

desconcentrado no cuente con su propia auditoría interna, le corresponde a la auditoría interna del ministerio al que está adscrito, ejercer la labor de fiscalización en aras del interés público y el cumplimiento de los fines institucionales y los objetivos del sistema de control interno./ c) Mientras que la Dirección General de Servicio Civil no cuente con su propia auditoría interna, le corresponde a la Auditoría Interna de Mideplan ejercer el control y fiscalización de esta -en lo correspondiente a la Ley 8292-, dado que es un órgano desconcentrado de esta cartera ministerial; además, conforme a los criterios externados por el Órgano Contralor, no se encuentran impedimentos para que dicha situación sea llevada a cabo; teniendo en cuenta que, la auditoría interna ministerial, deberá gestionar los recursos necesarios para cumplir con esta labor.

II.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica N.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que 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 indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en Alcance No. 107 a La Gaceta No. 244 del 20 de diciembre de 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

Así las cosas, observando la finalidad propia del proceso consultivo, se hace ver que el presente criterio no pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, si no que su propósito es servir de insumo, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III.- CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

La Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292, establece que los entes y órganos bajo su ámbito de aplicación deben disponer de un sistema de control interno (SCI), correspondiente a la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, que son diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los objetivos de cada institución pública.

DFOE-FIP-0845

4

31 de octubre de 2024

Esas acciones corresponden a diversos ámbitos, tales como el operacional (proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal y garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones), el de información (exigir confiabilidad y oportunidad de la información) y el de cumplimiento (cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico). En este sentido, las acciones de control interno tienen un ámbito institucional y son establecidas, ejecutadas y perfeccionadas, tanto por la máxima jerarquía institucional como por sus titulares subordinados, cada uno en su propio ámbito de acción.

A su vez, la LGCI establece que la administración activa y la auditoría interna constituyen los componentes orgánicos del SCI institucional y en ese sentido, se le atribuye a los jefes y los titulares subordinados la responsabilidad sobre el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de ese SCI², mientras que las Auditorías Internas (UAI), por su parte, son dependencias orgánicas que ejercen una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, por medio de la validación y la mejora de sus operaciones.

Asimismo, de conformidad con el artículo 20 de la LGCI deviene obligatorio para los entes y órganos sujetos a dicho cuerpo normativo tener una auditoría interna, de modo que en su función como órgano del sistema de control interno³ proporcione seguridad a la institución en la que se desempeña y que a su vez, le permita validar y mejorar sus operaciones, contribuyendo así al logro de los objetivos institucionales, evaluando y mejorando la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección. Asimismo, su labor brinda a la ciudadanía una garantía razonable sobre las actuaciones de la entidad, de que se conducen de conformidad con el ordenamiento jurídico, la técnica y las mejores prácticas⁴; es decir, aportando un valor fundamental a la operación institucional.

Sobre el particular, es indispensable que dicha función se desarrolle como una actividad independiente, en su ejercicio y de criterio, objetiva y asesora⁵ y al respecto, el Órgano Contralor ha considerado que la existencia de una Auditoría Interna en cada ente y órgano bajo el ámbito de aplicación de la LGCI es necesaria, conveniente y de suma

² De conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley N.º 8292.

³ De conformidad con el artículo 9 de la Ley N.º 8292.

⁴ Según el *concepto funcional de auditoría interna*, previsto en el artículo 21 de la Ley n.º 8292.

⁵ Según lo dispuesto en los artículos 21 y 25 de la Ley N.º 8292.

DFOE-FIP-0845

5

31 de octubre de 2024

importancia, en el tanto es un medio que facilita el resguardo del sistema de control interno⁶ institucional y permite alcanzar una mayor eficiencia de los fines institucionales.⁷

Por otro lado, de acuerdo al contexto institucional sobre el cual se plantea la presente consulta, es preciso analizar los alcances de las citadas normas a la luz de la figura de la desconcentración administrativa, como característica del sistema estructural y orgánico de las entidades públicas costarricenses.

En esa línea, el artículo 11 de la LGCI, dispone lo siguiente:

“Artículo 11.-El sistema de control interno en la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. 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, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, la responsabilidad de tomar las medidas correspondientes para que los controles sean extendidos, modificados y cambiados, cuando resulte necesario.”.

Por tanto, la desconcentración administrativa genera, para los jefes y titulares subordinados, la necesidad de analizar las implicaciones de esa figura en el sistema de control interno; lo cual significa determinar e implementar, respectivamente, un sistema de control interno tanto en las actividades desconcentradas como en las actividades de las materias no desconcentradas; esas últimas debiendo ser contempladas por el sistema de control interno del ente al cual pertenecen jerárquicamente. En esa línea, las funciones de control sobre la materia desconcentrada genera para el jefe y titulares subordinados del órgano desconcentrado la responsabilidad de asumir las acciones correspondientes para acatar los postulados de la Ley n.º 8292 y de las normas que al efecto ha dictado la Contraloría General de la República.

Para efectos de la gestión de las auditorías internas dentro del esquema de desconcentración administrativa y el correspondiente establecimiento del SCI, debe el jefe institucional proceder conforme a lo dispuesto por el legislador y en caso de que la ley especial que regule la creación y organización del órgano desconcentrado no contemple, expresamente, el funcionamiento de la auditoría interna, debe observarse lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley n.º 8292, en cuanto establece para todo ente y órgano sujeto a dicha ley la obligación de contar con una auditoría interna, excepto

⁶ De conformidad con el artículo 8 de la Ley N° 8292 corresponde a la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información, c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico, y de acuerdo al numeral 10 del mismo cuerpo normativo está asignado como una responsabilidad del jefe institucional y de los titulares subordinados.

⁷ Al respecto, se puede consultar, entre otros, los criterios N° 12675 (DFOE-ED-0896) del 2 de diciembre, N° 05817 (FOE-ED-0399) del 5 de junio, ambos de 2009 y N° 09849 (DFOE-IFR-0354) del 30 de agosto de 2017.

DFOE-FIP-0845

6

31 de octubre de 2024

cuando la propia Contraloría General de la República, vía reglamentaria o por disposición singular, justifique el que no se cuente con dicho órgano auditor, de acuerdo con el presupuesto asignado, el volumen de operaciones, el nivel de riesgo y el tipo de actividad que desarrolla la Administración.⁸

Por consiguiente, la Auditoría Interna del ente al cual está adscrito un órgano desconcentrado no ostenta competencia para fiscalizar directamente las materias asignadas legalmente a dicho órgano, ya que no puede conocer los asuntos que son competencia exclusiva del órgano desconcentrado, quedando dicha labor a cargo de la auditoría interna que el propio órgano desconcentrado debe de tener, salvo disposición legal especial en contrario; bajo la premisa de que aquellas actividades no desconcentradas expresamente siguen siendo parte del universo auditable del sistema de control interno de la entidad de la cual forma parte el órgano desconcentrado y sin detrimento de acciones de coordinación y cooperación interinstitucional.

IV. Conclusiones

1. La Ley General de Control Interno establece que la administración activa y la auditoría interna constituyen los componentes orgánicos del Sistema de Control Interno; siendo los jefes y los titulares subordinados responsables del establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de ese sistema; mientras que las Auditorías Internas son dependencias orgánicas que ejercen una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, por medio de la validación y la mejora de sus operaciones.
2. El artículo 20 de la Ley n.º 8292 establece la obligación para todos los entes y órganos sujetos a dicho cuerpo normativo, de tener una auditoría interna.
3. La figura de desconcentración administrativa genera la necesidad de que los jefes y titulares subordinados analicen sus implicaciones en el sistema de control interno, y, en ese sentido, el jefe y los titulares subordinados del órgano desconcentrado tienen la responsabilidad de asumir las acciones correspondientes para acatar los postulados de la Ley n.º 8292 y de las normas emitidas por la Contraloría General de la República. Para efectos de la gestión de las auditorías internas dentro de ese esquema, debe el jefe institucional proceder conforme a lo dispuesto por el legislador y, en caso de que la ley especial que regula la creación y organización del órgano desconcentrado no contemple expresamente el funcionamiento de la auditoría interna, debe observarse lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley n.º 8292.
4. La Auditoría Interna del ente al cual está adscrito un órgano desconcentrado no ostenta competencia para fiscalizar directamente las materias asignadas

⁸ DFOE-CIU-0275 del 01 de julio de 2024.

DFOE-FIP-0845

7

31 de octubre de 2024

legalmente al órgano, quedando dicha labor a cargo de la auditoría interna que el órgano desconcentrado debe de tener, salvo disposición legal especial en contrario; bajo la premisa de que aquellas actividades no desconcentradas expresamente siguen siendo parte del universo auditable de la entidad de la cual forma parte el órgano desconcentrado.

De esta manera damos por atendida su consulta brindando un criterio jurídico de manera general.

Atentamente,

Bernal Durán Bonilla
Gerente de área, a.i.
Contraloría General de la República

Alexa González Chaves
Fiscalizadora
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

SMG/mzl

Ce: Francisco Chang Vargas, Director General, DGSC. fchang@dgsc.go.cr
Carlos Eduardo Calvo Soto Coto, Subdirector General, DGSC ccalvo@dgsc.go.cr

G-2024003251-2

Ni: 17449 -2024