

AU-005-2023 AS

01 de setiembre, 2023
CNE-AI-OF-274-2023

Señora
Rocío Zamora Fallas, Jefe
Unidad de Servicios Generales

ASUNTO: Asesoría sobre uso de la Bitácora de Control de Ingreso a Instalaciones de CNE.

Estimada señora:

De conformidad con lo establecido en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno (LGCI) N°8292¹ que confiere a las Auditorías Internas la potestad de:

“(...) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; (...) a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento”.

La Auditoría Interna en uso de la potestad que le da el artículo 21 del mismo cuerpo legal citado, como actividad independiente, objetiva y asesora, tiene la responsabilidad de proporcionar a la ciudadanía garantía razonable de que la actuación del jerarca y del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal, técnico y a las sanas prácticas, motivo por el cual, se realiza la ejecución de auditorías, estudios especiales, **asesorías** y advertencias; además, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)², se cumplen las funciones que se indican a continuación:

“Artículo 70.- De las competencias. De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público R-DC-064-2014, compete a la Auditoría Interna, primordialmente lo siguiente: ...

¹ Del 04 setiembre 2002

² Del 28 febrero, 2023



b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes.

c) Verificar que la Administración Activa tome las medidas de control interno correspondientes, en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios.

d) **Asesorar, en materia de su competencia**, a la Junta Directiva y Administración Activa; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento. (...)

Además, de conformidad con lo enunciado en el oficio 14315, DFOE-SOC-0976³ de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Fiscalización de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, que dicta:

“Dentro de este contexto, en reiterados pronunciamientos, el Órgano Contralor ha analizado el tema de la competencia de asesoría que ejercen las auditorías internas. Sobre el particular, se ha considerado que la competencia asesora por parte de las auditorías internas es una competencia que busca aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones en una determinada administración; no obstante, se ha enfatizado también en que tanto la asesoría (...) que las auditorías internas formulen, no deben ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que también caracteriza el ejercicio de su función.

(...) Bajo este orden de ideas, se ha concluido que el ámbito de aplicación del artículo 22, inciso d) de la LGCI no debe circunscribirse solamente a la asesoría al jerarca, sino que puede el Auditor también asesorar a los titulares subordinados de la administración que de conformidad con el artículo 9 de la LGCI, conforman el sistema de control interno.”

“... Así las cosas, se indica que las auditorías internas poseen la facultad de dar asesoría y advertencias a los titulares subordinados, en el tanto se brinde de conformidad con sus competencias y observando las prohibiciones correspondientes. De forma tal que, el criterio que se emita sea con la prudencia y el tino necesarios a fin de no interferir, ni mucho menos sustituir la voluntad administrativa; en cuyo caso deberá preservarse en todo momento su independencia y objetividad respecto de los órganos que fiscaliza, incluyendo el jerarca. (...) ...”

Igualmente, la Directriz N°011-2014⁴ sobre adopción de la “Guía técnica sobre el servicio de asesoría de las auditorías internas del sector público”, dispone:

“1. QUÉ ES ASESORÍA. El servicio preventivo de asesoría consiste en proveer a la Administración Activa (fundamentalmente al jerarca, aunque no de manera exclusiva, según

³ 24 de setiembre, 2019

⁴ 15 de diciembre de 2014 AI TEC

determine el Auditor) criterios, opiniones, sugerencias, consejos u observaciones en asuntos estrictamente de la competencia de la Auditoría Interna, con la intención de que se conviertan en insumos para la administración activa, que le permitan tomar decisiones más informadas y con apego al ordenamiento jurídico y técnico, sin que se menoscaben o comprometan la independencia y la objetividad de la Auditoría Interna en el desarrollo posterior de sus demás competencias...

2. IMPORTANCIA DEL SERVICIO DE ASESORÍA. La asesoría es un servicio esencialmente constructivo y preventivo. Su importancia radica en que constituye un medio para suministrar a la administración activa un insumo que propicia la toma de decisiones mejor orientadas y apegadas al deber de probidad, al ordenamiento jurídico y técnico, a las sanas prácticas y al cumplimiento de los objetivos del control interno.

De este modo, la asesoría es un mecanismo para que la Auditoría Interna agregue valor a la gestión institucional, y contribuya al logro de los objetivos y a la rendición de cuentas..."

A través de la competencia para asesorar, la Auditoría Interna pretende prevenir conductas que puedan ocasionar daño o perjuicio a la hacienda pública o bien, la ocurrencia de algún delito de carácter funcional.

Sobre el principio de legalidad y reserva de ley, la Constitución Política⁵ establece en su artículo 11, lo siguiente:

"Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas."

En el mismo contexto, la Ley General de Administración Pública (N°6227)⁶ en su artículo 11, señala:

"1) La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2) Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa."

Habiendo expuesto lo correspondiente sobre el tema de principio de legalidad y reserva de ley al que se debe la administración pública y sus funcionarios e informado sobre los alcances de

⁵ 7 de noviembre de 1949

⁶ Del 01 de diciembre, 1978

la competencia atribuida a la Auditoría Interna para asesorar al Jerarca o a lo stitulares subordinados, se informa lo siguiente:

La Auditoría Interna solicitó a los Oficiales de Seguridad las “Bitacoras de Control de Ingreso a Instalaciones de la CNE”, de la semana contenida entre el 20 y 26 de agosto con la finalidad de obtener un dato de una persona que en apariencia ingresó a la CNE en un vehículo externo, sin embargo, no fue posible verificar la información debido a lo siguiente:

1. Datos solicitados en el encabezado de la Bitácora

- **Fecha:** Aunque al inicio de la hoja se incluye un espacio para incluir la fecha, se utiliza la práctica de insertar la fecha en cualquier línea de la bitácora y en algunos sombrear la fecha.
- **Oficial:** En el espacio asignado se incluye el nombre del oficial que inicio la hoja, pero cuando se hacen los cambios de fecha, no es posible visualizar el nombre del oficial a cargo.
- **Turno:** Algunas boletas no tienen indicación de las horas incluidas y en apariencia, cuando se indica es de las 6 a.m a las 18 horas, es decir no están incluyendo los vehículos que ingresan posterior a las 18 horas.

2. Contenido de la Bitácora

- **Placa vehículo:** Algunas personas ingresan caminando y se indica el ingreso a pie, pero también hay indicación A/P, pero no se indica qué significa.
- **Nombre y apellidos:** Algunas veces se indica el nombre y dos apellidos, otros solo un apellido, en algunas ocasiones se indica por ejemplo: Alexis Alfaro con el número de cédula 4-178-086, pero luego aparece como Alexander Alfaro con el mismo número de cédula.
- **Cédula:** Todos tienen un número de identificación, solo que cuando es un número especial, el espacio resulta insuficiente.
- **Empresa o Institución:** Presenta serias deficiencias, ya que algunos nombres son un poco ilegibles o mal consignados, también se hace la indicación “Personal”, entre otros.
- **Persona a quien visita:** Normalmente se indica CNE, pero no se indica el nombre de la persona o mínimo la Unidad o Proceso.
- **Hora de entrada y salida:** Normalmente se consigna la hora de entrada, pero en apariencia, muchas personas no salen de la CNE, o bien, no se consigna la salida.

3. Uso del Folio vuelto.

- Algunos folios están escritos por ambos lados, otras no consignan información al dorso, pero no se inutiliza el folio con una línea transversal lo que puede provocar alteraciones.

4. Uso regular de la Bitácora: En apariencia la Bitácora no es usada de forma regular, ya que no se visualiza el ingreso de personal y otros durante los fines de semana, ni posterior a las 18 horas, condición que limita el fin para el cual se concibe el uso de este control.

5. Procedimiento para uso de la Bitácora: Visualizado el Manual de Procedimientos, no se observó la existencia de un procedimiento para vigilar el cumplimiento de los alcances de la contratación del Servicio de Vigilancia y donde se regule el objetivo y el procedimiento a seguir para el uso de la bitácora y el cumplimiento de los atributos establecidos, así como la periodicidad de revisión por parte de la Unidad de Servicios Generales.

6. Numeración Bitacóra: Según las bitacóras analizadas no se logra visualizar que las mismas tengan un numero consecutivo impreso, que permita mantener una coordinación de folios de dichas bitacóras.

Los anteriores resultados evidencian, un posible mal uso del formulario, control insuficiente y no se brinda la información necesaria para determinar quién ingresó a la CNE, para qué ingresó, a quien visitó y en qué momento se retiró, entre otros aspectos que desvirtúan la utilidad del uso de la bitácora, por otro lado, el hecho de que los formularios carezcan de numeración, facilita la pérdida y manipulación del instrumento, por lo cual se le insta a usted como responsable de Servicios Generales, realizar los ajustes necesarios y monitorear el las acciones que se realicen garantizando un eficaz y eficiente Control Interno.

En ese sentido, el Artículo 34 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de la CNE, indica: La Unidad de Servicios Generales. Es la Unidad de apoyo que se encarga de la administración del equipo, materiales y servicios adquiridos o contratados por la CNE y según lo requieran las otras unidades para su adecuado desempeño.

De acuerdo con las competencias, regulaciones en la materia y de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico vigente, particularmente, la Ley General de Control Interno, artículos, 8 y 10, establecen con total claridad que la responsabilidad del sistema de control interno y por consiguiente, el garantizar la transparencia, legalidad y total apego a los principios del sistema, recae en el Jerarca y titular subordinado, según lo siguiente:

*“Artículo 8º—**Concepto de sistema de control interno.** “...Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:*

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico...”*

(...)

Artículo 10. —Responsabilidad por el sistema de control interno. “...Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento...”

Por su parte el artículo 15, de la misma Ley General de Control Interno, establece como una obligación de la Administración:

“Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: (i.), ii. La protección y conservación de todos los archivos institucionales, iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.”

En el mismo sentido, las Normas de Control Interno para el Sector Público⁷, normas 4.4, .4.4.1 y 5.6.2, establecen lo siguiente:

4.4: Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información: *“... El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, (...)”*

4.4.1 documentación y registro de la gestión documental. *“... El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda...”*

5.6.2 OPORTUNIDAD: *“...Las actividades de recopilar, procesar y generar información deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales...”*

⁷ Emitidas por la Contraloría General de la República, Resolución R-CO-9-2009, publicada en La Gaceta No. 26 del 6 de febrero de 2009

Las citadas normas también precisan la obligación de la Administración Activa de dar seguimiento al Sistema de Control Interno y de atender de manera efectiva y con prontitud los resultados de las revisiones que realiza la Auditoría Interna, según lo siguiente:

6.1 Seguimiento del SCI. *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.*

Por todo lo mencionado, esta Auditoría Interna se permite al respaldo de sus competencias de asesorar a la administración activa, en este caso, a la Unidad de Servicios Generales y le recuerda que el bloque de legalidad aquí citado, les responsabiliza por mantener un sistema de control interno eficaz, eficiente y el deber de contar con documentos y datos fiables de manera que se garantice el resguardo de la información del ingreso de visitantes externos y la gestión y persona a la que se dirigen, así como anotar la hora efectiva de salida de todas las personas que ingresan a la institución.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 33°, incisos b) y c) de la Ley General de Control Interno, se solicita en atención a esta asesoría, tomar las prevenciones necesarias de acuerdo con la normativa aquí señalada y mantener una administración sana y libre de inconsistencias.

Atentamente,

Elizabeth Castillo Cerdas
Auditora Interna

C: Archivo
ECC/rgj