

**Al contestar refiérase
al oficio N° 11712**

2 de julio, 2025
DFOE-CAP-1092

Señor
Gustavo Retana Calvo
Auditor Interno
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
gretanac@grupoins.com

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el auditor interno del Instituto Nacional de Seguros sobre la dotación de recursos humanos para la Auditoría Interna

Nos referimos a su oficio N.° AU-00409-2025 fechado el 27 de mayo de 2025, relativo al estudio técnico para la solicitud de recursos humanos para la Auditoría Interna.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General de la República en relación con las competencias de la Auditoría Interna y la Administración activa sobre la elaboración del estudio técnico para la creación de nuevas plazas en la auditoría interna, asimismo, se solicita que se aclare y/o rectifique el criterio emitido en el oficio N.° DFOE-SOS-0176 del 30 de abril de 2025. En particular se plantean las siguientes consultas:

- 1. Si la elaboración del estudio técnico para la creación de nuevas plazas en la Auditoría Interna es una función exclusiva y excluyente de la Auditoría Interna o puede la Administración darle contenido y llevar a cabo el estudio por ellos mismos, tomando en cuenta que la Auditoría cuenta con recursos calificados para desarrollar ese estudio técnico;*
- 2. Si el jerarca máximo de la administración activa puede intervenir, emitir políticas, o reglamentar el contenido, metodología o alcances para realizar el estudio técnico;*
- 3. Si el jerarca máximo de la administración activa puede someter a validación de otro órgano interno el estudio técnico realizado por la Auditoría;*
- 4. Si el jerarca máximo de la administración activa puede someter a consulta de otros órganos a lo interno de la organización el estudio técnico de la Auditoría, y si le son vinculantes;*

DFOE-CAP-1092

2

2 de julio, 2025

5. Si esas consultas o la validación fueren negativas, podría esta situación generar un conflicto ante la Contraloría General de la República;
6. Si esas consultas deben ser evacuadas por la Contraloría General de la República como rector del sistema de fiscalización superior;
7. Si existe un plazo dentro del cual se entienda denegada la solicitud de plazas nuevas realizado el requerimiento formal a la Administración cumpliendo con los requisitos de mérito.

Es criterio del consultante lo siguiente: *“desde una perspectiva jurídica, carece de fundamento que el máximo jerarca y los titulares subordinados, se inmiscuyan en la preparación del estudio técnico. Es una facultad del resorte exclusivo de la Auditoría Interna”.*

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República se encuentra regulado, en el artículo 29 de su Ley Orgánica N.º 7428, 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-0197-2011 de las 8 horas del 13 de diciembre del 2011, publicado en el diario oficial 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.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General de la República no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que se emite 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, 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

En el artículo 27 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, se dispone que *“El jerarca de los entes y órganos sujetos a esta Ley deberá asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros necesarios y suficientes para que la auditoría interna pueda cumplir su gestión”*.

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la Contraloría General de la República¹, en la dotación de recursos existen responsabilidades definidas para dicha unidad y para la administración activa. A la primera le corresponde solicitar técnicamente al jerarca el requerimiento de los recursos que sean necesarios para el cumplimiento de sus competencias, dar seguimiento al trámite y los resultados de la solicitud. Adicionalmente, el auditor interno, como administrador de los recursos de su unidad, debe rendir cuentas ante el jerarca por el uso que haga de los recursos.

Por otra parte, el jerarca es responsable de asignar los recursos para que la Auditoría Interna pueda operar de manera continua y sostenible. Por lo cual, debe evaluar la solicitud de recursos y definir la dotación; en aquellos casos en que los recursos asignados sean menores a los solicitados, debe justificar tal circunstancia. Además, debe garantizar que las instancias institucionales encargadas gestionen y den seguimiento a la asignación oportuna de los recursos aprobados.

En ese sentido, los funcionarios responsables de la gestión y seguimiento de la asignación de los recursos aprobados a la auditoría interna, deben garantizar que se encuentren disponibles y que no se destinen a fines o unidades diferentes.

En particular, sobre el estudio técnico para la solicitud de recursos, en el artículo 7.2.1 de los citados Lineamientos se dispone que la auditoría interna es la responsable de determinar técnicamente sus necesidades, mediante un estudio que considere al menos su ámbito de acción, los riesgos asociados a los elementos de su universo de auditoría, el ciclo de auditoría, el comportamiento histórico de los recursos institucionales y de su unidad, y el volumen de actividades que ha desarrollado y pretende desarrollar. El resultado de dicho estudio permite definir la cantidad y las características de los recursos requeridos, así como una identificación de los riesgos que asume el jerarca si la dotación de recursos es insuficiente.

Considerando lo expuesto, la Auditoría Interna es la competente, en primera instancia, para efectuar el estudio técnico de recursos, sin embargo, *“esto no quiere decir que la Administración esté imposibilitada de ejecutar valoraciones técnicas por su propia cuenta, sea para analizar la procedencia de la cantidad de recursos*

¹ Resolución N.º R-CO-83-2018 de las 8 horas del 9 de julio del 2018.

DFOE-CAP-1092

4

2 de julio, 2025

*solicitada por la unidad de control o para determinar si procede algún cambio en la cantidad de recursos asignados*²; puesto que éste debe analizar y resolver la solicitud de recursos.

Es decir, *“el jerarca debe también realizar las valoraciones que estime necesarias para justificar técnicamente el otorgamiento de recursos a la unidad de control*³, por tanto, es jurídicamente viable, que en el análisis que el jerarca efectúe se considere el criterio técnico de otras dependencias institucionales; tal y como lo indican los Lineamientos mencionados, al señalar que le es posible *“asesorarse por los funcionarios de la institución cuyo criterio y apoyo estime pertinente requerir*⁴.

Sin detrimento de lo anterior, se resalta que es el jerarca, quien en última instancia debe resolver la solicitud, valorando todos los insumos que se generen en el proceso, con el objetivo de motivar debidamente su decisión; sin que pueda *“supeditarse la decisión a otra instancia, a fin de proteger la independencia funcional y de criterio de la Auditoría Interna*⁵.

Ahora bien, se debe considerar que en el artículo 28 de la Ley N.º 8292 se indica que *“La disminución de plazas por movilidad laboral u otros movimientos en la auditoría interna, deberá ser previamente autorizada por el auditor interno”*, por lo de dicha norma se infiere que *“ambas instancias, tanto la Auditoría Interna como el jerarca, están en la facultad de realizar estudios técnicos relacionados con los recursos asignados a esa unidad de control, incluidos los recursos humanos, ya que el ordenamiento prevé que según la potestad que se esté ejerciendo, ambas podrían ejecutar valoraciones técnicas respecto del asunto según la finalidad de cada caso*⁶.

Así las cosas, tanto el jerarca como la Auditoría Interna, como componentes orgánicos del Sistema de Control Interno, poseen la facultad de efectuar estudios técnicos sobre la asignación de recursos a esta unidad de control. No obstante, la responsabilidad de determinar los recursos necesarios para un funcionamiento óptimo de la Auditoría Interna recae en su titular. Para el jerarca, esta facultad es aplicable particularmente en los términos del artículo 28 de la Ley N.º 8292, es decir, tanto la Auditoría Interna como el jerarca pueden realizar estudios técnicos sobre los recursos de la unidad de control (incluidos los humanos), según la potestad y finalidad de cada caso.

Con relación al procedimiento que deben seguir las solicitudes de dotación de recursos de la Auditoría Interna, en el numeral 7.1.3 de los citados Lineamientos, se señala que el jerarca debe promulgar las disposiciones institucionales para regular el procedimiento, los plazos y el trámite, ya sea mediante una regulación específica o en

² Oficio N.º DFOE-SOS-0176 del 30 de abril de 2025.

³ Oficio N.º DFOE-SOS-0176 del 30 de abril de 2025.

⁴ Artículo 7.2.10.

⁵ Ibidem.

⁶ Oficio N.º DFOE-SOS-0176 del 30 de abril de 2025.

DFOE-CAP-1092

5

2 de julio, 2025

las existentes, siempre que se cumpla con lo dispuesto en los Lineamientos en comentario y que se coordine lo pertinente con la Auditoría Interna. Por lo tanto, en la normativa interna, el jerarca debe regular el procedimiento, lo cual incluye la definición de los plazos aplicables, los cuales deben ser razonables.

En aquellos casos en los cuales exista un desacuerdo entre el auditor interno y el jerarca por la resolución de la solicitud de recursos, el primero debe exponerle al segundo las razones de su inconformidad e indicarle los riesgos que podrían generarse. Al jerarca le corresponde referirse a lo expuesto, dentro del plazo establecido en la normativa interna. Si persiste el desacuerdo, el titular de la Auditoría Interna debe documentar que la falta de recursos limita el desarrollo de la actividad y reiterar al jerarca los riesgos que estaría asumiendo, así como la eventual responsabilidad en la que puede incurrir, de conformidad con artículo 39 de la Ley N.º 8292⁷.

Así las cosas, no es competencia del Órgano Contralor resolver controversias relacionadas con la dotación de recursos para la Auditoría Interna, puesto que el jerarca es quien debe dotar de los recursos suficientes y en su defecto asume los riesgos asociados con la correspondiente eventual responsabilidad administrativa. Sin detrimento de lo anterior, se destaca que en el numeral 7.3.3 de los Lineamientos comentados se dispone que la Auditoría Interna debe contar con un equipo mínimo conformado por el auditor interno, un profesional y un asistente; por lo que la dotación de recursos humanos de toda unidad de Auditoría de institución pública debe respetar esa conformación mínima.

IV. CONCLUSIONES

1. La gestión de dotación de recursos a la Auditoría Interna es una responsabilidad compartida entre ésta y el jerarca institucional. La Auditoría Interna tiene la obligación de realizar un estudio técnico y exhaustivo para justificar sus necesidades. Por su parte, el jerarca debe evaluar esta solicitud, pudiendo recurrir al criterio técnico de otras dependencias, pero manteniendo siempre la potestad final de decisión debidamente motivada.
2. Según el artículo 28 de la Ley N.º 8292, el jerarca también está facultado para llevar a cabo estudios técnicos sobre la dotación de recursos de la Auditoría Interna, sin embargo, esta potestad se ejerce con la condición de que cualquier disminución de personal en dicha unidad deba contar con la autorización previa del auditor interno, salvaguardando así la independencia y la capacidad operativa de la Auditoría. Se destaca que la responsabilidad primordial de determinar las necesidades para un funcionamiento óptimo recae en el auditor

⁷ Numeral 7.2.11 de los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la Contraloría General de la República.

DFOE-CAP-1092

6

2 de julio, 2025

- interno, la posibilidad del jerarca de realizar estos estudios complementa el proceso, en su rol de responsable último del Sistema de Control Interno.
3. El jerarca es el responsable de establecer y regular el procedimiento y los plazos para la atención de las solicitudes de recursos de la Auditoría Interna, garantizando que estas disposiciones institucionales cumplan el marco legal y se coordinen adecuadamente con la Auditoría Interna.
 4. La Contraloría General de la República no interviene en la resolución de controversias relacionadas con la asignación de recursos para la Auditoría Interna, ya que la responsabilidad final recae en el jerarca de la institución, quien asume los riesgos por una dotación de recursos insuficiente.
 5. Las consideraciones expuestas en el oficio N.º DFOE-SOS-0176 del 30 de abril de 2025 se fundamentan en el ordenamiento jurídico vigente, por lo no requiere aclaración ni rectificación.

Finalmente, les informamos que la Contraloría General de la República se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Le invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de área

Joselyne Delgado Gutiérrez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

JCBS/ncs

NI: 11358-2025
G: 2025002522-1