

**Al contestar refiérase
al oficio N° 7645**

5 de julio, 2017
DFOE-PG-0301

Licenciado
Jorge Enrique Alvarado Valverde
Presidente
TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO
Correo: éalvarado@tra.go.cr,
isolano@tra.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Presidente del Tribunal Registral Administrativo, sobre la viabilidad de que la Auditoría Interna sea el tercero independiente que revise la liquidación presupuestaria del Tribunal Registral Administrativo

Se procede a dar respuesta a la gestión planteada mediante el oficio N.° PR-026-2017 recibido el 25 de mayo del presente año, en el que solicita el criterio de la Contraloría General de la República sobre la viabilidad de que la Auditoría Interna sea el tercero independiente que revise la liquidación presupuestaria del Tribunal Registral Administrativo.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta realizada se plantea la siguiente interrogante:

...el Órgano que represento presenta formal consulta ante ese Comité consultivo sobre viabilidad de que la Auditoría Interna, sea el tercero independiente que revise la liquidación presupuestaria del Tribunal Registral Administrativo.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, señalamos que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, se encuentra regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica (Ley n.° 7428 del 4 de setiembre de 1994) y en el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución n.° R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.° 244 del 20 de diciembre de 2011.

Según lo dispuesto en la normativa citada, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

- b) Cuando la consulta la hayan planteado los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el artículo 4 de la Ley Nro. 7428. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que el inciso 2 del artículo 8 del Reglamento de referencia, establece como uno de los requisitos de obligatorio cumplimiento para la presentación de las consultas dirigidas al Órgano Contralor, lo siguiente:

Artículo 8°—Requisitos para la presentación de las consultas. Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos:

(...)

2. Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.

(...).

De lo cual se desprende la obligación de plantearse las consultas en términos generales, sin que se someta al Órgano Consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.

Dicho proceder, obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones. De manera que se reitera el carácter general de las observaciones y el análisis que aquí se plantea sobre los temas en consulta.

Por ello, la potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye a las Administraciones Públicas en el manejo de situaciones particulares en el plano meramente administrativo, la resolución de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante, o la validación o confirmación de conductas previamente adoptadas por la Administración activa.

En ese tanto, lo anterior no impide emitir un criterio vinculante respecto a consultas relacionadas con el ámbito competencial del Órgano Contralor, máxime cuando se trata de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva, bajo el entendido que se trata de consideraciones y observaciones que se esbozan desde una perspectiva general, y no de una situación específica e individualizada; para que sea utilizado en el análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por el sujeto competente, a quien corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Con respecto a lo consultado y con el propósito de lograr una mayor comprensión del tema objeto de estudio, conviene subrayar que el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, N° 8292 (LGCI), define a la “auditoría interna” desde el punto de vista funcional en los siguientes términos:

Artículo 21. —Concepto funcional de auditoría interna. 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.

Por otro lado, el artículo 34 de la LGCI señala lo siguiente: *El auditor interno, el subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes prohibiciones:* a) *Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia (...).*

En correspondencia con lo anterior, cabe mencionar que el Órgano Contralor se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre esta prohibición, al tratar casos de similar naturaleza como la aprobación de información financiera de las instituciones, entre ellas, en el oficio 14909 (DFOE-EC-0829) del 10 de noviembre del 2016, 12278 (DFOE-EC-0701) del 13 de noviembre del 2014, 06002 (DFOE-ST-0025) del 19 de junio del 2014 y 11625 (DAGJ-1468-2008) del 4 de noviembre del 2008, los cuales se adjuntan para su conocimiento.

Los oficios mencionados señalan, entre otras cosas, que la norma busca garantizar la objetividad e independencia de la Auditoría Interna consagradas en la misma ley, ya que por su naturaleza no debe realizar funciones del proceso administrativo ni de competencia de los órganos sujetos a su fiscalización, porque su responsabilidad básica se circunscribe a comprobar e informar regularmente el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de la organización; lo contrario convertiría esa actividad en juez y parte de ese proceso administrativo, comprometiendo su imparcialidad y objetividad. Lo anterior, sin perjuicio de su labor asesora y de advertencia en asuntos puntuales y propios de su competencia.

Además, la actividad de la unidad de auditoría interna no puede sustituir ni modificar la responsabilidad que sobre el control y proceso administrativo tiene la Administración activa, según lo estipulado en el artículo 2 de la Ley N° 8292: “a) Administración activa: desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia.”.

Lo anterior significa que el jerarca y los titulares subordinados como responsables de esa gestión, deben establecer, mantener, evaluar y perfeccionar ese marco de control de conformidad con la Ley 8292 citada, en el sentido que el jerarca es el responsable del sistema de control interno institucional, mientras que los titulares subordinados lo son respecto a la unidad, dependencia o proceso a su cargo.

De esta forma, a la Auditoría Interna mediante un enfoque sistemático, le corresponde evaluar la efectividad de la Administración en el manejo de los temas esenciales en control, gestión del riesgo y gobernabilidad, como garante de las sanas prácticas y del respeto al marco legal y técnico de las gestiones realizadas por el jerarca y demás titulares de la Administración.

Asimismo, por lo que se refiere propiamente al requerimiento de la revisión de la liquidación presupuestaria, se establece en el punto 4.3.17 *Exactitud y confiabilidad de la liquidación presupuestaria*, de las **NORMAS TÉCNICAS SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO, N-1-2012-DC-DFOE**, en lo que interesa, textualmente lo siguiente:

La administración debe establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria para que sirva de apoyo en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas.

*Una vez realizada la liquidación presupuestaria, **esta deberá ser sometida a una revisión por parte de personal independiente al que ejecutó las funciones de registro respectivo**, el cual debe contar con la competencia y experiencia necesarias para confirmar la calidad de la información contenida en ella, verificando no sólo la razonabilidad de los resultados obtenidos, sino también la aplicación de las políticas y metodologías diseñadas de conformidad con la normativa técnica y jurídica relacionada.* (El resaltado no es del original).

(...)

Conviene indicar que la función de revisión de la liquidación presupuestaria mencionada en el párrafo anterior, se encuentra dirigida a la Administración Activa como principal responsable por el correcto funcionamiento del subsistema de presupuesto institucional. Además, porque al ser la Administración la principal usuaria de la información presupuestaria, es la llamada a definir los elementos o requerimientos específicos que le permitan contar con información veraz, confiable y oportuna para la toma de decisiones. El requerimiento pretende una adecuada segregación de funciones y deberes, de modo que una sola persona no controle todo el proceso de la liquidación presupuestaria, por lo que consiste en que la persona que efectuó los registros y la elaboración de la liquidación presupuestaria, no sea la misma que revise dicha liquidación; a su vez, la revisión busca asegurar la oportuna corrección de esa liquidación en caso de que lo amerite.

En consecuencia, desde una perspectiva general, en principio es improcedente que un Auditor Interno tenga la obligación de revisar la liquidación presupuestaria, de conformidad con el inciso a) del artículo 34 de la LGCI, pues se reitera la importancia de la naturaleza con la que debe ser ejercido el trabajo de la actividad de la auditoría interna, el cual debe ser objetivo y libre de influencias, sobre todo considerando que su función es esencialmente posterior a la acción administrativa.

IV. CONCLUSIONES

1. El Auditor Interno, el Subauditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, tienen legalmente prohibido ejercer funciones y actuaciones de Administración activa, sin perjuicio de su labor asesora y de advertencia en asuntos puntuales y propios de su competencia. Lo señalado de conformidad con el inciso a) del artículo 34 de la Ley 8292, Ley General de Control Interno.
2. La Administración activa es quien decide y ejecuta, mientras que la función de la Auditoría Interna es esencialmente posterior a dichas acciones, cuya labor se debe ejercer con independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos.
3. Desde una óptica general, en principio es improcedente que un Auditor Interno tenga la obligación de revisar la liquidación presupuestaria, de conformidad con el inciso a) del artículo 34 de la LGCI.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que se le pueda brindar un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web www.cgr.go.cr.

Atentamente,

Lic. José Luis Alvarado Vargas
GERENTE DE ÁREA



Licda. Marjorie Gómez Chaves
ASISTENTE TÉCNICO

Licda. Mari Trinidad Vargas Álvarez
FISCALIZADORA

/ghj
Ci: Auditoría Interna Tribunal Registral Administrativo
Área de Secretaría Técnica, DFOE CGR
Archivo
G: 2017001957-1
Exp: CGR-CO-2017003656
NI: 12831 (2017)