

Auditoría Interna

San José, 29 de enero 2021

JD-INTA-031-2021

Auditoría Interna

Señores (as):
Junta Directiva
INTA

Asesoría: Asistencia de los auditores internos a las sesiones del órgano colegiado y a comisiones administrativas, a la luz de la Ley General de Control Interno, N°8292.

Estimados señores (as):

La Auditoría Interna del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (**INTA**) acorde a las competencias establecidas en el artículo N°22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, (LGCI 8292) que señala como una competencia de las Auditorías Internas el "(...) *asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende (...)*", procede a brindar este servicio preventivo a la Junta Directiva con respecto a la asistencia del Auditor Interno a las sesiones de Órganos Colegiados, comisiones u otras reuniones de la Administración Activa, al respecto procedemos a señalar los puntos más relevantes emitidos por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República con respecto a consulta realizada por esta Auditoría Interna, así como otra jurisprudencia administrativa emitida por dichos entes.

Sobre el tema que nos compete, es importante destacar que la Contraloría General de la República (CGR) ya ha emitido diferentes señalamientos de conformidad con su potestad consultiva establecida en el artículo 29 de su Ley Orgánica, N° 7428 y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (R-DC-197-2011), así como dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República, entre los cuales presentamos los elementos más importantes para que sean tomados en cuenta por la Junta Directiva del INTA:

A- Dictamen CGR – Oficio N°10939 (DI-CR-425) del 02 octubre 2003: la CGR explica la consulta realizada por el Auditor Interno de la Municipalidad de Curridabat dentro los elementos más importantes el ente fiscalizador señala:

- 1- *“La asistencia del Auditor Interno a las sesiones del órgano colegiado, es un deber de ese funcionario cuando sea convocado para asesorar en materia de su competencia al jerarca del cual depende, de conformidad con la doctrina que sustenta lo dispuesto en el artículo 22, inciso d, de la citada LGCI. Dicha participación tiene como objetivo que el Auditor, en ese papel esencial de asesor, aporte elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones por parte de ese órgano colegiado”. (...)*

Auditoría Interna

- 2- “El Auditor Interno debe asistir a las sesiones del órgano colegiado cuando lo estime apropiado para el cabal cumplimiento de sus funciones.” (...)
- 3- “Es necesario que conste en las actas respectivas la opinión que emita el Auditor sobre los asuntos de su competencia que se discutan. (...)”
- 4- **Funciones de asesoría y advertencia en la LGCI. Alcance y naturaleza de la asesoría:** (...) En consecuencia, no es procedente fundamentarse en el artículo 22, inciso d, de la LGCI, para reclamar la presencia del auditor en todas las sesiones que celebre el órgano colegiado, aduciendo la necesidad de su asesoría, por lo dicho en el párrafo precedente y porque, además, con esa solicitud quizás se pretenda “garantizar” el buen quehacer administrativo, dentro de la tónica de confusión con respecto a lo que se espera de la auditoría interna o más específicamente del auditor interno, que a fin de cuentas, como ya se explicó, en esos casos no puede garantizar nada ni releva de responsabilidad a la administración y posiblemente lo que consiga sea que se ponga en entredicho su independencia y objetividad. La administración debe estar clara de sus responsabilidades y de los riesgos que implica administrar y tomar decisiones en el sector público, así como del verdadero papel de la auditoría interna en la organización, como fue expuesto resumidamente con las citas de la LGCI al inicio de este oficio.

Por tanto, solicitar asesoría al auditor interno no es invitarlo o convocarlo a estar presente en reuniones o sesiones de la administración, distrayendo así su tiempo para que permanezca escuchando tal vez durante horas lo que se dice o delibera, a la espera de que “aparezca algún asunto” durante la reunión o sesión para que emita su criterio.

- 5- **Nueva dimensión de lo expresado en el pronunciamiento nro. 7967-96:** En cuanto a la regularidad de la asistencia del auditor a las sesiones del órgano colegiado, a su participación y asesoría en particular durante dichas sesiones, debe tenerse presente:
- La asistencia ocasional del auditor interno debe ser la regla. En este caso la asistencia lo será:
 - Para ofrecer la asesoría solicitada por el jerarca, de conformidad con lo dicho sobre la asesoría en general.
 - Para justificar apropiadamente que la asesoría solicitada lo fue de un asunto que no es materia de su competencia.
 - Para explicitar una advertencia, ya que en eso devino la asesoría solicitada.
 - Para el cabal cumplimiento de sus funciones; verbigracia, dar a conocer un informe, para ampliar sobre él, o para hacer alguna advertencia.

- 6- **Participación en comisiones:** (...) En principio, la participación de la auditoría interna en comisiones de la administración se rige por los mismos criterios expresados para la participación en sesiones del órgano colegiado. Por tanto, el jerarca podrá solicitarle su asesoría en asuntos de su competencia para casos concretos, solo que la asesoría en ese

Auditoria Interna

caso la ofrecería no directamente al jerarca que se la solicita sino a los miembros de la comisión o bien al jerarca si así lo establece, o de acuerdo con el modo que el auditor considere más apropiado.

Sin embargo, en razón de que la especificidad y las materias de los asuntos que se discuten en las comisiones administrativas son algunas veces útiles para el apropiado desarrollo del trabajo de la auditoría interna y para realizar una mejor fiscalización, eventualmente el auditor interno puede apreciar y valorar adecuadamente la necesidad de que funcionarios de la unidad o él en persona estén ocasionalmente presentes en las sesiones dependiendo de su agenda.

(El subrayado no es del original.)

B- Dictamen PGR – C-237-2007 del 18 de julio 2007: contesta una consulta realizada por la Auditoria Interna de la Junta de Protección Social con respecto que se le niega copia de la grabación de una sesión, por ser las sesiones privadas no habrá acceso de parte de ninguna persona a los casetes de las sesiones y sólo se comunicarán las actas firmes escritas, entre las conclusiones más importantes se señalan:

- 1- *Precisamente porque el principio es el carácter privado de la sesión, no existe un derecho público subjetivo de los ciudadanos a asistir y presenciar las sesiones de los órganos colegiados respecto de los cuales no se ha establecido la publicidad de las sesiones.*
- 2- *El Auditor Interno no tiene una facultad-deber de asistir permanentemente a las sesiones del jerarca. Deberá hacerlo cuando sea convocado para asesorar, aclarar algún criterio o bien, cuando sea necesario para el cumplimiento de otras funciones.*
- 3- *Si bien las personas no tienen un derecho de asistir a las sesiones, sí tienen un derecho a obtener información de la sesión, de lo allí deliberado y decidido. Esa información es de carácter público.*
- 4- *El derecho de acceso a la información comprende el acceso a los distintos documentos que dan cuenta de la deliberación y decisión. Por ende, comprende el acceso a todo documento que grabe, registre o de cualquier forma represente la sesión.*
- 5- *Al constituir los cassettes que registran una sesión de órgano colegiado un documento, están sujetos a lo dispuesto en los artículos 30 de la Constitución Política y 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley N. 7202 de 24 de octubre de 1990.*
- 6- *Conforme lo expuesto, los casetes que registran las sesiones de la Junta Directiva de la Junta de Protección Social constituyen documentos públicos, a los cuales pueden acceder no sólo los distintos funcionarios de la Entidad, sino también cualquier ciudadano interesado.*

Auditoría Interna

7- Al tratarse de un documento público, la Junta Directiva de la Junta de Protección Social de San José no puede negarle al auditor interno el suministro de los casetes o copias de éstos que registren las sesiones del órgano colegiado. Caso contrario, se le estaría impidiendo a dicho órgano el cumplimiento de sus funciones de control. En ese sentido, el Auditor está facultado para solicitar los casetes que graban las sesiones secretas de la junta directiva y esta está en el deber de suministrárselos.

C- Dictamen CGR – Oficio N°8438 (DFOE-PG-330) del 02 de setiembre 2011: se refiere a un criterio si es procedente que el Auditor Interno asista a todas las sesiones del Directorio Legislativo, al respecto el ente fiscalizador señala:

1- **“Sobre la diferencia entre las funciones de administración activa y auditoría interna:** (...) a la administración activa le corresponde tomar las riendas de la organización, llevar a cabo el proceso administrativo (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, básicamente) y asumir las consecuencias por sus acciones u omisiones derivadas de administrar; mientras que a la auditoría interna le corresponde fiscalizar que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecute conforme al marco legal y técnico y a las sanas prácticas. Lo anterior mediante la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia.”(…)

2- **“Sobre la función de asesoría que desarrolla la auditoría interna:** (...) el auditor interno suministra criterios, observaciones, opiniones, advertencias y recomendaciones, como resultado de sus procesos de control y fiscalización, con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con una orientación hacia el mayor apego al ordenamiento jurídico y técnico.” (...)=

(...) el auditor interno se constituye únicamente en parte del equipo de asesores del jerarca, por lo que sus manifestaciones le proporcionan información que éste deberá valorar - por su propia cuenta y bajo su entera responsabilidad- para tomar la decisión que corresponda.

3- **“Sobre la participación del auditor interno en las sesiones del órgano colegiado:** (...) En reiteradas ocasiones éste órgano contralor ha desarrollado los posibles supuestos en los que el auditor interno podría tener participación en la sesiones que realice el órgano colegiado. La primera de dichas posibilidades es que el propio auditor interno, determine la necesidad de asistir a una sesión en especial, ya sea porque en el ejercicio de su función de auditoría, decida que la asistencia resulta de alto interés en razón de que pueda obtener información relevante que le permita ejercer con mayor eficiencia sus funciones de fiscalización, o porque estime necesario gestionar su asistencia, en calidad de asesor, ante el órgano colegiado, para la atención de un asunto propio de sus funciones.

Auditoría Interna

Esta posibilidad se deriva de su función de asesoría, así como de la potestad que asiste al auditor interno de tener acceso directo a toda clase de información y documentos de los entes u órganos de su competencia institucional, y de solicitar directamente a cualquier funcionario de cualquier nivel jerárquico, la información y colaboración que demande el ejercicio de la auditoría interna (artículo 33 de la Ley General de Control Interno).

El auditor interno tiene entonces plena libertad para asistir a cualquier sesión, siempre y cuando así lo estime necesario y conveniente para el desempeño de sus funciones, esto en asuntos propios de su competencia.

(...) “Otra posibilidad se encuentra en el supuesto de que el auditor interno sea convocado por el jerarca, en cuyo caso no podría negarse asistir ya que existe deber legal e ineludible del auditor interno de asesorar al jerarca cuando este lo convoque a las sesiones del órgano colegiado, siempre y cuando la asesoría que requiera el jerarca verse siempre sobre las materias que son competencia del auditor interno. Debe tenerse presente que se trata de una actividad independiente, objetiva y asesora que contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales.

El auditor interno asistirá entonces a las sesiones, con derecho a voz pero no a voto, y deberá quedar constancia de su opinión en las actas respectivas. Con lo anterior se comprende que la participación del auditor no lo convierte en parte del órgano colegiado, sino que participará como simple asesor de quienes sí serán responsables de tomar la decisión del órgano colegiado.

(El subrayado no es del original.)

D- Dictamen CGR – Oficio N°00237 (DFOE-EC-0021) del 08 de enero 2021: dictamen que responde a consulta realizada por la Auditoría Interna del INTA en oficio JD-INTA-200-2020, relacionada con la asistencia de la auditora interna a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva; de conformidad con el artículo N°29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428, los dictámenes emitidos por ese ente fiscalizador serán vinculantes como si fueran actos administrativos definitivos para los sujetos pasivos que consulten. Con respecto al tema de la asesoría, se resumen los puntos más importantes sobre consulta realizada:

- 1- **Delimitación entre las funciones de administración activa y auditoría interna:** Se debe tener presente que a la administración activa le corresponde tomar las riendas de la organización, llevar a cabo el proceso administrativo (planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, básicamente) y asumir las consecuencias por sus acciones u omisiones derivadas de administrar; por otro lado, a la auditoría interna le corresponde fiscalizar que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecute conforme al marco legal y técnico y a las sanas práctica. Para lo cual, puede ejecutar auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia.*

Auditoría Interna

- 2- ***Función de asesoría que brindan las auditorías internas:*** *Conviene mencionar que la asesoría no tiene carácter vinculante para el jerarca y recalcar que, este apoyo que brinda el auditor interno no debe confundirse con una habilitación para coadministrar o sustituir la potestad y responsabilidad del jerarca en la toma de decisiones. En ese sentido, el Órgano Contralor ha señalado en anteriores criterios 6 que la auditoría interna en el ejercicio de la asesoría:*

"1. Suministra criterios e información de utilidad al jerarca para la toma de decisiones, siempre dentro de la materia de su competencia y conocimiento / 2. Brinda solo una parte de toda la información que corresponde analizar al jerarca para decidir lo que corresponda. / 3. El jerarca nunca queda liberado de su responsabilidad de valorar y analizar la información que le proporcione el auditor y fundamentar una decisión en beneficio de los intereses institucionales..."

Lo expuesto debe ser considerado al amparo del artículo 25 de Ley General de Control Interno, N° 8292, en el cual se establece que los funcionarios de la auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio.

La CGR en reiteradas oportunidades ha indicado que la independencia funcional hace referencia a *"(...) la posibilidad de cumplir los fines de la auditoría, sin que se den situaciones o restricciones que ubiquen al auditor y demás funcionarios de esa unidad en una relación de subordinación, de dependencia o similar, con respecto a alguno de los órganos sujetos a su fiscalización"*

- 3- ***Participación de los auditores internos en las sesiones de los órganos colegiados:*** *En distintas ocasiones el Órgano Contralor se ha referido al tema de la participación de los auditores internos en sesiones de los órganos colegiados, señalando los posibles supuestos en los que el auditor interno podría tener participación en las sesiones que realice el órgano colegiado, las cuales se mencionan a continuación:*

- ✓ *Suced* cuando el propio auditor interno, determina la necesidad de asistir a una sesión, ya sea porque en el ejercicio de su función de auditoría, decida que la asistencia resulta de alto interés en razón de que pueda obtener información relevante que le permita ejercer con mayor eficiencia sus funciones de fiscalización, o porque estime necesario gestionar su asistencia, en calidad de asesor, ante el órgano colegiado, para la atención de un asunto propio de sus funciones. Lo anterior deriva de su función de asesoría y de la potestad que asiste al auditor interno, conforme a los artículos 21, 22 y 33 de la Ley N° 8292.

- ✓ *Un segundo supuesto se presenta cuando el jerarca convoca al auditor interno, en cuyo caso no podría negarse asistir ya que existe deber legal e ineludible del auditor interno de asesorar al jerarca cuando éste lo convoque a las sesiones del órgano colegiado, siempre y cuando la asesoría que requiera el jerarca verse siempre sobre*

Auditoría Interna

las materias que son competencia del auditor interno, así las cosas, la participación del auditor no lo convierte en parte del órgano colegiado.

(El subrayado no es del original.)

De conformidad con la jurisprudencia administrativa detallada en los puntos anteriores, la cual delimita la participación de los auditores internos en sesiones de los órganos colegiados y/ o comisiones de la administración, y tomando en consideración que la costumbre en el INTA ha sido que el Auditor Interno participe en todas las sesiones que celebre el órgano colegiado, inclusive estando presente en temas que no son de su competencia y eventualmente “*distrayendo así su tiempo para que permanezca escuchando tal vez durante horas lo que se dice o delibera, a la espera de que “aparezca algún asunto” durante la reunión o sesión para que emita su criterio*” (.Oficio N°10939 (DI-CR-425) del 02 octubre 2003)”, la Contraloría General de la República concluye a nuestra consulta lo siguiente:

- 1- *La auditoría interna ejerce sus funciones de acuerdo con su competencia, por cuanto le corresponde fiscalizar que la actuación del jerarca y del resto de la administración se ejecute conforme al marco legal y técnico; así como, a las sanas prácticas. Para lo cual, puede ejecutar auditorías, así como sus funciones de asesoría y advertencia. Limitando sus actuaciones a su competencia.*
- 2- *La función de asesoría que brindan las auditorías internas se enmarca en el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N° 8292. Por lo cual la asistencia del auditor o auditora interna a las sesiones del órgano colegiado es un deber de ese funcionario cuando sea convocado para asesorar en materia de su competencia al jerarca.*
- 3- *El auditor o auditora interna podrá asistir a las sesiones del órgano colegiado cuando lo estime apropiado para la adecuada fiscalización y el cabal cumplimiento de sus funciones, esto en asuntos propios de su competencia.*
Asimismo, deberá asistir a dichas sesiones si se le convoca por el jerarca, en atención al deber legal e ineludible de la función de asesoría.
- 4- *La administración activa y el auditor o auditora interna podrán negociar y pactar la asistencia y participación regular de este último a las sesiones del órgano colegiado, la cual deberá enmarcarse siempre dentro de los parámetros señalados en el presente criterio y en armonía con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico aplicable.*

Cabe destacar que el hecho de que la Auditora Interna no participe regularmente en las sesiones de la Junta Directiva, eso no tiñe lo establecido en el artículo N°33 de la Ley General de Control Interno N°8292, en cuando al acceso a la información de la sesión, de lo allí deliberado y decidido, lo cual incluye acceso a los distintos documentos que dan cuenta de la deliberación y decisión, acceso a todo documento que grabe, registre o de cualquier forma represente la sesión, pueden ser cassettes o audios en distintos formatos lo cuales según la

Auditoria Interna

Procuraduría General de la República (dictámenes: C-237-2007 y 280-2009) no pueden ser negados o limitados a la Auditoria Interna, al considerarse información pública.

Así las cosas, se informa que la asistencia de la auditoría a las sesiones de la Junta Directiva, se realizarán tomando en consideración los parámetros señalados por la Contraloría General de la República, estando a la disposición del órgano colegiado cuanto este requiera **una asesoría en un asunto específico, que sea parte de nuestras competencias o bien cuando la Auditora Interna requiera asistir a una sesión porque así lo estime apropiado para la adecuada fiscalización y al cabal del cumplimiento de nuestras funciones y competencias.**

Actualmente la Junta Directiva también cuenta con asesoría por parte del área legal del INTA y también ha recibido asesoría del área legal del MAG, por lo cual, tanto la Administración como la Junta Directiva cuentan con elementos importantes de asesoría para el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, tomar las riendas de las institución, llevar todo el proceso de planeamiento, organización, coordinación, control, toma de decisiones y de igual forma asumir las consecuencias por las acciones u omisiones derivadas de administrar, nuestro campo de acción se enfocará en fiscalizar las actuaciones del jerarca y el resto de la administración mediante la ejecución de auditorías y estudios especiales, así como mediante las funciones de asesoría y advertencia.

Sin otro particular, se suscribe atentamente;

Fanny Arce Alvarado
Auditora Interna
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)

Cc: Archivo.