

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio No. **11551**

24 de noviembre, 2010
DJ-4019-2010

Licenciados
Maynor Solano Carvajal, CPA
Presidente
Sonia Sandoval Obando
Coordinadora – Comité de Desarrollo Profesional
Asociación Instituto de Auditores Internos de Costa Rica.

Estimados señores:

Asunto: Se atiende consulta sobre la participación de los funcionarios de auditoría interna del sector público en los talleres de evaluaciones de calidad, contratados por los entes u órganos públicos y las empresas privadas.

Nos referimos a su oficio No. IAI-163-2010 del 7 de octubre del presente año, mediante el cual solicita el pronunciamiento en cuanto si es viable la participación de sus agremiados como “asistentes”, en donde el Instituto sea contratado para prestar los servicios de evaluación de calidad. Además, de la consulta se desprende, que por esa participación, los asistentes no reciben ningún tipo de remuneración, pues se consideran “talleres” para efectos de la acreditación final.

I.- Antecedentes de la consulta:

1. Manifiesta que el Instituto de Auditores Internos de Costa Rica es una asociación que agremia la mayoría de los auditores internos del sector público y otro grupo importante del sector privado.
2. Dentro de sus objetivos está promover el mejoramiento y perfeccionamiento profesional de sus miembros, por medio de la divulgación e intercambio de conocimientos, experiencias y nuevas técnicas, entre otros.
3. Que para alcanzar sus objetivos cuenta dentro de sus órganos con un Comité de Desarrollo y Actualización Profesional que ejecuta su trabajo, mediante un Programa que tiene como objetivo acreditar la calidad profesional de los auditores internos ante personas y organizaciones pública y privadas, lo cual garantiza que el auditor posea los conocimientos técnicos para desarrollar con eficiencia las actividades propias de su profesión.
4. Como parte de ese programa, se desarrolla el curso denominado “EVALUADOR/VALIDADOR DE CALIDAD”.
5. Al finalizar el curso, si el participante aprueba el examen escrito, obtiene un certificado, no obstante, para obtener la acreditación final, debe realizar al menos 3 talleres prácticos como asistente en un equipo evaluador a cargo de un experto, nivel que no ha alcanzado ninguno de nuestros afiliados.
6. Agrega, que la alternativa con la que cuenta el Instituto para ofrecer esa parte de la capacitación a los agremiados que han obtenido su acreditación como Evaluador Interno, los cuales en su mayoría ejercen puestos en el sector público, es invitándolos a participar en talleres prácticos, sin costo alguno, como asistentes en los procesos de

evaluación externa en donde el Instituto de Auditores Internos sea contratado, proceso que es atendido en conjunto por el Instituto local y el Instituto Global (entidad que aporta al líder del grupo), mediante la suscripción de un contrato con la entidad que solicita la evaluación.

7. Como parte del proceso de formación de equipos, el Instituto circuló invitación a todos los agremiados que han sido acreditados como evaluadores internos y que tienen interés en acreditarse como evaluadores externos para que presenten sus atestados, pero se genera una duda en cuanto a la viabilidad de su participación como asistentes en esos talleres, no obstante, que el pago de servicios se efectúa al Instituto.

II.- Consideraciones previas.

De conformidad con el artículo 29 de su Ley Orgánica No 7428 del 7 de septiembre de 1994, se advierte que en el ejercicio de su función consultiva, la Contraloría General de la República podrá atender las consultas que le dirijan los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 (Los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos que indica esta Ley). No obstante, tales consultas deberán ajustarse a las normas que, reglamentariamente, se establezcan para prever el buen uso de esta facultad.

Así las cosas, para la atención de las consultas, esta Contraloría General emitió la circular N° CO-529, publicada en La Gaceta N° 107 del 05 de junio del año 2000, denominada “Circular sobre la atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, donde se establecen los requerimientos para la presentación de ese tipo de gestiones.

Dentro de esos requerimientos, se señala que este órgano contralor evacuará las consultas, siempre que versen sobre materias propias de sus competencias constitucionales y legales.

Ahora bien, una vez vista la consulta que nos ocupa, se entiende que ésta se refiere entre otros aspectos, a las contrataciones administrativas realizadas entre los entes u órganos públicos, organizaciones privadas y el Instituto de Auditores Internos, con el objeto realizar las evaluaciones de calidad, para lo cual, en esas contrataciones se contaría con la prestación de servicios, en forma gratuita, de los auditores que ostenten la acreditación final de “evaluadores externos”. Razón suficiente, para que este órgano contralor, conforme a sus competencias constitucionales y legales de fiscalización de la Hacienda Pública, y a modo general, emita las consideraciones necesarias y pertinentes en atención los elementos consultados.

Pues, no se debe olvidar, que en tratándose de las auditorías internas de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, esta Contraloría General tiene la obligación de fiscalizarlas, a efectos de que cumplan adecuadamente las funciones que señala el ordenamiento jurídico y técnico.¹

Bajo ese orden de ideas, se advierte que la gestión que se formula, no se ajusta a los términos antes expuestos, sin embargo, a manera de colaboración y en virtud de que la fiscalización de las auditorías internas, es resorte de este órgano contralor, en esta ocasión se procede a realizar en términos generales, las consideraciones sobre los aspectos planteados en su consulta.

¹ Véase el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y obsérvense los numerales 20, 21 y siguientes de la Ley General de Control Interno, No. 8292 del 31 de julio de 2002.

III.- Criterio de esta División Jurídica.

Primero, en cuanto a la responsabilidades del funcionario de auditoría interna de frente a las contrataciones de los servicios profesionales de evaluación de calidad.

La mejora continua en la organización es parte de una auditoría interna comprometida y dispuesta a cambiar en lo interno, fortaleciendo para ello, sus propios procesos y desarrollando un programa de aseguramiento de calidad de su labor, de suerte que le permita identificar sus fortalezas y aspectos a mejorar, como punto de partida para jerarquizar y agregar valor a sus funciones de fiscalización, de advertencia y asesoramiento a la Administración.

Sin lugar a dudas, dentro del contexto de las organizaciones públicas, las auditorías internas cumplen un papel desafiante, puesto que realizan una labor loable en cuanto a la fiscalización interna de los fondos y efectos públicos institucionales. Así, la Auditoría Interna como una actividad independiente, objetiva y asesora, proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Además, contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistemático y profesional, para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y los procesos de dirección en las entidades y los órganos. Más aún, la participación de la auditoría interna brinda una garantía razonable de que las actuaciones de los jefes y demás funcionarios de la organización se ejecutan conforme al marco legal y técnico, y a las prácticas sanas de administración.²

Para ello, los auditores, subauditores y el resto de los funcionarios de auditoría interna están obligados a cumplir con la jornada laboral de tiempo completo, salvo en casos especiales autorizados por este órgano contralor. Además, durante esa jornada, los funcionarios de auditoría tienen que cumplir con los deberes y potestades que por su naturaleza son amplios y de especial relevancia dentro de la organización. Véanse los artículos 30, 32 y 33 de la Ley General de Control Interno, No. 8292. Desde luego, ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jefe y de los demás órganos de la administración activa.³

Ergo, para mantener esa independencia, los auditores internos, subauditores internos y los demás funcionarios de auditoría interna, deberán cumplir con las competencias asignadas, en el ordenamiento jurídico y técnico aplicable, y acatar las disposiciones y recomendaciones emanadas por este órgano contralor, entre otros deberes. Asimismo, esos funcionarios tendrán las prohibiciones de realizar las funciones y las actuaciones de la administración activa, ejercer profesiones liberales fuera del cargo, con algunas excepciones, entre otras.⁴

Así las cosas, en el plano de la actualización y capacitación, resulta entendible que el auditor o el funcionario de auditoría pretenda adquirir nuevas técnicas y prácticas en su campo, no solo para contribuir a realzar sus habilidades, sino para orientar y mejorar sus propios procesos y los institucionales, así como, para dar relevancia a su función.

Ahora bien, de acuerdo con la propuesta que formula el Instituto de Auditores Internos y que en esta ocasión se consulta, la idea es que ese Instituto ofrece sus servicios profesionales

² De conformidad con el artículo 21 de la Ley General de Control interno, No. 8292, se conceptualiza la “Auditoría Interna”.

³ Véase el artículo 25 de la Ley General de Control Interno.

⁴ Obsérvense los artículos 32 y 34 de la Ley de cita.

atinentes al tema de evaluaciones de calidad en las instituciones y empresas del Estado, así como a las organizaciones de carácter privado. Luego, en cada contratación, reclutar en condición de “asistentes” a los auditores que ostenten la acreditación final como evaluadores externos. Según se expone, contarían con la orientación de un líder en esas contrataciones o “talleres”. De esa forma, el Instituto sustituiría la contratación de personal profesional experto por auditores, para que sean ellos los que colaboren con las evaluaciones de calidad, es decir, el contratista contaría para la prestación de los servicios profesionales con los "asistentes" que trabajarían de forma gratuita para él.

En definitiva, es de advertir, que un aspecto importante a considerar, es la confidencialidad de la información de las organizaciones a donde se prestarían los servicios de evaluación de calidad. Claro está, que la información del ente u órgano contratante puede ser muy sensible, tanto es así, que en algunos pliegos de condiciones de la contratación administrativa, se incluyen cláusulas de confidencialidad, con las cuales se pretende prevenir cualquier daño.

Razón por la cual, deberá tenerse presente las consecuencias que podrían derivarse de una infracción a esas cláusulas de confidencialidad, pues resulta claro que el contratista, no podrá revelar los datos de su trabajo a terceros, sin embargo, los “asistentes” en estricto sentido, se considerarían como terceros, con lo cual, se genera un total inconveniente tanto para Administración contratante, el contratista y los propios participantes.

Asimismo, es relevante considerar el tema de la responsabilidad de los servidores de auditoría, es decir ¿Hasta dónde llegaría su responsabilidad por los resultados obtenidos de su trabajo en esas contrataciones? Desde el punto de vista académico, bastará que cumplan con los talleres requeridos para que obtengan su acreditación, pero desde la óptica de la responsabilidad contractual ante el Instituto y la Administración contratante, tal pareciera que, no se cuenta con la transparencia suficiente para medir sus alcances, pues, es diferente cuando los que realizan el trabajo son profesionales pagados por el Instituto, a quienes la exigencia de responsabilidad debería establecerse meridianamente. La situación como la que se plantea aquí, conlleva a cuestionar sí la responsabilidad en torno a la participación de los “asistentes” se circunscribe meramente en la parte académica, o por el contrario, podría producir alguna infracción a otro régimen de responsabilidades, puesto que resulta difícil entender los alcances de la participación de los “asistentes” en este tipo “talleres”.

Segundo, sobre el impacto en el precio de las contrataciones de evaluación de calidad.

Como ya se indicó en líneas precedentes, cualquier organización, ya sea privada o pública, podría contratar los servicios profesionales del Instituto de Auditores Internos en coordinación con el líder (valuador externo certificado) y el Instituto Global, para realizar evaluaciones de calidad de la gestión administrativa. De allí, que bajo condiciones normales, el contratista se encontraría en la necesidad de reclutar personal con suficiente solvencia técnica en el campo, a efectos de que con la supervisión del líder, se cumpla el objeto contractual. Desde luego, esa contratación de personal experto implicaría que se incurra en costos operativos, donde en principio, tendría que cancelar honorarios profesionales o salarios, según sea la modalidad a seguir.

No obstante, conforme a la propuesta del Instituto, la designación de los “asistentes” sustituiría la contratación del personal experto requerido, es decir, el contratista estaría gozando de un beneficio económico particular, pues tendría a los "asistentes" que trabajarían de forma gratuita para él, lo cual, en tesis de principio, se debería reflejar en el precio de la contratación.

Por eso, ante tales circunstancias, se esperaría que al haber una posible reducción de costos operativos por la no contratación de personal, ésta impactara en el precio que el Instituto cobraría a sus clientes, en la especie, a los entes y órganos públicos contratantes, toda vez, que eso podría colocar al oferente en una mejor posición con respecto al mercado. En todo caso, esto no resulta nada claro dentro del marco sugerido en la consulta.

Tercero, respecto del cumplimiento de las funciones de auditoría y la posible violación de la prohibición.

Otro aspecto a considerar, y si se quiere el más importante en relación con la consulta planteada, es el respeto del régimen de las prohibiciones y el cumplimiento de los deberes de auditoría. De acuerdo con los motivos que conducen la petición, resulta palmario que para llevar a cabo esa participación en los procesos de contratación o “talleres” en otra organización – pública o privada-, en la cual trabaja el funcionario de la auditoría interna, deberá otorgar un permiso o vacaciones. Con todo esto, también se desprende que esa participación del funcionario de auditoría sería en calidad de practicante y no como empleado remunerado. Sin embargo, tal y como se ha indicado anteriormente, la gestión realizada por éste, respondería a las obligaciones contractuales adquiridas por ese Instituto de Auditores Internos u otra persona jurídica con otros entes u órganos contratantes de los servicios para la evaluación de calidad. Más aún, bajo esa hipótesis, podría suceder que sea la propia Administración para la cual labora el funcionario de auditoría, la que contrate dichos servicios con el Instituto.

En realidad, de los supuestos anteriores, se colige que el auditor o el funcionario de la auditoría interna, dejaría temporalmente su cargo, en aras de realizar funciones de auditoría, atinentes a la evaluación de calidad en otra organización y con arreglo a una relación comercial y privada entre Instituto de Auditores Interno y otra institución pública o entidad privada.

En tesis de principio, se admite que exista un objetivo meramente académico para el funcionario, donde él se beneficiaría con esa práctica o taller a fin de obtener su acreditación. Sin embargo, su participación iría más allá de esa finalidad denominada “taller”, pues resulta evidente que existiría una relación comercial donde un tercero cobraría por la prestación de los servicios profesionales a la Administración Pública, de modo tal, que por las funciones que realizaría el funcionario de auditoría en las contrataciones administrativas, el contratante obtendría un beneficio económico. En otros términos y desde una óptica simplista, la Administración Pública cancelaría el salario del funcionario de auditoría, para que realice funciones (de forma gratuita) en la ejecución contractual entre un tercero y una institución pública o una empresa privada, pero cuyo fin último, es el lucro en dicha prestación de servicios.

Es criterio de esta División, que la situación anterior podría infringir la prohibición del artículo 34 inciso c) de la Ley General de Control Interno, No. 8292, puesto que habría prohibición para ejercer las profesiones liberales fuera del cargo, salvo en asuntos estrictamente personales, en los de su cónyuge, sus ascendientes, descendientes y colaterales por consanguinidad y afinidad hasta tercer grado.

Pues, uno de los aspectos que más preocupa a este órgano contralor, es la realización de actividades de auditoría por parte de los funcionarios públicos en forma privada, independientemente sea a título gratuito u oneroso. Precisamente, se debe evitar la posible colisión entre intereses públicos y privados, para ello, el régimen de prohibición, tiende a mantener la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función de auditoría. Todo eso, con el objeto de garantizar el correcto y eficaz ejercicio de esa función pública.

Siempre bajo la inteligencia de esa norma, en el caso particular, las funciones que iría a desempeñar ese servidor de auditoría interna en su condición de “practicante” fuera de su cargo, serían de auditoría, con lo cual, aún y cuando no sean remuneradas, pues para el servidor tienen una finalidad académica, en sustancia, hay una intención comercial de un tercero con el Estado. De ahí, que eventualmente se produciría una afectación de la prohibición genérica, bajo los supuestos previstos en el artículo 34 inciso c) de la Ley General de Control Interno, que impide en efecto, ejercer liberalmente las “profesiones liberales”. Para mayor abundamiento sobre el tema, véase el dictamen C-11-2004 del 13 de enero de 2004, emitido Procuraduría General de la República.

Sin ánimo de profundizar en las eventuales trasgresiones a dicha norma, lo cierto es que en resumidas cuentas, si un auditor interno participa en esas contrataciones, prestando sus servicios –de naturaleza profesional- ya sea a título gratuito u oneroso, podría estar afectando dicha prohibición, por supuesto, siempre que esté en la posibilidad de ejercer liberalmente una o más profesiones o que la ley especial así lo impida. Ergo, se reitera que por la posible participación en dichas contrataciones de servicios, el funcionario podría exponerse ni más ni menos, a un ejercicio ilegal de la profesión liberal fuera del cargo.

IV.- Conclusiones:

Con fundamento en las consideraciones generales antes expuestas, se concluye, que la participación de los “asistentes” –funcionarios de auditoría que pretenden la acreditación final como evaluadores externos- en las contrataciones para la prestación de servicios profesionales de las evaluaciones de calidad (talleres), las cuales efectuaría el Instituto de Auditores Internos en otras organizaciones del sector público y privado, deberían reflejar una reducción en el precio que cobraría ese Instituto. Por otra parte, de los elementos de la consulta, debería quedar claro el alcance de la responsabilidad de los “asistentes”, en lo particular sobre la confidencialidad de la información de la organización que sería evaluada, es decir, hasta donde llegaría su responsabilidad por los resultados obtenidos y las conductas eventualmente irregulares en esas contrataciones.

Por último y la más importante consideración, es que al tenor del inciso c) del artículo 34 de la Ley General de Control Interno, los auditores internos, subauditores internos y demás funcionarios que en la eventualidad participen en las contrataciones, donde el Instituto de Auditores Internos u otra persona física o jurídica realicen para la prestación de servicios profesionales sobre evaluaciones de calidad de la gestión, denominados para los efectos de una acreditación final, como “talleres” de evaluaciones de calidad, podrían infringir el régimen de prohibiciones, en la especie el artículo 34 inciso c) precitado, puesto que los servidores realizarían funciones sustantivas de auditoría fuera de su cargo. Por tanto, resulta prohibido que el funcionario preste servicios profesionales en forma liberal en ámbitos diferentes a la profesión requerida para el ejercicio del cargo público en la institución para la cual labora.

Atentamente,

Lic. Navil Campos Paniagua
Gerente Asociado

Lic. Raúl Camacho Méndez
Fiscalizador

RCM/NCP/ysp
Ci: Archivo Central
NI: 19559
G: 20010002767-1