

R-DFOE-CAP-00004-2024. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades. San José, a las nueve horas con diez minutos del diecisiete de diciembre de dos mil veinticuatro.-----

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio interpuesto por el Máster Osvaldo Vega Madriz, en su condición de Subsecretario de Actas Corporativo del Instituto Nacional de Seguros y por delegación de la Junta Directiva de esa entidad, en contra de la advertencia emitida bajo el oficio n.º DFOE-CAP-2587 (17527), del 22 de octubre de 2024, relacionada con la función de auditoría interna del Instituto Nacional de Seguros.

RESULTANDO

1. Que el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Evaluativa y Operativa inició una investigación sobre el funcionamiento del Sistema de Control Interno (SCI) en el Instituto Nacional de Seguros (INS).
2. Que el 22 de octubre de 2024, producto del proceso de investigación, se emitió la advertencia n.º DFOE-CAP-2587 (17527), dirigida a la Licenciada Gabriela Chacón Fernández, en su condición de Presidenta de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros, relacionada con la función de auditoría interna del Instituto Nacional de Seguros. En particular se advierte a la Junta Directiva de ese Instituto 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.*
3. Que el 29 de octubre de 2024, la Junta Directiva del INS en sesión ordinaria n.º 9872, adopta el acuerdo n.º 9872-XIII, en el cual dispuso:
 1. *Instruir a la Dirección Jurídica Corporativa para que, con base en lo discutido en la presentación, elabore un recurso de revocatoria y apelación en subsidio, contra la advertencia remitida por la Contraloría General de la República en el oficio DFOE-CAP- 2587 (17527) del 22 de octubre del 2024. Dicho recurso deberá suministrárselo a la Secretaría de Actas Corporativa, a efectos de que esa dependencia proceda con su firma y presentación ante la Contraloría.*
 2. *Delegar a la Secretaría de Actas Corporativa la firma y presentación del recurso antes mencionado ante la Contraloría General de la República, para lo cual, deberá adjuntará el presente acuerdo, señalar el medio de notificaciones y adjuntará también toda la prueba que sea necesaria, incluyendo las actas firmadas que correspondan.*

4. Que mediante oficio sin número del 1 de noviembre de 2024, el Máster Osvaldo Vega Madriz, en su condición de Subsecretario de Actas Corporativo del Instituto Nacional de Seguros y por delegación de la Junta Directiva del INS en el acuerdo n.º 9872-XIII, interpone recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la advertencia relacionada con la función de auditoría interna de ese Instituto, emitida mediante oficio n.º DFOE-CAP-2587 (17527), del 22 de octubre de 2024; y solicita “...dejar sin efecto la advertencia emitida en el oficio 17527 (DFOE-CAP-2587), con el fin de que esta autoridad valore objetiva y técnicamente los términos en que emitió dicho oficio, tomando en cuenta los argumentos y la prueba que se aporta. En consecuencia, se solicita que sea acogido el recurso de revocatoria con apelación en subsidio por las razones expuestas.”

CONSIDERANDO

I. Legitimación y admisibilidad del recurso

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, los actos definitivos que dicte el Órgano Contralor, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impiden su nacimiento estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de Administración Pública, n.º 6227. Siendo que la advertencia n.º DFOE-CAP-2587 (17527), se emitió de forma preventiva en relación a la función de auditoría interna, como componente funcional y orgánico del Sistema de Control Interno (SCI), procurando evitar la materialización de potenciales riesgos, tales 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”, que podrían resultar en un eventual debilitamiento del SCI, y dado que no corresponde a un acto que lesione derechos subjetivos o intereses legítimos, impidan su nacimiento o causen estado, el oficio de advertencia es un producto que no encuadra dentro de los supuestos para ser susceptible de impugnación.

No obstante, por la relevancia del tema resulta necesario efectuar algunas aclaraciones en vista de las manifestaciones que hace el recurrente en cuanto a que las situaciones expuestas en la advertencia “se basan en información incompleta y resultan inexactas respecto a lo sucedido en la Junta Directiva” y que “son infundadas las afirmaciones de las presuntas transgresiones a la independencia de la Auditoría Interna, acceso a la información, coordinación y colaboración” y por ello se solicita dejar sin efecto la advertencia emitida y que el Órgano Contralor “valore objetiva y técnicamente los términos en que emitió dicho oficio”. Además manifiesta preocupación por una presunta afectación de “la objetividad del informe contenido en el oficio recurrido”.

II. Aclaraciones

1) Sobre el objetivo y alcance de las advertencias:

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de su rol de rector del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superior, tiene la potestad para advertir a los

sujetos fiscalizados cuando identifique riesgos que sean necesario poner en su conocimiento y valoración para evitar posibles consecuencias negativas para la Hacienda Pública y el SCI. Dicha potestad se fundamenta en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, numeral 12 de su Ley Orgánica, n.º 7428, artículos 7 al 10 de la Ley General de Control Interno; n.º 8292 y demás normativa del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública. Asimismo, tal potestad ha sido reconocida por la Sala Constitucional, según se desprende de las resoluciones n.º 21374-2024 y n.º 28774-2024, como parte del ejercicio de los mecanismos de control dispuestos por los Constituyentes.

En ese orden de ideas, de acuerdo con la normativa interna del Órgano Contralor¹, se remarca la finalidad de la advertencia de alertar situaciones que podrían ocasionar consecuencias negativas; dada su naturaleza preventiva, no se genera indefensión alguna, en el tanto no se vulneran derechos, situaciones jurídicas o intereses legítimos, en tanto con la advertencia se pone en conocimiento las situaciones para que sean valoradas por el competente y determine lo que corresponda. Asimismo, es un producto que se emite de un proceso que no tiene carácter contradictorio y tampoco se le puede atribuir una suerte de naturaleza sancionatoria.

Ahora bien, respecto a la interpretación que el recurrente realiza del apartado de antecedentes de la advertencia otorgándoles una connotación de presuntas transgresiones, se aclara que dichos antecedentes no corresponden a hechos presuntamente irregulares, sino que considerados en forma conjunta y no aislada, mencionan riesgos identificados para la función de auditoría; por lo cual, se reitera que el citado oficio n.º DFOE-CAP-2587 (17527), se emite *-desde un enfoque preventivo-*, para evitar la materialización de riesgos en la función de auditoría interna y consecuentemente que se pueda causar un eventual debilitamiento del SCI, del cual el jerarca es responsable de su evaluación para garantizar su efectivo funcionamiento.

Finalmente, procede aclarar que en el ejercicio del citado rol de rector del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superior, la Contraloría General se centra en el SCI y en la función propiamente de auditoría interna, independientemente de las personas que conforman dicha unidad y de quien ostente la jerarquía institucional.

2) Sobre la información analizada para la emisión de la advertencia

El recurrente aporta algunos documentos con los que pretende sustentar su argumentación de que la advertencia se basa en información incompleta e inexacta de lo ocurrido en el seno de la Junta Directiva y señala que dicha documentación no fue considerada en la valoración integral de la investigación efectuada por la Contraloría.

Al respecto se aclara que la mayoría de la documentación aportada por el recurrente no es una documentación nueva o que no haya sido considerada en la investigación y para la emisión de la respectiva advertencia. Ahora bien, en todo caso la restante documentación que aportada tampoco implica la variación de los antecedentes contenidos en la

¹ Procedimiento de investigación del Manual General de Fiscalización.

advertencia, los cuales, tal y como se indicó en el apartado anterior, deben ser considerados de forma conjunta y no aislada como lo hizo el recurrente, puesto que ello lleva a un razonamiento y conclusión que no es congruente con el objetivo o propósito de la advertencia ya explicado líneas atrás.

En punto a las aseveraciones que realiza el recurrente sobre las manifestaciones que plantean algunos de los miembros de la Junta Directiva en las sesiones y la revisión por parte de la auditoría interna junto con la Administración de lo indicado en el informe de auditoría N° IA-015-2023 se realizan las siguientes aclaraciones.

Desde la perspectiva de esta Área de Fiscalización, las expresiones de las personas que conforman el órgano colegiado constituyen manifestaciones que se realizan en su condición de director y en virtud del cargo que ostentan, por lo que no pueden entenderse como comentarios aislados sin ningún tipo de relevancia, pues de ellos se denota que es necesario una mejor comprensión de lo que implica la función de auditoría interna dentro del sistema de control interno institucional, y una disposición de entendimiento entre las partes (jerarca y titular de auditoría) en el marco del respeto y la colaboración mutua.

Por otra parte, respecto a las relaciones de coordinación y cooperación con el jerarca, de los antecedentes expuestos se refleja que la relación entre las partes ha presentado cierto desgaste y ello limita la posibilidad de diálogo, armonía institucional y la comprensión de que las funciones de la administración activa y la auditoría interna no son antagónicas sino complementarias. Es indispensable que tanto el jerarca como la auditoría interna, cada uno desde su rol, promuevan condiciones para la efectividad de esa relación, pues es una responsabilidad mutua.

Con relación a los atrasos en la entrega de información, el recurrente señala que en las situaciones indicadas en los antecedentes se presentaron condiciones excepcionales que implicaron solicitudes de prórrogas. Sobre tales argumentos se aclara que el desarrollo de las actividades propias de la administración activa concurren con el ejercicio de las funciones de auditoría interna, por lo cual resulta indispensable que las partes de forma conjunta logren un equilibrio que garantice un acceso oportuno a la información, según las posibilidades institucionales y el ejercicio eficiente y eficaz de la actividad de auditoría interna.

3) Sobre la objetividad en el proceso de investigación y emisión de la advertencia

El recurrente plantea dudas sobre la objetividad en el proceso de emisión de la advertencia, apunta que *“desea expresar ante su autoridad la preocupación manifestada en la denuncia recibida por la Contraloría General de la República, copia de la cual fue enviada a este Órgano Colegiado. En dicha denuncia se señala que el Abogado Externo de la Auditoría Interna es el esposo de una asesora de ese ente Contralor, lo cual podría haber comprometido la objetividad del informe contenido en el oficio recurrido”*.

Al respecto, procede aclarar en primer término, que el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades desconoce la denuncia que se menciona en el recurso y si fue

presentada o no ante el órgano contralor; asimismo ninguna de las personas que tuvieron a cargo la investigación y la emisión de la advertencia encuadran en una situación como la mencionada por el recurrente, ni se advirtieron temas que pudieran comprometer de hecho o de apariencia la independencia y objetividad.

Adicionalmente, el Órgano Contralor cuenta con instrumentos jurídicos que regulan el deber de objetividad del personal, tales como el Código de Conducta Ética y la Carta de compromiso anual de confidencialidad, independencia y objetividad. Asimismo, se cuenta con un marco normativo internacional comprendido por las disposiciones que emite la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores conocidas como el Código de Ética (ISSAI 130).

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de respaldo a esta resolución, se resuelve: 1) Rechazar de plano el recurso de revocatoria, por carecer de impugnación la advertencia. 2) Remitir el recurso de apelación presentado para el conocimiento, trámite y resolución por parte del Despacho Contralor. **NOTIFÍQUESE.**

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Joselyne Delgado Gutiérrez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

JCBS/ncs

NN: DFOE-CAP-2760 (21009)-2024
Ni: 20072-2023
G: 2023002761-5