



22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021

Señora
Lidia María Conejo Morales
Directora Nacional

Asunto: Sobre la independencia funcional de la Auditoría Interna como órgano asesor de la Administración de la DNCC.

Estimada señora:

En uso de las competencias que le confiere el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, a la Auditoría Interna, cuyo inciso d), indica: *Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento*; los atributos que definen las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público¹, y según las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público² y de conformidad con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de CEN-CINAI³; se procede a emitir el siguiente servicio de asesoría.

De conformidad con los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna presentadas ante la Contraloría General de la República*⁴, específicamente el Capítulo 5, sobre las regulaciones administrativas aplicables a los funcionarios de las Auditorías Internas del Sector Público, en el cual se exponen las situaciones en las cuales las regulaciones administrativas aplicables pueden afectar negativamente el desarrollo de la actividad de auditoría interna, se indica lo siguiente.

- **Sobre la Normativa Interna de la DNCC**

Al jerarca institucional le corresponde emitir las disposiciones institucionales para regular los procedimientos, los plazos y el trámite interno de las regulaciones administrativas que correspondan, de modo que la Institución cuente con un marco normativo interno para la posterior elaboración, emisión, revisión y ajuste de las regulaciones administrativas aplicables a los

¹ La Gaceta número 28 del 10 de febrero 2010; Resolución R-DC-119-2009.

² R-DC-64-2014. Contraloría General de la República. 11 de agosto del 2014.

³ Decreto Ejecutivo N° 41789 - S

⁴ Resolución RDC-83-2018. Contraloría General de la República. Despacho Contralor. 9 de julio 2018.





22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021
Página 2

funcionarios de las Auditorías Internas del Sector Público, coordinando lo pertinente con la Auditoría Interna para garantizar que tal normativa interna sea congruente con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Precisamente, cabe recalcar que las regulaciones administrativas referidas al Auditor, al sub auditor y demás personal de la Auditoría Interna no deberán afectar el ejercicio de las funciones legalmente asignadas a la actividad propia de la Auditoría.

- **Sobre las Regulaciones Administrativas de la DNCC**

Las regulaciones aplicables al Auditor y al Subauditor, deben estar definidas por el Jerarca, sea como un cuerpo normativo independiente o integrado a los ya existentes, pero considerando lo siguiente:

- a) Garantizar la igualdad de trato respecto las regulaciones que rigen a los niveles dependientes del jerarca.*
- b) No afectar negativamente el funcionamiento y la independencia funcional y de criterio de la actividad de auditoría interna ni la objetividad del Auditor y Subauditor Internos.*
- c) No afectar la independencia de criterio del Auditor General, para lo cual las regulaciones que existieren deben ser congruentes con la naturaleza de la actividad.*

Por lo anterior, para asegurar razonablemente la observancia de estos criterios, el jerarca deberá someter a conocimiento del Auditor Interno las propuestas relacionadas con las regulaciones administrativas, de previo a su aprobación, modificación o derogatoria.

En este punto, es necesario referirse a que, posterior a la emisión de los *Lineamientos Técnicos y Administrativos para personas funcionarias de la DNCC para la asignación de teletrabajo ante la situación de emergencia por COVID -19*, se han detectado dos regulaciones que podrían reñir con la independencia funcional de esta Auditoría Interna, pese a que estas no fueron señaladas en el servicio de Asesoría DNCC-AI-OF-0011-2021; a continuación se enumeran:

- 1) La autorización del horario escalonado⁵ que deviene del artículo 5 bis de la Directriz N° 077-S-MTSS-MIDEPLAN indica:

⁵ Directriz N° 077-S-MTSS-MIDEPLAN. Presidencia de la República, MTSS, MIDEPLAN, 26 de marzo 2020.





22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021
Página 3

Artículo 5° bis.- Las modalidades de jornada acumulativa y horario escalonado, deberán regirse por las siguientes reglas:

a) *Jornada acumulativa:* los funcionarios podrán solicitar la modificación de la jornada de trabajo para laborar cuatro días continuos hasta 10 horas por día, con lo cual tendrán libre, total o parcialmente, el quinto cualquier día de la semana laboral, que podrá ser cualquiera de lunes a viernes, según corresponda de acuerdo a los días que se laboren bajo esta modalidad y en proporción a la cantidad de horas que conformen su jornada laboral .

b) *Horarios escalonados:* se autorizan los rangos de horario de ingreso las 6:30 horas, 8:00 horas y 9:30 horas. Los horarios de salida deberán adaptarse a las reglas específicas que rijan la jornada laboral en cada institución.

En caso de que se modifiquen, sin disminuir, las horas de atención al público, la entidad o institución deberá informar previamente al público mediante un medio de comunicación masivo.

La jornada acumulativa y los horarios escalonados podrán aplicarse de manera simultánea y en modalidad de teletrabajo.

En la observancia de la presente Directriz, se invita a la Administración Pública Descentralizada a la aplicación de las modalidades reguladas en el presente artículo. (Así adicionado por el artículo 2° de la directriz N° 088 del 30 de mayo del 2020)

Nótese que en ningún momento el legislador señala que deba ser el Jerarca quien autorice dicha modalidad, sin embargo, en los mencionados Lineamientos emitidos por la Dirección Nacional, se hace referencia a que (...) *cuando el funcionario tenga autorizado el horario escalonado de forma presencial por el Jerarca Institucional podrá mantenerlo en los días que asista a su lugar de trabajo*; no obstante, esa debería ser una potestad de la jefatura de cada Unidad, máxime si se trata de la Auditoría Interna en el ejercicio de su independencia funcional y de criterio, a juicio del Auditor y por su independencia; lo cual, claro está, no puede reñir con las responsabilidades de los funcionario públicos y la orientación de su gestión a la satisfacción del interés público.

Haciendo una nueva revisión del origen de la implementación de los horarios escalonados y la jornada acumulativa voluntaria en la administración central, se rescata que mediante Decreto Ejecutivo N° 39793-MTSS-MOPT⁶ y sus reformas, esta medida surgió para evitar el congestionamiento vial; promoviendo que los titulares de los Ministerios y sus órganos adscritos

⁶ Decreto Ejecutivo N° 39793-MTSS-MOPT. Poder Ejecutivo. 12 de julio de 2016.





22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021
Página 4

ubicados dentro del Área Metropolitana de San José aplicaran estas medidas en un horario escalonado de ingreso y salida de la jornada laboral de sus funcionarios.

Posteriormente, mediante el artículo 1° del Decreto Ejecutivo N° 41193⁷, se acordó prorrogar de forma facultativa la implementación de los horarios escalonados y la jornada acumulativa voluntaria en la administración central, hasta el 30 de junio de 2020, la cual podía ser prorrogada según fuera necesario, tal y como sucedió con la declaratoria de emergencia nacional por la pandemia por COVID-19 que se mantiene vigente.

En dicha revisión, no hay evidencia de derogatoria sobre la implementación de dichos horarios y jornadas, ni tampoco de la declaratoria de emergencia.

- 2) Respecto las jornadas teletrabajables, los Lineamientos emitidos por la Dirección Nacional establecen que (...) *las jornadas teletrabajables aprobadas no deberán exceder las 16 horas semanales y en casos especiales justificables a partir de la situación pandémica existente, se podrán aprobar hasta 24 horas, siempre y cuando no se interrumpa la continuidad de los servicios y la atención del usuario interno y externo.*

No obstante, de conformidad con la Ley para regular el teletrabajo⁸ y su Reglamento⁹ no se evidenció que este cuerpo normativo delimite la cantidad de días teletrabajables, sea de manera permanente o temporal, respetando los principios de oportunidad y conveniencia. Más bien, una de las reglas generales es que el horario sea acordado previamente con su jefatura y no afecte el normal desarrollo de las actividades y los procesos de trabajo.

Mediante el oficio DNCC-AI-OF-0086-2020, esta Auditoría se dirigió a la Administración argumentando quién ejerce sus facultades administrativas y en quién recae la responsabilidad y la dirección del personal de la Unidad de Auditoría, al amparo del ordenamiento jurídico vigente, y hasta la fecha no hubo señalamiento de norma en contrario por parte de la Administración.

Como se indicó al principio de este apartado, las regulaciones administrativas aplicables al personal de la Auditoría “...no pueden impedir, amenazar, ni afectar negativamente los requisitos de independencia y objetividad que corresponde observar al personal de la Auditoría Interna en el ejercicio de las actividades que les son inherentes”, de conformidad con el Lineamiento 5.5 de los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna.

⁷ Decreto Ejecutivo N° 41193. Poder Ejecutivo. 20 de junio de 2018.

⁸ Ley N° 9738. Ley para regular el teletrabajo. Poder Legislativo. 18 de setiembre 2019.

⁹ Decreto N° 42083-MP-MTSS-MIDEPLAN-MICITT. Poder Ejecutivo. 20 de diciembre 2019.





22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021
Página 5

Además, como señalan los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna*, si se determina que una regulación no cumple este requisito, la administración activa deberá realizar las salvedades o ajustes pertinentes para su aplicación.

- **Sobre la Asignación de Recursos**

En otro orden de ideas, los Lineamientos de referencia, sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna, en su Capítulo 6, sobre la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público indica lo siguiente:

En la gestión de la dotación de recursos para la Auditoría Interna dentro de una institución, competen diversas responsabilidades a las instancias con injerencia en el proceso, a saber:

- a) La Auditoría Interna*
- b) El jerarca*
- c) Otros funcionarios e instancias de la administración activa*

Por lo tanto, es a la Auditoría Interna a quien le corresponde formular técnicamente y comunicar al jerarca los recursos que requiere para asegurar el cumplimiento de sus competencias y dar el seguimiento respectivo y emprender cualquier medida procedente según las circunstancias. Algunos de los recursos esenciales son el personal profesional y técnico en concordancia con el universo auditable y el presupuesto que administra la Dirección Nacional de CEN-CINAI.

El jerarca por su parte, tiene la responsabilidad de proporcionar los recursos a la Auditoría Interna, justificando cuando no se pueda suplir la totalidad de los recursos requeridos, y deberá girar las instrucciones a las instancias institucionales pertinentes para que realicen, las gestiones y el seguimiento para que se obtengan los recursos necesarios para la Auditoría Interna.

Asimismo, los titulares subordinados y colaboradores que participen en el proceso de obtención y gestión de los recursos de la Auditoría Interna, deberán observar las instrucciones del jerarca sobre el particular, y asegurar que los recursos asignados a esa actividad se encuentren disponibles para su uso y no se desvíe su destino a fines o unidades diferentes, mucho menos sin la autorización de la Auditoría Interna, sujeto a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

El tópico sobre la asignación de recursos a la Auditoría Interna no es algo nuevo para la Administración de la DNCC toda vez que el mismo ya ha sido expuesto en reiteradas ocasiones de las cuales las más recientes son el Informe DNCC-AI-OF-0010-2019 sobre el cumplimiento del Plan de Trabajo de la Auditoría Interna, el Informe DNCC-AI-OF-0089-2019 sobre la autoevaluación de la calidad de la Auditoría Interna, en los cuales respectivamente, se recalca





22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021
Página 6

sobre la responsabilidad que recae sobre el Jerarca y los titulares subordinados en caso de materializarse un riesgo y ocurriese alguna irregularidad no detectada a tiempo, a falta de fiscalización por parte de la Auditoría Interna; como producto de la demostrada insuficiencia de recursos. Lo anterior pese a que se conozcan los esfuerzos ejercidos por el Jerarca con el objetivo de mejorar esta condición, que está supeditada a las restricciones que el mismo Gobierno dispone sobre la asignación y ocupación de plazas.

Cabe indicar que todo el proceso respecto la asignación de recursos a la Auditoría Interna debe estar debidamente procedimentado, sea como una regulación específica o como parte de alguna ya existente; y siempre en coordinación con esta Unidad.

En conclusión, pese a que la Auditoría Interna no queda exenta del bloque de legalidad a cuya observancia se encuentra obligada la Administración Pública, lo cual incluye tanto la ley como las normas de rango superior, igual o inferior a ésta, la independencia funcional de esta Unidad es un atributo dado en la estructura organizacional como órgano asesor de alto nivel dependiente del jerarca, y la independencia de criterio es la condición según la cual la Auditoría Interna debe estar libre de injerencias del jerarca y de los demás sujetos de su competencia institucional, en la ejecución de sus labores.

Como ya ha sido señalado, todas las regulaciones, incluyendo las relacionadas con la autorización de vacaciones, permisos, horarios escalonados, jornadas acumulativas, teletrabajo, y cualquiera atinente a la administración de los recursos de la Unidad de Auditoría, es la Auditora Interna como jefatura de la Unidad quien ejerce sus facultades administrativas de personal, como en derecho corresponde, según le convenga a su actividad; de conformidad con el artículo 25, Sección V, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la DNCC¹⁰ que en lo que interesa indica:

Artículo 25.- Subordinación del Personal de Auditoría. *El personal de Auditoría depende directamente del Auditor Interno y es responsable ante él por el desempeño de sus funciones*

A manera de ejemplo se mencionan algunas auditorías que en ejercicio de sus funciones e independencia funcional y de criterio aplican las regulaciones administrativas expuestas en este documento: Ministerio de Salud, INCIENSA, IAFA, Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa, Poder Judicial, entre otras.

¹⁰ Decreto Ejecutivo N° 41789 – S. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral Poder Ejecutivo. 22 de abril 2019.





22 de marzo del 2021
DNCC-AI-OF-0074-2021
Página 7

El Auditor, Subauditor y demás personal de la Auditoría Interna, deberán velar porque las regulaciones de tipo administrativo existentes o en proceso de formulación, que le sean aplicables, no limiten o restrinjan de manera indebida el ejercicio de las atribuciones de la Auditoría Interna, así como su independencia y objetividad conforme al ordenamiento jurídico.

Es importante señalar que si la Auditoría Interna no se acoge a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley General de Control Interno¹¹, podría estar incurriendo en cierto grado de permisividad ante la Administración, y por ende, socavando su propia independencia funcional y de criterio dentro de la dependencia organizativa.

En ausencia de norma superior que contradiga los párrafos anteriores, se tiene por notificada del proceder de esta jefatura de Auditoría en la administración de su personal conforme a lo expuesto en este oficio; además, cabe recalcar que las regulaciones administrativas que en adelante se originen, deberán ser conocidas de manera previa por la Auditora Interna con el fin de velar por los atributos de esta Unidad.

Se reitera, que con lo expuesto y solicitado, esta Auditoría Interna no pretende violentar el Principio de Legalidad, y mucho menos pretende que el personal de esta Unidad sea excluido de regulación alguna; por el contrario, se pretende velar que el alcance de las disposiciones no afecte la independencia funcional y de criterio, y que no limiten el cumplimiento de las competencias que devienen del ordenamiento jurídico.

Atentamente,

Mauren Navas Orozco
Auditora Interna



JAM
C archivo

¹¹ Ley N° 8292. Ley General de Control Interno. Asamblea Legislativa. Gaceta 169 del 4/09/2002