

Al contestar refiérase
al oficio n.º **08691**

08 de julio, 2026
DFOE-BIS-0344

Señora
Ana Margarita Pizarro Jiménez
Auditora Interna
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)
apizarro@iafa.go.cr
direcciongeneral@iafa.go.cr

Señora
Idaly Robles Garbanzo
Secretaria de Actas Junta Directiva
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)
juntadirectiva@iafa.go.cr

Estimados (as) señores (as):

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditora Interna y Presidencia Ejecutiva del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), sobre las regulaciones administrativas aplicables al puesto de Auditor Interno de la Institución

Se atienden los oficios n.º AI-009-02-26 CGR del 11 de febrero y JD-072-02-2026 del 20 de febrero de 2026, de la Auditora Interna y la Presidenta Ejecutiva del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), en orden respectivo; ambos relativos a las regulaciones administrativas aplicables al puesto de Auditor Interno de la institución.

Dichos oficios fueron complementados por las notas AI-044-04-26 CGR y JD-136-04-2026 del 09 y 13 de abril del 2026, en atención a solicitud adicional de información requerida por oficio DFOE-BIS-0199(03969) del 8 de abril de 2026.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Oficio AI-009-02-26

Solicita la participación de la Contraloría General de la República (CGR) para definir las regulaciones administrativas aplicables al puesto de Auditor Interno del IAFA, pues

DFOE-BIS-0344

2

08 de julio, 2026

según indica existe discrepancia de criterios entre el máximo jerarca de la institución y la Auditoría Interna.

Señala que el ajuste solicitado en el oficio AI-218-10-25, respecto a la actualización de la normativa de la Auditoría Interna del IAFA y la remisión al jerarca de la versión 05 del Manual de Organización y funciones de la Auditoría Interna, se hace en ausencia de regulaciones administrativas emitidas por el máximo jerarca del IAFA.

Agrega que en la sesión de la Junta Directiva del 06 de febrero de 2026, se concluyó el envío a la Contraloría General de la República de este trámite para su asesoría o definición. Adjunta a su solicitud un listado de documentos de importancia para la mejor asesoría o resolución de la discrepancia de criterio que presenta.

Oficio JD-072-02-2026

La Presidencia Ejecutiva solicita criterio sobre las regulaciones administrativas que aplican a la persona que ocupa el cargo de Auditor Interno institucional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley n.º 8292, Ley General de Control Interno (LGCI).

En particular, afirma que la señora Auditora Interna presentó y puso en conocimiento (no para aprobación) de la Junta Directiva del IAFA un documento denominado “Manual de Organización y Funciones de la Auditoría Interna” (en adelante Manual), en el cual se establece una serie de regulaciones administrativas que en principio serían aplicables de forma exclusiva a la persona que ejerce la función de Auditoría Interna.

Manifiesta que a juicio de esa Junta Directiva y según criterio jurídico SJ-435-07-2025 emitido por la Asesoría Jurídica Institucional, las regulaciones administrativas contenidas en dicho Manual rozan con lo establecido en la LGCI, n.º 8292; el Decreto Ejecutivo n.º 36706-S, “Reglamento Autónomo de Servicios del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia”; y los “Lineamientos sobre Gestiones que Involucran a la Auditoría Interna, presentadas ante la Contraloría General de la República” (Lineamientos en lo sucesivo), por cuanto regulan aspectos administrativos vinculados con control de tiempo, evaluación, permisos, vacaciones y otros para la persona que tiene la función de Auditoría Interna, de forma exclusiva y diferenciada respecto del resto de las personas funcionarias de la institución.

Asimismo, la señora Presidenta señala que ninguna de las dos versiones de dicho Manual (de 2023 y 2025) ha sido aprobada por la Junta Directiva, como superior jerárquico, no obstante, dicho documento está siendo asumido por parte de la señora Auditora Interna como vigente y válido, pues según su criterio, hay “ausencia de la norma explícita para las Auditorías Internas” sobre estos temas de índole administrativo. Lo anterior coloca a ese Órgano Colegiado en un estado de incertidumbre. Enfatiza que, para efectos del IAFA, “la naturaleza de la relación entre funcionarios y su superior desde una perspectiva

DFOE-BIS-0344

3

08 de julio, 2026

administrativa” se encuentra claramente definida y formalizada en el citado Decreto n.º 36706-S.

Cita varios oficios de esta Contraloría sobre los temas expuestos y acota que se ha indicado y aclarado a la señora Auditora el deber de ajustarse a la normativa administrativa, como lo es el horario institucional, misma que no se contrapone con su independencia funcional, a lo que la Auditora Interna señala que no debe estar sujeta a esa u otras regulaciones administrativas y que la Auditoría es la que debe regularse en esos temas.

En ese contexto, la jerarca indica que requiere criterio del órgano contralor, respecto de: 1) *¿La Auditoría Interna Institucional del IAFA, normativamente, puede establecer sus propias regulaciones administrativas, de manera diferenciada al resto de las personas servidores públicos? Por favor ampliar en su respuesta, justificación normativa; y, 2) ¿Lo establecido en el Reglamento Autónomo de Servicios de la Institución se aplica a la persona que tiene el rol de Auditor/a Interno/a, si así lo dispone el Superior Jerárquico siguiendo lo que se establece en el artículo 24 de la Ley de Control Interno n.º 8292?*

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República (CGR) se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica, n.º 7428, en el cual se establece que esta potestad se ejerce en el ámbito de sus competencias, ante 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 artículo 4 inciso b) de la citada 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 ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.º 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 incisos 2) y 6) del artículo 8, así como el artículo 9 de dicho Reglamento¹, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva, en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que no se pretende abordar ni resolver casos específicos.

Por estas razones, la Contraloría General está impedida a referirse a situaciones concretas que deben ser resueltas por los consultantes, de forma tal que la presente

¹ Artículo 8º- Requisitos para la presentación de las consultas. Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos: (...) 2) Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante. (...) 6) Incorporar el criterio jurídico que deberá contener la posición jurídica del sujeto consultante en relación con los aspectos sometidos a consideración del órgano contralor (...).

DFOE-BIS-0344

4

08 de julio, 2026

respuesta será en términos generales sobre los asuntos consultados y su 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, máxime ante situaciones o resoluciones cuya decisión les es propia.

Lo anterior se basa en el interés de no sustituir a la Administración en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles específicos se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Dicho lo anterior, y en consideración a que las gestiones promovidas por la señora Auditora y la señora Presidente Ejecutiva del IAFA comparten los mismos elementos jurídicos para su resolución y no son incompatibles entre sí, esta Contraloría ha decidido acumular su trámite y respuesta en este oficio, en atención a principios básicos de economía procesal, reiterando que no se hará un análisis individual sobre la validez de las modificaciones al Manual elaborado por la Auditora Interna, valoración propia de la jerarca institucional.

De la lectura de las pretensiones de ambas partes, se establece como interrogante de partida el alcance y aplicabilidad a la Auditoría Interna de las resoluciones administrativas contenidas en el Reglamento Autónomo de Servicios del IAFA y en el Reglamento de Orden y Funcionamiento de la Auditoría Interna (ROFAI).

En general, es conocido por las partes consultantes que, con base en el principio de legalidad, las relaciones entre la Auditoría Interna y el Jerarca Superior están reguladas en lo esencial por la LGCI en sus artículos 23, 24 y 25, normas que pautan el carácter vinculante de las regulaciones que establezca la Contraloría General sobre el tema y el balance entre las regulaciones de índole administrativo y la garantía de la independencia funcional y de criterio de la Auditoría Interna.

En los referidos artículos 24 y 25, se desarrollan las líneas orientadoras para delimitar el tema. Por un lado, la potestad de la administración activa para emitir las regulaciones administrativas aplicables al personal de la Auditoría Interna y por otro, el deber de resguardar la independencia funcional y de criterio de esa unidad.

En cuanto a esa normativa, la Contraloría ha dicho:

Al respecto debe considerarse lo estipulado en el artículo 24 de la Ley General de Control Interno (LGCI), el cual indica que el máximo jerarca de la institución **establecerá las regulaciones de tipo administrativo que les serán aplicables, tanto al auditor y**

DFOE-BIS-0344

5

08 de julio, 2026

subauditor como a los funcionarios de la Auditoría Interna. Asimismo, ese artículo dispone que los funcionarios de esa dependencia estarán sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal. Sin embargo, el mismo artículo indica que: *'Las regulaciones de tipo administrativo mencionadas no deberán afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal, y que en caso de duda, la Contraloría General dispondrá lo correspondiente.'* / Las regulaciones administrativas en general, aplicables para los funcionarios de la auditoría interna, deben ser apropiadas de acuerdo con los fines de la auditoría interna, sin que propicien condiciones que afecten el logro de esos fines. (...). (Oficio FOE-ED-1215(14257) del 4 de diciembre de 2007).

Si bien la referida normativa resalta el carácter independiente y objetivo de la función de las auditorías internas, también es enfática en establecer que esa independencia no puede ser absoluta. En esa línea, quienes ocupen los puestos de Auditor, Subauditor y las personas funcionarias de la Auditoría Interna deben cumplir las normas de conducta y de orden que dicte el patrono, en el tanto no afecten negativamente su actividad.

El cumplimiento de la jornada laboral es uno de los elementos a considerar sobre la viabilidad de las regulaciones administrativas. El artículo 30 de la LGCI establece que esta será de tiempo completo y que debe ajustarse al horario laboral de la institución, sin perjuicio de un análisis que el Jerarca Institucional pueda realizar, considerando el giro del negocio y los riesgos asociados de la entidad a su cargo, garantizando la igualdad de trato en relación con los mismos rangos dependientes del Jerarca, que no generen una afectación negativa sobre el funcionamiento, la objetividad y la independencia funcional y de criterio de esas personas servidoras y que sean congruentes con la naturaleza de la actividad de auditoría².

Con base en lo expuesto, se determina que tanto el Auditor Interno como el Subauditor están sujetos a cualquier regulación administrativa —que no afecte su independencia funcional y de criterio—, independientemente si está contenida en el ROFAI o en el reglamento autónomo de servicios de la institución, de alcance para todos los funcionarios. Lo anterior considerando que, a pesar de su fuero especial, las personas que ocupan los puestos de Auditor y Subauditor son servidoras públicas.

Por su parte, la División Jurídica de esta Contraloría ha señalado lo siguiente respecto a la sujeción del Auditor y Subauditor interno al bloque de legalidad y la dimensión de los alcances de la independencia funcional y de criterio:

Antes de delimitar un poco el criterio que ha mantenido esta Contraloría en los últimos años, esta División quisiera dejar claro que al margen de las particulares circunstancias que regulan la figura y naturaleza de la auditoría interna, las mismas no tienen la capacidad de excluir al auditor interno de ser un funcionario dentro de la gran organización de la Administración Pública y como funcionario público que es, evidentemente, está sujeto al Principio de Legalidad y a todo el resto de regulaciones,

² Oficio DFOE-IAF-0016(5745) del 1 de abril de 2024.

DFOE-BIS-0344

6

08 de julio, 2026

obligaciones, facultades, deberes, principios y derechos que establece el bloque de legalidad. De ahí que ejercer sus funciones conforme dicta el ordenamiento jurídico para los empleados públicos (artículos 111 y concordantes de la Ley General de la Administración Pública -LGAP-) no es algo que escape a los auditores internos, por lo que a ellos les aplican ordinariamente todas las regulaciones referentes al cumplimiento de sus deberes, como -por ejemplo- jornada de trabajo, cumplimiento de la normativa institucional de principios y valores éticos, etc. / Claro está, esto sin perder de vista que por la particular función que ejercen los auditores internos, todo este bloque de legalidad debe ser interpretado y entendido a través del prisma que constituye la Ley General de Control Interno y su reglamento, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la normativa técnica de la profesión de auditoría, las directrices, lineamientos, similares y afines que emita al efecto la Contraloría General de la República y todo el resto de normas, regulaciones y criterios que proporciona al efecto nuestro ordenamiento jurídico. De ahí que en este orden de ideas, resultan de especial interés, los criterios o pronunciamientos que al efecto emitan los órganos competentes (v.gr. CGR), con respecto a estas regulaciones especiales del auditor interno. / Hecha esta precisión inicial, con respecto al criterio de la independencia funcional bajo análisis, hemos de indicar que como independencia funcional se entenderá aquella posibilidad de desempeñar su función sin que se limite su libertad para salir de su lugar habitual de trabajo, para buscar información u obtener la asesoría necesaria para los estudios que realiza. / Al respecto, conviene aclarar que el asunto de su consulta se ubica dentro de la independencia de acción y no la de criterio, pues esta última se refiere, básicamente, a la independencia mental que debe mantener el auditor en el ejercicio de su función, producto, principalmente, de su criterio profesional y técnico. (DJ-03846(10134)-2010.

Tal como se ha indicado, las regulaciones administrativas en torno a la figura del Auditor Interno y Subauditor deben respetar la independencia funcional o de criterio, en consecuencia, si una regulación administrativa no interfiere con ambas independencias, son permitidas y extensivas a todo el personal de la auditoría.

En una línea similar, el punto 6.4. *Criterios aplicables a las regulaciones para el auditor y el subauditor internos* de los Lineamientos, dispone que “*corresponde al jerarca institucional definir las regulaciones administrativas aplicables al Auditor y al Subauditor Internos*” y al aprobarlas, modificarlas o derogarlas, deben considerar al menos lo siguiente: a) *Que garanticen la igualdad de trato en relación a las que rigen en la institución para los niveles dependientes del jerarca, o del mismo rango del Auditor y el Subauditor Internos.* / b) *Que no afecten negativamente el funcionamiento y la independencia funcional de criterio de la actividad de auditoría interna, ni la objetividad del Auditor y el Subauditor Internos.* / c) *Que no afecten la independencia de criterio del Auditor Interno, para lo que deben ser congruentes con la naturaleza de dicha actividad.*

A este respecto, conviene acotar las diferencias respecto al Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna (ROFAI) y los reglamentos autónomos de servicios. El ROFAI constituye el cuerpo normativo básico de referencia para la operatividad de la Auditoría Interna. Este documento se rige por los Lineamientos emitidos

DFOE-BIS-0344

7

08 de julio, 2026

por esta Contraloría y es elaborado por la propia Auditoría. En oficio reciente, esta Contraloría ha establecido su naturaleza jurídica:

El ROFAI constituye un instrumento normativo interno de carácter obligatorio para cada institución, destinado a regular la organización y el funcionamiento de la auditoría interna. A través de este reglamento se establecen deberes jurídicos específicos tanto para el jerarca como para los titulares subordinados y demás personas funcionarias, de modo que su cumplimiento resulta indispensable para garantizar la operatividad de la auditoría interna y el ejercicio efectivo de sus potestades de control. Entre estos deberes pueden mencionarse, a manera de ejemplo: suministrar información veraz y oportuna, garantizar los recursos necesarios para el funcionamiento de la auditoría, atender las recomendaciones formuladas y respetar la independencia funcional del auditor interno. / El artículo 23 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292, refuerza esta naturaleza jurídica al disponer que cada auditoría interna deberá contar con un reglamento de organización y funcionamiento, cuyo contenido requiere la aprobación de la Contraloría General de la República, así como su publicación y divulgación en el ámbito institucional. Con ello, el legislador confirió al ROFAI un carácter normativo vinculante, dotado de obligatoriedad jurídica para todos las personas funcionarias de la institución. (Oficio DFOE-GOB-0424 (17764)-2025 del 8 de octubre de 2025.)

Por su parte, los reglamentos autónomos de servicio norman las relaciones laborales generales entre el patrono y los servidores, es un documento de autoría de la administración activa, basado en sus potestades de autorregulación. En el caso del IAFA, se publicó en el Decreto Ejecutivo n.º 36706-S, Reglamento Autónomo de Servicio del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia. Dicho reglamento es de alcance para todas las personas funcionarias del Instituto, por ende, es vinculante para quienes ocupen los puestos de Auditor y Subauditor Internos (en el tanto no impida la independencia de criterio y funcionamiento) y demás personal de la Auditoría, por ejemplo, en el establecimiento de horarios de labores, derechos y obligaciones de los trabajadores, régimen disciplinario, condiciones de trabajo y otros.

De la lectura de los argumentos y documentos presentados, se observa además que la señora Auditora Interna del IAFA ha elaborado un Manual de Organización y Funciones, versión 2025. De acuerdo con los razonamientos expuestos por la señora Presidenta Ejecutiva y el criterio legal elaborado por su dependencia jurídica, este Manual incorpora disposiciones de carácter administrativo específicas para la Auditora Interna, particularmente en lo que respecta a su jornada de trabajo.

Sobre el particular, debe considerarse que el Manual de Organización y Funciones (MOFAI) es distinto a un ROFAI. Por principio, un manual es un documento técnico sustantivo sobre el desarrollo y procedimientos de trabajo, pero no debe incluir disposiciones de carácter administrativo propias del ROFAI o de un Reglamento Autónomo de Servicios, como la modificación de la jornada laboral para quien ostente el puesto de Auditora.

DFOE-BIS-0344

8

08 de julio, 2026

Con base en la información suministrada por los interesados, lee esta Contraloría que el ROFAI vigente en el IAFA data del 9 de setiembre de 2009³, el cual no ha sido actualizado, lo cual motivó a la Auditora Interna a remitir a la Junta Directiva para su conocimiento la versión 05 del MOFAI, de su propia autoría.

Cabe señalar que la modificación de un ROFAI obedece a un proceso reglado, definido por los Lineamientos en el punto 5. *Sobre el procedimiento de aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna, y sus modificaciones*, y corresponde al auditor interno presentar al jerarca el proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna, para su conocimiento y aprobación. En consecuencia, un MOFAI no es el instrumento jurídico para actualizar un ROFAI y mucho menos para incluir regulaciones administrativas propias de un reglamento autónomo de servicios o del mismo ROFAI.

En ese sentido, ya esta Contraloría ha dejado escrito las líneas generales. Así en el oficio [DFOE-LOC-0341](#) del 1 de abril de 2024, se manifestó:

Es oportuno señalar que sobre las regulaciones de orden administrativo indicadas en el numeral 24 citado, el Órgano Contralor emitió mediante la resolución n.º R-DC-83-2018, los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR y que el aparte 6 de estos Lineamientos está dedicado precisamente a las regulaciones administrativas aplicables a los funcionarios de las auditorías internas del sector público, entendidas como aquellas que norman de manera general la naturaleza de la relación entre los funcionarios y su superior, desde una perspectiva administrativa, no técnica, por lo que enmarcan aspectos tales como control de tiempo (marca de asistencia), vacaciones, evaluación de desempeño, permisos, entre otros.

En consecuencia, el proceso de elaboración o modificación de un ROFAI se encuentra reglado en los Lineamientos que sobre la temática ha emitido esta Contraloría.

IV. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto, hay conceptos básicos que permiten orientar la toma de decisión, tanto de la Auditoría Interna como de la Presidencia Ejecutiva:

1. En virtud del principio de legalidad, las resoluciones administrativas que emita la administración activa en los reglamentos autónomos de servicio son de acatamiento obligatorio para todo el personal de la institución, indistintamente si se trata de quienes ocupan los cargos de Auditor o Subauditor Interno. Lo anterior siempre y cuando esas regulaciones no afecten de forma negativa la actividad de la Auditoría Interna, la independencia funcional y de criterio del Auditor y el Subauditor interno y su personal, de acuerdo con el artículo 24 de la LGCI.

³ Decreto Ejecutivo n.º 5146-S, publicado en la Gaceta n.º 176 del 09 de setiembre de 2009.

DFOE-BIS-0344

9

08 de julio, 2026

2. La jornada laboral será de tiempo completo y cualquier modificación deberá garantizar la igualdad de trato en relación con los mismos rangos dependientes del jerarca y considerar el giro de trabajo de la Auditoría.
3. De conformidad con el punto 5 de los Lineamientos *Sobre el procedimiento de aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna, y sus modificaciones*, la Auditoría Interna es la competente para presentar al jerarca el proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna, para su conocimiento y aprobación. Es en este instrumento donde se recogen los lineamientos administrativos para llevar a cabo las labores de auditoría. El punto 5.3. de los Lineamientos desarrolla el procedimiento para la modificación y actualización del reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna, siendo el Auditor Interno quien presenta las modificaciones o el reglamento, para la aprobación del jerarca y posterior presentación a esta Contraloría, quien aprueba en definitiva dicho Reglamento.
4. La modificación de un ROFAI obedece a un proceso reglado, definido por los Lineamientos en el punto 5. *Sobre el procedimiento de aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna y sus modificaciones*, corresponde al auditor interno presentar al jerarca el proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna para su conocimiento y aprobación. En consecuencia, un MOFAI no es el instrumento jurídico para actualizar un ROFAI y mucho menos para incluir regulaciones administrativas propias de un reglamento autónomo de servicios o del mismo ROFAI.

De esta forma se da por atendida su solicitud de criterio.

Atentamente,

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Lic. Rodrigo Alonso Carballo Solano
Fiscalizador Abogado

 **Firmado**
digitalmente
Valide las firmas digitales

VCB/avvg

NI: 2872-2026, 4035-2026, 7400-2026 y 7679-2026

G: 2026001355-1

P: 2026010913