

Al contestar refiérase
al oficio n.º **18844**

05 de noviembre, 2024
DFOE-SOS-0772

Señora
Karen Espinoza Vindas
Auditora Interna
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (AyA)

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la auditora interna del AyA, sobre la participación de la administración activa en la selección del personal de la auditoría

Nos referimos a su oficio n.º AU-2024-00852 con fecha del 24 de septiembre de 2024, relativo a la solicitud de criterio sobre la forma de realizar la selección del personal de la auditoría para ocupar las plazas vacantes de esta unidad.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicitó criterio a esta Contraloría General en relación con la forma de realizar la selección del personal de la auditoría para ocupar las plazas vacantes de esta unidad. Específicamente, consultó: “La Auditoría Interna tiene varias plazas vacantes, 5 de profesionales y 3 de directores de área (Jefatura). ¿Puede la Administración Activa participar en la selección del personal de la Auditoría Interna?”

Al respecto, la consultante sostiene que si la Administración Activa lleva a cabo la selección final del personal de la Auditoría Interna o participa en los paneles de evaluación de los candidatos, se estaría vulnerando la independencia funcional de dicha Auditoría. Señala que, de acuerdo con la ley, el auditor interno tiene la facultad de autorizar los nombramientos y, por lo tanto, es quien debe seleccionar al personal conforme a la idoneidad comprobada.

Es criterio de la consultante que el personal de la Auditoría Interna está sujeto a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal del AyA; no obstante, esto no implica que dicho personal forme parte de la Administración Activa ni que su selección pueda ser realizada por la Gerencia General u otro personal administrativo.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica (LOCGR)¹, en el cual se establece que dicha potestad se ejerce en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados, 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”², 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.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, 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

a) Sobre la dependencia orgánica de la Auditoría Interna

En primer término, conviene señalar que según lo establecido en la Ley General de Control Interno (LGCI)³, dada la naturaleza de su actividad de control, la Auditoría Interna cuenta con una tutela particular dentro del ordenamiento jurídico que la diferencia de otras unidades administrativas dentro de la institución en la que se ubica. De esta manera, el artículo 21 de esa ley caracteriza a la función de auditoría como la actividad “independiente, objetiva y asesora” y la establece como una forma de garantizar a la

¹ Ley n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994.

² Resolución n.º R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011.

³ Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002.

DFOE-SOS-0772

3

5 de noviembre, 2024

ciudadanía que la actuación del jerarca institucional y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las sanas prácticas.

Es importante señalar que el artículo 24 de la LGCI señala que “El auditor y el subauditor interno de los entes y órganos sujetos a esta Ley dependerán orgánicamente del máximo jerarca, quien los nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo que les serán aplicables a dichos funcionarios”. No obstante, se debe tomar en cuenta que la labor que desarrolla la Auditoría se caracteriza por su independencia funcional y de criterio, lo cual se sustenta en lo expresado en el artículo 25 de la LGCI.

En ese sentido, el Órgano Contralor ha señalado que: “(...) la asignación adecuada de los recursos a la Auditoría Interna, según lo dispuesto en el artículo 27 de cita, obedece a la responsabilidad fundamental del jerarca de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, asignada en el artículo 10 de la Ley General de Control Interno, siendo la Auditoría Interna componente orgánico y funcional de ese sistema./De igual manera, queda claro según dicho artículo, que los trámites que se lleven a cabo por parte de la administración activa, respecto de la disposición de los recursos asignados a la Auditoría Interna, requieren el criterio del titular de esa actividad, en resguardo de su independencia funcional y de criterio y de la labor de fiscalización a su cargo”⁴.

En línea con lo anterior, el artículo 62 de la LOCGR indica que “Las auditorías internas ejercerán sus funciones con independencia funcional y de criterio, respecto del jerarca y de los demás órganos de administración activa. El auditor y el subauditor serán nombrados, a partir de la vigencia de esta Ley, por tiempo indefinido y dependerán orgánicamente del jerarca unipersonal o colegiado, cuando éste exista”.

De todo lo anterior se desprende que, tal y como lo ha señalado el Órgano Contralor en reiteradas oportunidades⁵, inclusive en el oficio n.º 79 (DFOE-SOS-0009) del 10 de enero de 2024 y el oficio n.º 11297 (DFOE-SOS-0398) del 9 de julio de 2024, dirigidos a la Auditoría Interna del AYA, el cargo de auditor y subauditor internos dependen orgánicamente del máximo jerarca de la institución, que en el caso del AyA corresponde a la Junta Directiva.

Ahora bien, corresponde señalar algunas consideraciones respecto al recurso humano de la Auditoría Interna, sobre lo cual el aparte 6.3.3 de los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna (Lineamientos)⁶, indica que esa unidad

⁴ Ver oficio n.º DFOE-IFR-0186 (6736) del 16 de mayo de 2019.

⁵ Ver oficios n.º DFOE-DL-0219 (2532) de 22 de febrero de 2016, n.º DFOE-DL-1097 (13579) de 20 de octubre de 2016, n.º DFOE-LOC-1784 (15215) de 15 de septiembre de 2022 y n.º DFOE-CIU-0073 (8497) de 10 de junio de 2021.

⁶ Resolución n.º R-DC-83-2018. Publicada en La Gaceta n.º 146 del 13 de agosto del 2018.

DFOE-SOS-0772

4

5 de noviembre, 2024

debe contar con un número determinado de funcionarios que les permita ejercer su actividad con la debida oportunidad, cobertura y disponibilidad.

El jerarca institucional y los funcionarios a los que se les asigna la labor de proveer tales recursos (incluyendo la gerencia u otro personal administrativo), deben tomar las previsiones pertinentes para garantizar a la Auditoría Interna, dentro de las posibilidades institucionales, los recursos humanos suficientes y necesarios. Las vacantes que surjan deben suplirse atendiendo a los requerimientos que establece el ordenamiento jurídico. Asimismo, cuando se pretenda disminuir plazas de la Auditoría Interna se debe contar con la autorización previa del titular de la Auditoría Interna. El razonamiento legal y técnico que emita éste, también debe ser considerado por el jerarca cuando se valore la posibilidad de llenar una plaza, dentro de los términos que establece el artículo 28 de la LGCI.

De esta forma, puede desprenderse que si bien el jerarca es el responsable de la administración del órgano o ente y de emitir las regulaciones pertinentes para tal efecto, cuando dichas decisiones involucren recursos o personal asociado a la Auditoría Interna, debe de valorar las particulares afectaciones que ello pueda tener en la función de la Auditoría, para evitar que no causen menoscabo o impacto negativo en su actividad. En ese sentido, la participación del Auditor, como jerarca de esa unidad, a través de su criterio sobre estos aspectos, resulta ineludible.

Esta Contraloría General ha manifestado en otras oportunidades, en lo que compete a la administración de los recursos, y que resulta también aplicable a lo consultado en esta oportunidad, en relación con la necesaria participación y coordinación tanto del jerarca institucional como de la propia Auditoría, que:

“...en todo el proceso de planificación y presupuestación de recursos del que participa la Auditoría Interna como unidad administrativa se debe buscar la armonía institucional, **de modo que esté presente la coordinación y fluya en los mejores términos la comunicación vertical y horizontal de manera oportuna**, buscando dar el uso racional y eficiente que se debe a los escasos recursos públicos con que se cuenta, 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. **Es oportuno tener presente que la administración activa y la auditoría interna tienen actividades complementarias y no antagónicas, la primera es responsable del Sistema de Control Interno y la segunda mediante el ejercicio de su función le corresponde apoyar a la administración en los esfuerzos para el fortalecimiento del Sistema citado y**

en el aseguramiento razonable del logro de los objetivos y cometidos institucionales.”⁷

Resaltándose así que, ante las situaciones que incidan en el funcionamiento de la Auditoría Interna conforme al marco normativo correspondiente, se requiere que tanto el jerarca como la persona en el cargo de Auditor Interno aseguren una toma de decisiones conjunta con una buena comunicación, cuyo objetivo principal sea el funcionamiento óptimo del Sistema de Control Interno para la consecución de los objetivos institucionales, dentro de los que se incluyen los aspectos de legalidad que recubren la relación de empleo público con el personal de la institución.

b) Sobre los movimientos de personal en la Auditoría Interna

El artículo 24 de la LGCI establece un mecanismo o fuero de protección para los funcionarios de la Auditoría Interna, distintos del auditor y subauditor internos, que en el evento de estar sometidos a decisiones del jerarca que conlleven su nombramiento, traslado, suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, deba requerirse como requisito de validez, que el jerarca de previo a su imposición, requiera, obtenga y observe la autorización del auditor interno.

Además, la norma 6.11 de los Lineamientos señala:

“6.11 AUTORIZACIÓN DEL AUDITOR INTERNO PARA LA EJECUCIÓN DE MOVIMIENTOS Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES AL PERSONAL DE LA AUDITORÍA INTERNA En el caso de los funcionarios de la Auditoría Interna distintos del auditor y el subauditor Internos, su nombramiento, traslado, suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal, deberán contar con la autorización formal del Auditor Interno. Asimismo, se deberá contar con dicha autorización cuando se trate del dictado de medidas cautelares, dentro de una investigación preliminar o un procedimiento administrativo, que impliquen un movimiento del personal de la Auditoría Interna, en cuyo caso la Administración deberá observar bajo su responsabilidad y como requisitos de validez de la decisión que llegue a ser adoptada, las condiciones establecidas en el lineamiento 3.1. El jerarca necesariamente deberá requerir, obtener y observar esa autorización como requisito de validez antes de la emisión del acto administrativo correspondiente, por lo cual, **el jerarca no podrá emitir el acto, sin contar con el criterio favorable del Auditor Interno** (Así reformado mediante resolución R-DC-00102-2023)”.

⁷ Ver oficio n.º DFOE-DL-1006 (14309) del 17 de noviembre de 2017.

En este sentido, el artículo 24 de la LGCI y la norma 6.11 citada establecen para el resto del personal de la auditoría interna (distintos del auditor y subauditor internos), que las decisiones del jerarca que conllevan los movimientos de personal, requieren la necesaria autorización del titular de la Auditoría Interna.

Esto conlleva que, como todo acto administrativo la autorización o no del auditor interno sobre el movimiento de su personal debe ser un acto razonado, esto significa que dicho acto debe poseer entre sus elementos esenciales causa o motivo, que no es más que el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que ha tomado en cuenta la persona auditora para justificar lo dictado; de igual manera, la administración deberá considerar lo indicado en este acto, así como las razones motivadas para también sustentar lo finalmente dictado.

Estas normas devienen en una garantía para que el auditor interno valore, que en el ejercicio de dichas actuaciones por parte de la Administración no se afecte negativamente la actividad de dicha unidad, así como la propia independencia funcional y de criterio. Por lo que, ante los movimientos de personal de la unidad de Auditoría Interna distintos del auditor y subauditor internos, estos deben contar como requisito de validez de previo al acto del movimiento (nombramiento, traslado, suspensión, remoción, concesión de licencias y demás movimientos de personal), con dicha autorización. Sin embargo, se reitera que la Auditoría debe emitir un acto motivado y razonado en caso de no brindar su autorización ya que no resulta válido la mera obstaculización de la ocupación de plazas ya que esto sería una actuación en detrimento del Sistema de Control Interno.

Finalmente, en respuesta a su consulta y en consideración a lo expuesto en los dos apartados anteriores, resulta claro que la Auditoría Interna depende orgánicamente del jerarca de la institución, por tanto el jerarca es el responsable de emitir las regulaciones pertinentes para efecto de ocupar las plazas vacantes dentro de la Auditoría, para ello resulta plenamente factible que la Administración Activa realice la selección del personal de la Auditoría conforme a la normativa interna de la institución como lo haría respecto de cualquier otra selección de personal, siempre y cuando requiera, obtenga y observe la autorización de la persona titular de la Auditoría respecto del acto de nombramiento; la cual podría negarse sólo mientras exista una fundamentación de hecho y derecho que justifiquen la disconformidad con la ocupación de alguna plaza dentro de la Auditoría Interna.

IV. CONCLUSIONES

1. La Administración Activa es la encargada de la selección del personal de la Auditoría Interna conforme a la normativa interna de la institución como con cualquier otra persona funcionaria.

DFOE-SOS-0772

7

5 de noviembre, 2024

2. Para el caso de nombramientos de los puestos de la Auditoría Interna, distintos al auditor y subauditor, la Administración activa deberá contar con la autorización de la persona titular de esa unidad respecto del acto de nombramiento.
3. Se requiere que tanto el Jerarca como la persona titular de la Auditoría Interna aseguren la toma de decisiones conjunta ante las situaciones que incidan en el funcionamiento de la Auditoría Interna, cuyo objetivo principal sea el funcionamiento óptimo del Sistema de Control Interno para la consecución de los objetivos institucionales.

Se remite copia de este criterio a la Junta Directiva del AYA por el interés que esta institución pueda tener en relación con los asuntos aquí analizados.

Finalmente, le recordamos 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.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt/sbt

Ce: Señores Junta Directiva, AyA.
Expediente

G: 2024003926-1

NI: 20392-2024