

Al contestar refiérase  
al oficio N° **10099**

16 de julio del 2019  
**DFOE-IFR-0311**

Licenciado  
Ricardo Alonso Jiménez Godínez  
Auditor Interno  
**CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Estimado señor:

**Asunto:** Criterio sobre la participación de la Auditoría Interna en los procesos de contratación administrativa cuando actúa como Unidad solicitante.

Se da respuesta al oficio AI-19-318 de 05 de junio de 2019 en el que se realizan las siguientes consultas:

*“PRIMERA PREGUNTA: En materia de Contratación Administrativa y según artículo 34 inciso a) de la Ley General de Control Interno, cuales son las actividades que se encuentran dentro de las potestades de las Auditorías Internas realizar cuando de acuerdo a su categoría programática requieran la adquisición de bienes y servicios, lo anterior sin perjuicio de su independencia funcional y de criterio para los procesos que deba fiscalizar a futuro.*

*SEGUNDA PREGUNTA: En el caso de bienes y servicios que se requieran por parte de la Auditoría Interna y en garantía de las potestades del principio de independencia funcional y de criterio, puede la Auditoría Interna a petición de la Administración Activa utilizar los formularios elaborados por ellos para los distintos procesos de compra, a pesar de que estos no fueron puestos a conocimiento ni consulta de esta Auditoría Interna.*

*TERCERA PREGUNTA: Es prudente y posible que la Auditoría Interna participe como miembro de Comisiones de Adjudicación u otras a las que sea convocado por la Administración para el proceso de compra y adquisición de bienes y servicios que son solicitados por esta unidad fiscalizadora.”*

#### **I. Admisibilidad de la Consulta**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República se regula el artículo 29 de la Ley Orgánica (Ley Nro. 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 Nro. R-DC-197-2011 del 13 de diciembre de 2011, publicado en La Gaceta Nro. 244 del 20 de diciembre de 2011.

Al respecto, una vez valorado el contenido de la consulta planteada se ha determinado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 8 del reglamento indicado, por lo que de conformidad con el artículo 9 de ese cuerpo normativo, se admite para su atención y se emite el dictamen correspondiente con carácter vinculante.

## II. Antecedentes de la consulta

La Auditoría Interna del Consejo de Transporte Público presenta como antecedentes de su consulta, que, según su criterio, y con base en los artículos 24, 27 y 34 de la Ley General de Control Interno, y 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento para la Auditoría Interna del Consejo de Transporte Público, esa Unidad no debe rellenar los formularios elaborados por la Administración Activa para los diferentes procesos de contratación administrativa ni debe participar en la Comisión de Adjudicaciones, ambos para los bienes y servicios solicitados por esa Unidad.

Sobre lo anterior se indica que *“... está Auditoría cuenta con su presupuesto 2019 aprobado por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, mediante la Sesión Ordinaria 33-2018 del martes 25 de setiembre de 2018. Es así, con el fin de dotar a la Auditoría de los recursos necesarios para el desempeño de sus labores que se envía a la Proveduría Interna mediante oficio las especificaciones técnicas para realizar las contrataciones en dicho oficio a su vez se remite presupuesto estimado y demás documentos”*

Agrega el consultando, que según el artículo 6 del Reglamento para el Funcionamiento de las Provedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno, la Proveduría Institucional es la competente para dar la orden de inicio de los procedimientos de contratación administrativa, salvo disposición contraria dada por el máximo Jerarca.

Aunado a lo anterior, señala que la Directriz DGABCA-0015-2018 de 07 de noviembre de 2018<sup>1</sup>, emitida por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, estipula *“...Sin perjuicio de lo indicado a continuación, se destacan las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios encargados de los contratos:/ 1. Emitir la orden de inicio en contratos de obra o servicios cuando corresponda según las condiciones contractuales...”*

Conforme lo expuesto, es criterio de esa Auditoría Interna que *“en cumplimiento de este deber, se remite documentación a la Proveduría Institucional, en atención a la salvedad dando visto bueno para que se notifique la Orden de Inicio según adjudicación, pero sin embargo, amparados bajo el artículo 34 de la Ley General de Control Interno, considera esta Auditoría Interna que la notificación de cualquier documento así como la utilización de formularios propios de la administración deben ser usados por ellos y no por la Auditoría Interna, ya que al ser incorporados en el sistema de compras pública (SICOP), debe ser claro que son funciones de la Administración Activa, esto en garantía de la independencia que debe prevalecer en cuanto a posibles procesos de fiscalización. / Cabe mencionar, que para la elaboración de dichos formularios y procedimientos internos de contratación no se tomó en consideración la*

<sup>1</sup> Elementos a considerar durante la Ejecución Contractual/  
[https://www.hacienda.go.cr/docs/5bed8befb0970\\_Directriz%20DGABCA-0015-2018.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5bed8befb0970_Directriz%20DGABCA-0015-2018.pdf)

*posición de la Normativa que rige a las Auditorías Internas, esto con el propósito de asegurar razonablemente la observancia y conocimiento de la Auditoría Interna para dichas propuestas de previa a su aprobación, garantizando la independencia funcional y de criterio que gozan por Ley las Auditorías./ Aunado a lo anterior, como se mencionó en párrafos anteriores la Proveeduría le solicita a la Auditoría la participación en Comisiones de Recomendación de Adjudicación en los procesos de contratación administrativa que se solicitan, no obstante esto se encuentra en contraposición de lo indicado en el artículo 24 del inciso f), del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Consejo de Transporte Público, que prohíbe “Participar con carácter resolutivo en comisiones de trabajo o similares, de naturaleza eminentemente administrativa.”.*

### III. Criterio de la Contraloría General

La Ley de Contratación Administrativa (LCA) y Reglamento de Contratación Administrativa (RCA) rige la “*actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.*”<sup>2</sup>

Al respecto, el artículo 8 de LCA regula la decisión inicial que da inicio al proceso de contratación administrativa, estipulando como requisitos de ésta que:

*“Artículo 8º-Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

*Esta decisión se adoptará una vez que **la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera**, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:*

*a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda.*

*b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto.*

*c) Cuando corresponda por la naturaleza del objeto, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra, suministro o servicio.*

*d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.*

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Ley de Contratación Administrativa

*e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.*

*La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.*

*f) Indicación expresa de los recursos humanos y materiales de que dispone o llegará a disponer para verificar la correcta ejecución del objeto del contrato. En la etapa de definición de especificaciones técnicas, selección y ejecución contractual deberá participar la unidad usuaria de la Administración que formuló el requerimiento.*

*g) La designación de un encargado general del contrato cuando, por la magnitud del negocio o porque así sea conveniente al interés público o institucional, tal designación resulte conveniente para la adecuada ejecución del contrato.*

*El funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveduría Institucional.” (el resaltado no pertenece al original))*

Del mismo modo, el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa regula las actividades que tendrán que desempeñar las proveedurías institucionales para efectos de lograr la ejecución eficaz de cada proceso de contratación. Esta norma determina que una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa atendiendo las siguientes actividades:

*“a) Verificar que se cuenta con el contenido presupuestario disponible para atender la erogación.*

*b) Determinar el procedimiento de contratación administrativa a seguir conforme a la ley.*

*c) Establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos máximos previamente definidos por ésta; para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación.*

*d) Comunicar a cada uno de los funcionarios responsables, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma.*

***e) Elaborar, con la participación de las unidades usuaria, técnica, legal y financiera, según corresponda, el respectivo cartel electrónico.** Asimismo, será la encargada de efectuar cualquier modificación necesaria.*

*f) Atender las consultas que la propia Administración o terceros formulen sobre el estado del procedimiento.” (el resaltado no pertenece al original)*

DFOE-IFR-0311

5

16 de julio, 2019

En torno a lo anterior, consulta el auditor si esas funciones se ven restringidas con lo regulado en el numeral 34 de la Ley General de Control Interno (LGCI), en el sentido de que las competencias de las unidades de auditoría interna se ven limitadas por la prohibición de realizar funciones o actuaciones de la administración activa, pues estas últimas no son de su competencia ni responsabilidad, excepto las necesarias para cumplir con sus propias funciones. Lo anterior, por cuanto si la auditoría interna realiza funciones propias de la administración, ello afecta negativamente la independencia y objetividad que debe prevalecer en el ejercicio de su labor, y por tanto, atenta en contra de la consecución de sus objetivos.

En ese sentido, a efectos de precisar el criterio aplicable en punto a lo consultado, es menester considerar que para cumplir con su actividad sustantiva, las unidades de auditoría interna necesariamente requieren realizar algunas labores de carácter administrativo, situación que es reconocida explícitamente en la norma de cita, al consignar la frase “*salvo las necesarias para cumplir su competencia*”. Así las cosas, si bien es cierto que las unidades de auditoría interna tienen prohibición legal para realizar funciones de naturaleza administrativa, también lo es que pueden ejecutar aquellas que se enmarquen en la excepción precitada.

Sobre lo expuesto, esta Contraloría General<sup>3</sup> se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“(…) En aquellos casos en que la unidad de auditoría interna necesite contratar servicios especializados, para atender las funciones que le son propias, **tiene el deber de participar** en los procesos de contratación administrativa que se originen (léase originen) en tal necesidad, **no solo en aras de optimizar dichos procesos, sino producto del conocimiento técnico que posee ésta y que son de suma importancia al ser requeridos en diversas etapas de la contratación.** Por otra parte, en punto a la naturaleza de participación, es importante señalar que **sería similar a la que realizaría cualquier otro órgano de la institución que solicite una contratación en particular, todo de conformidad con el marco normativo vigente.** Para el caso concreto de que la unidad de auditoría interna solicite la contratación de una determinada consultoría, por ejemplo, la de una auditoría externa, dicha unidad **tiene el deber de coadyuvar con el órgano institucional responsable de llevar a cabo el proceso respectivo, lo anterior dado que es la que mejor conoce los asuntos técnicos de la materia que será objeto de contratación.** Particularmente y sin que con esto se pretenda enlistar las actividades en las que debería contribuir durante el proceso de contratación de una auditoría externa, **la unidad de auditoría interna deberá participar en la definición de los requerimientos especializados del cartel y en la evaluación de los asuntos técnicos de las ofertas presentadas.** Este deber encuentra su sustento, por un lado, en el hecho que la auditoría interna es el órgano solicitante de la contratación y, por el otro, en que dicha unidad posee el conocimiento teórico práctico pertinente para definir los requerimientos técnicos del cartel, evaluar los extremos especializados de las ofertas recibidas en relación con dicha contratación y asesorar en el mejor uso de los recursos destinados a la fiscalización.’. El destacado ni lo indicado entre paréntesis pertenecen al texto original)*

<sup>3</sup> Oficio N° 12711 (DAGJ-2291) de 10 de octubre de 2005

DFOE-IFR-0311

6

16 de julio, 2019

*De conformidad con lo anterior, de acuerdo con la doctrina y las sanas prácticas, resulta fundamental que el titular de la Auditoría Interna participe de manera activa en el proceso de contratación del profesional de cita, a efectos de coadyuvar con la unidad administrativa institucional a la que le corresponda desarrollar tal proceso –**situación que no vulnera la prohibición prevista en el artículo 34, inciso a), de la Ley General de Control Interno, al encontrarse enmarcada dentro de la excepción que contempla dicho inciso-**, en virtud, principalmente, de que es esa Auditoría Interna la que mejor conoce los asuntos técnicos relacionados con el perfil académico, experiencia, requerimientos específicos y demás características que permitan contratar al profesional - por un plazo determinado, según se desprende de su nota- que satisfaga las necesidades originadas en el estudio programado por esa unidad.(...)<sup>4</sup>*

De esa forma, se desprende del oficio mencionado que, sí se permite que la Auditoría Interna participe en las diversas etapas de la contratación cuando los servicios a contratar sean por solicitud y para la Auditoría Interna, participación que sería similar a la que realizaría cualquier otro órgano de la institución que solicite una contratación en particular.

No obstante, dentro de las condiciones a ponderar dentro de esa coordinación entre la Auditoría como unidad usuaria y los encargados de las compras institucionales, se debe respetar lo señalado en el artículo 27 de la Ley General de Control Interno que determina: “*El jerarca de los entes y órganos sujetos a esta Ley deberá asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros necesarios y suficientes para que la auditoría interna pueda cumplir su gestión./ Para efectos presupuestarios, se dará a la auditoría interna una categoría programática; para la asignación y disposición de sus recursos, se tomarán en cuenta el criterio del auditor interno y las instrucciones que emita al respecto la Contraloría General de la República./La auditoría interna ejecutará su presupuesto, conforme lo determinen sus necesidades para cumplir su plan de trabajo.*” (lo resaltado es nuestro), por lo que se recomienda que se establezca una comunicación adecuada entre la Administración Activa y la Unidad de Auditoría Interna, para que ésta última le manifieste las observaciones pertinentes sobre los formularios que deba utilizar, especialmente aquellas que considere pueden afectar la independencia funcional y de criterio resguardada en el artículo 25 de la LGCI.

En relación con la consulta sobre la participación de la Auditoría Interna en las Comisiones de Adquisiciones, esta Contraloría General ha indicado, en el oficio No. 5655 del 2 de junio de 2003 (DI-CR-218) del Centro de Relaciones para el fortalecimiento del control y la fiscalización superiores, lo siguiente:

*“Características de independencia que deben prevalecer en toda actuación de la Auditoría Interna sobre todo considerando que su función es esencialmente posterior a la acción administrativa, esto implica sencillamente que no debe involucrarse en ningún trámite o proceso administrativo mientras esto ocurre y llega a su final, punto a partir del cual corresponde su fiscalización. Lo anterior, sin perjuicio de su labor asesora y de advertencia en asuntos puntuales y propios de su competencia.*”

<sup>4</sup> En igual sentido ver los oficios No. 6822 del 22 de junio de 2004 (DI-CR-290), DI-CR-27-2004, N° 00138 (DI-CR-005) de 8 de enero de 2004 y 01238 (DI-CR-066) de 9 de febrero de 2004 todos del Centro de Relaciones para el fortalecimiento del control y la fiscalización superiores.

DFOE-IFR-0311

7

16 de julio, 2019

*Sin embargo, lo expuesto no significa que el Auditor Interno esté totalmente ajeno al proceso de compras, pues su unidad forma parte de la organización y deberá llevar a cabo funciones administrativas, al igual que el resto de las unidades, **pero sólo para gestionar asuntos propios de la administración de la Auditoría Interna.** Entre otras, participar en el proceso de adquisiciones, actividades que se consideran funciones eminentemente de carácter administrativo, **pero necesarias para cumplir con su competencia.***

*Una vez analizados los extremos expuestos por las partes y a la luz de la normativa que rige la materia, esta Contraloría General de la República no considera inconveniente que el Auditor General participe en la **Comisión de Recomendación de Adjudicaciones**, siempre y cuando su participación esté orientada a completar el proceso de compras necesarias para el quehacer de la propia Auditoría Interna, y cuya excepción está contemplada en el artículo 34 de anterior cita y que fuera resaltada en negrita y subrayada. Lo cual es coincidente con las potestades y responsabilidades que le asisten respecto de la asignación y disposición de los recursos presupuestarios de la Auditoría Interna, según se estipula en el artículo 27 de la citada Ley General de Control Interno.”*  
(Lo resaltado es del original)

De acuerdo con lo expuesto, la participación de la Auditoría Interna en la Comisión de Adquisiciones no es diferente a la que haría cualquier otra dependencia que requiera la contratación de bienes o servicios y no se encuentra enumeradas dentro de las prohibiciones o limitaciones del artículo 34 de la LGCI; siendo que precisamente se enmarca en su excepción, aquellas necesarias para cumplir con su competencia.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval  
GERENTE DE ÁREA



Carlos Morales Castro  
ASISTENTE TÉCNICO

Ana Paula Hernández Cordero  
FISCALIZADORA

Ce: Allan Ugalde Rojas. Gerente de la División de Contratación Administrativa.  
Manuel Enrique Rojas Villalobos, Director Ejecutivo, Consejo de Transporte Público.  
Ni: 14862-2019  
G: 2019002418-1