

## DIVISIÓN JURÍDICA

---

Al contestar refiérase  
al oficio N° **12959**

23 de diciembre de 2010  
**DJ-04185-2010**

Licenciado  
Marco Antonio Segura Seco  
Alcalde  
**MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ**

Estimado señor:

**Asunto:** *Se atiende consulta sobre participación de Auditoría Interna en proceso de certificación ISO 9001-2008 de la Municipalidad de Escazú.*

Se refiere este Despacho al oficio número DA-204-10 del 3 de mayo de los corrientes, recibido en esta Contraloría General el pasado 6 de mayo en curso, suscrito por el Alcalde Marco Antonio Segura Seco, por el cual se consulta si es factible excluir a la auditoría interna municipal del proceso de certificación de calidad que lleva la municipalidad de Escazú.

Sobre el particular, de primer orden se debe tener presente que para el ejercicio de la función consultiva, se han emitido una serie de lineamientos y criterios, según los cuales no compete a esta Contraloría General resolver por vía de consulta los casos concretos que tiene bajo análisis la Administración respectiva. De tal suerte que la función consultiva se circunscribe a la emisión de criterios de carácter general sobre aspectos jurídicos y no sobre las gestiones específicas.

Así las cosas, será responsabilidad de esa Administración valorar la posición que a continuación se desarrolla y resolver de la forma más ajustada a Derecho los asuntos que le sean sometidos para su conocimiento.

### **I.- Motivo de la consulta:**

Refiere de manera general el consultante que la Municipalidad de Escazú certificó la norma ISO 9001-2008. A raíz de esto, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica "INTECO", realizó la Auditoría de certificación con lo cual emitió algunas observaciones, entre ellas: "No es claro si el proceso de Auditoría Interna, debería incluirse en el sistema o no y si esto aplica". Sobre ello la Auditoría Interna de la Municipalidad de Escazú justificó, su salida del proceso alegando conflicto de interés o que no se tiene competencia para auditar el proceso.

Solicita a la Contraloría General se pronuncie sobre el particular, dado que la institución se deberá someter a una nueva auditoría para conservar la certificación. En criterio jurídico que se adjunta se concluye que al estar la auditoría interna adscrita al Concejo Municipal de la Municipalidad de Escazú como órgano deliberativo, no se encuentra asidero legal para excluir a dicha auditoría del Sistema de Gestión de Calidad (SGC).

## **II.- Criterio de la División:**

A efectos de dar respuesta a la presente consulta, de previo a determinar su función en la Administración Pública, es necesario tener claridad sobre el concepto y alcance de la norma internacional ISO 9001, específicamente la versión 9001-2008.

El proceso de certificación de las organizaciones basado en las normas ISO 9001 y sus versiones, está referido al diseño y a la implementación de un sistema de gestión de calidad para las organizaciones. Las diversas normas aprobadas por las autoridades competentes<sup>1</sup> en el tema de la normalización en las actividades, la calidad y la satisfacción del cliente, vienen a establecer requisitos y principios para operar dicho sistema.

Dichas normas nacen para mejorar la forma de trabajar en las organizaciones con el objetivo de satisfacer al cliente, administrar positivamente los riesgos, reducir costos y mejorar la calidad del servicio. Son aplicables a cualquier tipo de organización, independientemente del tamaño y del sector.

Específicamente la norma internacional ISO 9001-2008<sup>2</sup>, “promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que determinar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad o un conjunto de actividades que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso.

La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión para producir el resultado deseado, puede denominarse como “enfoque basado en procesos”.

Es importante señalar también que la Administración Pública está llamada al cumplimiento de sus fines legales basada fundamentalmente en principios de legalidad, eficiencia administrativa y buen gobierno.

De acuerdo con lo anterior, el diseño y la implementación de un sistema de gestión de calidad resultan aplicables a cualquier organización pública que lo adopte en el contexto de la mejora

---

<sup>1</sup> Organización Internacional de Estandarización; en Internet <http://www.iso.org/iso/home.htm>

<sup>2</sup> [http://www.utpl.edu.ec/iso9001/images/stories/NORMA\\_ISO\\_9001\\_2008.pdf](http://www.utpl.edu.ec/iso9001/images/stories/NORMA_ISO_9001_2008.pdf)

continua del servicio público. Al efecto el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública establece las condiciones que rigen la actividad de los entes públicos, la cual “deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”.

De igual forma la mejora en los sistemas de gestión de calidad en las organizaciones públicas están determinados por el deber que tiene todo funcionario público de “orientar su gestión a la satisfacción del interés público”<sup>3</sup>.

Así también el tema de la gestión de calidad en las organizaciones se relaciona con las acciones que forman parte a su vez del sistema de control interno que debe tener toda Administración activa para proporcionar seguridad en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias<sup>4</sup>. Propiamente el artículo 15 de la Ley General de Control Interno No. 8292, señala entre las actividades de control a las que se encuentra obligado el jerarca y los titulares subordinados, la documentación de políticas y procedimientos, en particular las transacciones y hechos significativos que se realicen en la institución.

Así entonces, además del fundamento legal que ampara la decisión administrativa que adopta el sistema de gestión de calidad a lo interno de una organización pública, se trata de una decisión de tipo estratégico.

En el caso que nos ocupa, la Municipalidad de Escazú ha emprendido la certificación del sistema de gestión de calidad bajo las normas ISO 9001-2008 como parte de las acciones de alcance institucional a partir de la definición de una política que involucra sanas prácticas de gestión.

Bajo esta tesitura, corresponde determinar si la Auditoría Interna ha de estar incorporada dentro del proceso de certificación del sistema de gestión de calidad institucional.

En primer lugar, de acuerdo con la Ley No. 8292, la Auditoría Interna es parte de la organización. Al respecto el artículo 20 *ibidem* establece que todos los entes y órganos sujetos a dicha ley tendrán una auditoría interna. Por su parte el artículo 24 del citado cuerpo normativo establece que el auditor y subauditor internos dependerán orgánicamente del máximo jerarca, quien los nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo a dichos funcionarios.

---

<sup>3</sup> Señala el artículo 3 de la Ley No. 8422 que “dicho deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente”.

<sup>4</sup> Artículo 7 de la Ley No. 8292. De acuerdo con el objetivo que debe cumplir el sistema de control interno, se encuentra el deber de ejecutar acciones para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

En este sentido se incorpora a la estructura de la Administración pero con funciones particulares en el ámbito del control interno. Así entonces, es preciso señalar que la naturaleza jurídica de la auditoría interna apunta a definirla como un órgano de control y asesoría de la administración con independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y los demás órganos de la administración activa. De acuerdo con el numeral 21 de la Ley No. 8292 se establece que *“la auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.”*

En esencia, la auditoría interna es una instancia a la que le corresponde garantizar que el sistema de control funciona adecuadamente en la organización, por lo que está llamada a realizar una labor preventiva y de fiscalización oportuna.

En suma, tanto el auditor como el subauditor internos llevan a cabo su función de acuerdo con el marco de competencias, potestades y deberes establecido a nivel legal<sup>5</sup>; en razón de ello tienen un posicionamiento privilegiado a lo interno de la organización y de frente al jerarca presentan una dependencia en cuanto a la rendición de cuentas y asignación de recursos. Asimismo, por la naturaleza de sus funciones tienen garantías para el aseguramiento de su función de control de la Hacienda Pública, entre éstas la independencia funcional y de criterio, la asignación de recursos para llevar a cabo de forma efectiva la gestión, la protección del personal de la auditoría interna, así como un procedimiento especial para el nombramiento y conclusión de la relación de servicio, entre los principales, tal y como lo señalan los numerales 23, 25, 26, 27 y 31 de la Ley No. 8292.

De acuerdo con lo expuesto, el auditor interno tiene el deber de atender las políticas institucionales<sup>6</sup> con la garantía por parte del jerarca de que no se le afecte en el ejercicio de sus competencias. Concretamente los incisos a), b) y d) del artículo 32 de la Ley No. 8292 establecen el deber de dicho funcionario de cumplir las competencias asignadas por ley, el ordenamiento jurídico y técnico aplicable, así como administrar de manera eficaz, eficiente y económica los recursos del proceso del que sea responsable. De igual forma, de acuerdo con el artículo 24 ibídem está sujeto a las disposiciones administrativas que dicte al efecto su superior.

En casos como el que nos ocupa, el jerarca debe considerar la condición de la auditoría interna y cumplir con las garantías de inamovilidad y de resguardo a la independencia funcional y de criterio de dicho órgano de control interno. Así entonces, la incorporación de la auditoría en un proceso de certificación del sistema de gestión de calidad institucional ha de tener en cuenta esta particularidad, de modo que no se afecte su labor de control.

---

<sup>5</sup> Artículos 22, 32 y 33 de la Ley No. 8292.

<sup>6</sup> Tal y como se ha mencionado la certificación ISO 9001-2008 está referida en términos generales a la documentación de los procesos institucionales, por lo que se relaciona directamente con la forma en que se organiza la gestión institucional para el cumplimiento de los fines establecidos.

Así entonces, a modo de síntesis, la inclusión del auditor interno en el proceso de certificación del sistema de gestión de calidad para la organización bajo la norma ISO 9001-2008, debe tomar en cuenta, al menos, los siguientes aspectos:

1. El proceso debe adaptarse a las condiciones de la actividad de la auditoría interna para la documentación de sus procesos.
2. La organización del proyecto de certificación por parte del jerarca y responsables de la administración activa tiene que tomar las provisiones necesarias para no afectar la posición de la auditoría interna reconocida a nivel legal. Quienes integren los equipos revisores deben resguardar la información que recopilen de manera que no se ponga en riesgo la actividad de la auditoría interna. Por ello es importante tener en cuenta que la integración del equipo revisor de dicha auditoría, no sea objeto de su fiscalización<sup>7</sup>.
3. La auditoría interna debe implementar el proceso de gestión de calidad en su condición de administración activa para lo de su competencia, únicamente.
4. La auditoría interna ha de limitarse a implementar dicho proceso de gestión de calidad para su dependencia, por lo que tanto el auditor y subauditor internos y su personal deben abstenerse de llevar a cabo actividades propias del procedimiento de certificación en otras dependencias de la organización. Al efecto no debe participar en la toma de decisiones que lleve a cabo el jerarca con respecto a las políticas de implementación del proceso de certificación para toda la organización, dado que a la auditoría interna le está prohibido realizar funciones y actuaciones de administración activa, según el artículo 34 inciso a) de la Ley No. 8292.
5. El proceso de certificación del sistema de gestión de calidad institucional debe poder ser objeto de fiscalización por parte de la auditoría interna, de allí las provisiones a tomar a fin de evitar posibles conflictos de intereses.

Ahora bien, en otro orden de cosas, existen diversos mecanismos de control estipulados en la Ley No. 8292 que resulta importante diferenciar con respecto al proceso de certificación de gestión de calidad según la norma ISO 9001-2008 de las instituciones.

En primer lugar, en cuanto a las actividades de seguimiento del sistema de control interno, el artículo 17 de la ley de cita establece las autoevaluaciones anuales del sistema de control interno a cargo de la administración activa. Este mecanismo de control está referido a evaluar el funcionamiento del sistema de control interno por parte de la misma administración activa, así como detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos.

A su vez se encuentran las autoevaluaciones de calidad y evaluaciones externas de calidad de las auditorías internas, las cuales se dirigen a evaluar la calidad del funcionamiento y fines de las auditorías internas; tienen sustento en las “Directrices para la autoevaluación anual y la evaluación

---

<sup>7</sup> En el caso de las auditorías externas de calidad de las auditorías internas, se establece que el revisor o el equipo revisor proveniente de fuera de la institución, no tendrá acceso a información protegida por restricciones de orden constitucional o legal. Además, deberá respetar la propiedad de la información que reciba o utilice durante el proceso de evaluación externa de calidad, y abstenerse de divulgar dicha información y el informe de la evaluación sin la debida autorización, a menos que exista una norma jurídica que así lo disponga.”

externa de calidad de las auditorías internas del Sector Público”, emitidas por la Contraloría General de la República mediante resolución número R-CO-33-2008 de las diez horas del once de julio de 2008, publicado en la Gaceta 147 del 31 de julio del mismo año<sup>8</sup>. Específicamente, la directriz 1.3 establece los objetivos de ambos instrumentos, y en lo de interés, reza: “La autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad tendrán los siguientes objetivos básicos:

- a. *Evaluar la eficacia de la actividad de auditoría interna.*
- b. *Identificar e implementar oportunidades de mejora para la actividad de auditoría interna.*
- c. *Brindar una opinión sobre el cumplimiento del “Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público”.*

*Adicionalmente, la autoevaluación anual de calidad tendrá el objetivo de preparar a la auditoría interna para la evaluación externa de calidad.”*

La directriz 1.4 define la autoevaluación anual de calidad de la auditoría interna como “aquella mediante la cual la unidad de auditoría interna evalúa su calidad con respecto al período anual inmediato anterior.” Y con respecto a la evaluación externa de calidad de la auditoría interna, el numeral 1.5 establece que “consiste en el examen efectuado por un revisor o equipo de revisión, independiente y proveniente de fuera de la institución, con respecto al período anual inmediato anterior. Se ejecuta al menos cada cinco años.” Su implementación se exige para aquellas auditorías internas que cuenten con 8 funcionarios en adelante, de acuerdo con el numeral 4.2 de dichas directrices. Ambas evaluaciones de calidad se relacionan con la actividad que realiza la auditoría interna y sus logros<sup>9</sup>.

Por su parte, el proceso de certificación de acuerdo con la norma internacional ISO 9001-2008 se orienta de forma particular a la adopción de un enfoque basado en procesos, teniendo en cuenta que para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que determinar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí.

Puede concluirse de manera general que los procedimientos de control enunciados tienen sus características y alcance particulares y se diferencian entre sí por los objetivos que deben de cumplir, por lo que no se contraponen entre sí. En el caso de las evaluaciones del control interno y de la actividad de la auditoría interna establecidas en la Ley No. 8292, tanto la Administración activa como la auditoría interna han de llevarlos a cabo según los términos y condiciones establecidas en la ley. En cuanto al sistema de gestión de calidad según las normas ISO 9001-2008, éste ha de llevarse a cabo siguiendo las políticas y las directrices establecidas por el jerarca

---

<sup>8</sup> Estas directrices para la autoevaluación de calidad y evaluación externa de calidad están basadas en lo que al efecto prescribe el Manual de normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (M-1-2004-CO-DDI), publicado en La Gaceta N° 246 de 16 de diciembre de 2004, el cual dispone que el auditor interno debe desarrollar, aplicar, mantener y perfeccionar un programa de aseguramiento de la calidad que cubra todos los aspectos de la actividad de auditoría interna (norma 1.4).

<sup>9</sup> A su vez el Instituto de Auditores Internos otorga certificaciones de calidad a las auditorías internas, las cuales equivalen a las evaluaciones externas reguladas en estas directrices en el tanto estén referidas al menos a los objetivos definidos en esta misma normativa.

respectivo de la Administración como parte de los esfuerzos de mejora de la gestión institucional y de sanas prácticas administrativas.

En los términos expuestos, se concluye que la Administración puede integrar a la auditoría interna en un proceso para certificar la gestión del sistema de calidad institucional, siempre que se consideren, al menos, las condiciones mencionadas en este oficio, se resguarde el ejercicio de las competencias del auditor interno y no se involucre el auditor y su personal en los equipos revisores de las demás dependencias de la institución.

De la forma expuesta se atiende su solicitud.

Lic. Luis Diego Ramírez González  
**Gerente de División**

Licda. Rosita Pérez Matamoros  
**Fiscalizadora**

RPM/ysp

Ci: Archivo Central  
Área de Secretaría Técnica  
Área de Servicios Municipales  
Ni: 8829  
G: 2010001280-1