DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio N 03705

28 de abril, 2011
DJ-0451-2011

Señor
Miguel A. Carabaguíaz Murillo
Presidente Ejecutivo
INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES (INCOFER)

Estimado señor:

Asunto: *Se resuelve solicitud de autorización para el nombramiento interino del auditor interno por incapacidad del titular.*

Se refiere este Despacho a su oficio número P.E 156- 2011, presentado a la Contraloría General de la República el día 6 de abril del año en curso, mediante el cual se solicita autorización para el nombramiento interino de auditor interno por incapacidad del titular que ejerce funciones en ese Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER).

Señala el INCOFER que en razón del problema de salud que padece el Licenciado José Enrique Umaña Chavarría, quien es el auditor titular de esa institución, se encuentra incapacitado como consecuencia de una delicada intervención quirúrgica, a cual fue sometido a finales del mes de febrero del año en curso y posiblemente lo mantendrá fuera de la institución por algún tiempo más, lo cual preocupa al Consejo Directivo de ese instituto, pues considera inconveniente para el interés institucional que la Auditoría Interna no cuente con un profesional que esté al frente de la misma.

Igualmente, afirma el gestionante que la preocupación se sustenta no sólo en la innegable labor que presta la Auditoría Interna, sino también por la obligación que tiene el Auditor Interno de asistir a las sesiones del Consejo Directivo, con voz, pero sin voto, por disposición legal, tal y como lo establece el artículo 27 inciso h) de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Ferrocarriles, Ley número 7001. Situación que se ha venido cumpliendo desde la promulgación de la ley y que ahora se echa de menos, en razón de la incapacidad que sufre el auditor titular, por lo que el Consejo Directivo no cuenta actualmente con esa importante labor fiscalizadora en las sesiones de Junta Directiva.

Además, manifiesta el personero del INCOFER que la Auditoría Interna está conformada sólo por dos funcionarios de planta, incluyendo al Auditor Interno y otro profesional, por lo que, bajo la situación actual, sólo existe un funcionario de planta laborando en esa dependencia, lo cual constituye una limitación para el accionar de la auditoría, problema que preocupa al Consejo Directivo y a la Presidencia Ejecutiva.

Asimismo, informa el INCOFER que el Consejo Directivo, en sesión ordinaria número 1858- 2011, acuerdo 3519 de fecha 28 de marzo del 2011, acordó autorizar a la Presidencia Ejecutiva para que realice las gestiones necesarias ante este órgano contralor para nombrar de forma interina al Licenciado Carlos Madriz como Auditor Interno, por el período que el señor José E. Umaña se encuentre incapacitado, lo anterior sujeto a la aprobación de la Contraloría General de la República.

I. Criterio del Despacho.

A efectos de dar respuesta a esta solicitud de autorización para el nombramiento interino de auditor interno por incapacidad del titular, que presenta el INCOFER, es importante destacar que este órgano contralor, recientemente ya se pronunció y abordó en un caso similar este tema, siendo que mediante oficio No. 3668 (DJ- 448- 2011), se atendió consulta que planteó la interrogante en relación con el nombramiento temporal en sustitución del auditor interno, cuando se presentan incapacidades, las cuales pueden prolongarse en el tiempo por extensos períodos que incluso pueden resultar indeterminados.

Al respecto, esta Contraloría General de la República determinó que las incapacidades, como supuesto que genera para la institución empleadora la necesidad de sustitución del trabajador, y con ello la posibilidad de efectuar un recargo de funciones, o bien, un nombramiento en condición interina, no se encuentra regulado en el numeral 31 de la Ley General de Control Interno.

Igualmente, es importante indicar que en este supuesto de las incapacidades persiste la relación de servicio del auditor con la institución pública a la cual pertenece, por lo que no existe una conclusión de la relación de servicio, sino a lo sumo una suspensión o interrupción de esa relación, pero no una ruptura o desligue total y permanente. En ese sentido, la incapacidad constituye una causa de suspensión del contrato de trabajo.

La incapacidad del trabajador en nuestro sistema de protección social, se encuentra vinculada también con el ejercicio de otros derechos fundamentales como lo son el derecho a la salud derivado del derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, el principio de igualdad y demás principios de justicia social, solidaridad nacional y protección especial del enfermo desvalido. En ese sentido, el trabajador que padece de una enfermedad o sufre un accidente, no puede verse obligado a reincorporarse laboralmente soportando sus dolencias y mucho menos el patrono puede optar por su despido, con el perjuicio de que continúa con una situación delicada de salud.

De manera que para la sustitución temporal por incapacidad del auditor interno (titular), como no está contemplado ese supuesto dentro de la regulación que establece el artículo 31 de la Ley General de Control Interno no se requiere autorización alguna de esta Contraloría General de la República, puesto que dicho supuesto escapa de la competencia asignada a este órgano contralor por medio de la citada normativa. Además, al ser un tema laboral, corresponde a cada institución o administración pública activa, en su condición de patrono o empleador, por medio de sus respectivos jerarcas, determinar conforme a la regulación aplicable, la forma de proceder al efectuar en esos casos la correspondiente sustitución temporal.

Asimismo, es importante destacar que las instituciones públicas estatales y no estatales, son las encargadas de designar y nombrar temporalmente al auditor sustituto por razones de incapacidad, sin requerir autorización alguna por parte de este órgano contralor, esa circunstancia no disminuye o menoscaba las competencias de esta Contraloría General para efectos del ejercicio de la fiscalización posterior en relación con las decisiones administrativas adoptadas, pues las mismas involucran aspectos relacionados con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, en especial con el sistema de control interno, el cual bajo ninguna circunstancia debe ser debilitado o puesto en riesgo y el nombramiento o designaciones de auditores es un tema sensible a ese control interno.

Las instituciones públicas al designar y nombrar al auditor sustituto bajo el supuesto de incapacidad aquí analizado, deben respetar y aplicar el ordenamiento jurídico de manera integral, máxime las normas que regulan aspectos propios de los auditores, como son: requisitos académicos, experiencia e idoneidad para ejercer el cargo de auditor, sus competencias, obligaciones y garantías, entre otros. Dentro de esa normativa se tiene al menos la Ley General de Control Interno, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, entre otras, así como los reglamentos a las mencionadas leyes, lineamientos y circulares atinentes emitidos por esta Contraloría General de la República, como son los"Lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos, y las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos", en tanto pueden servir como parámetro de buenas prácticas que vengan a complementar la regulación aplicable en cada caso.

Por consiguiente, debe entenderse que el tema de incapacidades es un asunto cuya resolución corresponde dilucidar al tenor del régimen laboral, estatutario o relación de servicios en que se encuentre cada auditor internos, con lo cual resulta apropiado aplicar tanto los principios del régimen de empleo público –en lo que corresponda- como la normativa interna y propia de carácter laboral – Reglamentos Autónomos de Servicios o Reglamento Interno de Trabajo- que haya emitido cada institución, en lo que respecta a la sustitución temporal de sus funcionarios o empleados.

II. Conclusión.

De lo anterior se concluye:

a) Que el artículo 31 de la Ley General de Control Interno no regula el supuesto de nombramientos temporales por sustitución en los casos en que se presenten incapacidades del auditor interno.

b) Que los entes y órganos públicos tienen el deber de suplir las ausencias temporales del auditor que se generen por razones de incapacidad, sea mediante el nombramiento interino por sustitución temporal o por recargo a otro funcionario de la Auditoría Interna, siempre cumpliendo con los requisitos académicos, de experiencia e idoneidad para el desempeño del puesto, conforme al ordenamiento jurídico y la normativa interna de carácter laboral, estatutario o relación de servicios que posea cada institución pública.

c) En el caso particular que aquí se conoce, se procede a *rechazar* por improcedente la solicitud de autorización presentada por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) para el nombramiento interino de auditor por incapacidad del auditor titular de esa institución, toda vez que las sustituciones temporales por incapacidad del auditor o subauditor internos, no están contempladas dentro de la regulación que establece el artículo 31 de la Ley General de Control Interno. Consecuentemente no se requiere autorización alguna de esta Contraloría General de la República, y ese supuesto escapa de la competencia asignada a este órgano contralor, siendo por ese motivo improcedente la solicitud planteada por el gestionante.

d) Que en cualquier caso se mantienen incólumes las competencias de esta Contraloría General de la República para ejercer una fiscalización posterior, en relación con las decisiones administrativas adoptadas por los entes y órganos públicos para solventar las ausencias temporales del auditor por razones incapacidad, toda vez que se trata de un ámbito relacionado directamente con el control interno, que es parte de los componentes de la Hacienda Pública.

De la forma expuesta se tiene por atendida su gestión.

Atentamente,

Lic. Hansel Arias Ramírez
Gerente Asociado

Lic. Iván Quesada Rodríguez
Fiscalizador

IQR/ccb
C: Area de Fiscalización Servicios de Infraestructura, DFOE.
Archivo Central
NI: 6110- 2011
G: 2011001006-2