



Montevideo, 15 de enero de 2013.

COMUNICACIÓN TÉCNICA N° 10

En el marco de las competencias asignadas a esta Unidad de Auditoría Interna General, y con el fin de colaborar con todas las dependencias de la A.N.E.P., se pone en conocimiento de toda la Administración la siguiente información.

TEMA: Incompatibilidad de la Instrucción de Procedimientos Disciplinarios con el Ejercicio de la Función de Auditoría Interna

El trabajo: El trabajo que se sugiere conocer corresponde a la Norma Técnica N° 1/2012 de la Auditoría Interna de la Nación. El documento tiene la denominación detallada en el párrafo TEMA, y fue elaborado por la Auditoría Interna de la Nación.

Por lo expuesto, esta Unidad de Auditoría Interna General, entiende conveniente el conocimiento del contenido del mismo.

Debe tenerse presente, que la Auditoría Interna de la Nación tiene la superintendencia técnica de las Unidades de Auditoría Interna que se creen en los Órganos de los Incisos del Presupuesto Nacional correspondientes al Poder Ejecutivo, según lo dispuesto en el Artículo 51 de la Ley N° 16.736, Artículo 106 del T.O.C.A.F.

En aplicación de ese precepto legal, por Resolución del Auditor Interno de la Nación de fecha 22/08/2011, se aprobó las Normas de Auditoría Interna Gubernamental Uruguayas –NAIGU– las que se ajustan a los preceptos legales de los artículos 48 y 49 de la Ley 16.736.

En función de las normas mencionadas y al amparo de las disposiciones legales mencionadas, la Auditoría Interna de la Nación emitió la Norma Técnica N° 1/2012 - Incompatibilidad de la Instrucción de Procedimientos Disciplinarios con el Ejercicio de la Función de Auditoría Interna.

Como las normas emitidas por la Auditoría Interna de la Nación no obligan a la A.N.E.P., se sugiere adoptar las mismas en forma expresa.

A los efectos informativos y los que posteriormente puedan determinar las autoridades del CO.DI.CEN. se adjunta el texto de la norma técnica que se recomienda implantar, en su totalidad.

Norma Técnica N° 1/2012 — "Incompatibilidad de la instrucción de procedimientos disciplinarios con el ejercicio de la función de auditoría interna".

Legitimación jurídica.

La Auditoría Interna de la Nación -AIN-, en el ejercicio del cometido de superintendencia técnica sobre las Unidades de Auditoría Interna del Poder Ejecutivo que le confiere el Artículo 51 de la Ley N° 16.736 -Artículo 106 del TOCAF 2012-, dicta la presente Norma Técnica.

Eficacia.

La presente Norma establece una regla de carácter técnico cuyo cumplimiento es deseable por las Unidades de Auditoría Interna y las personas que ejercen la función de auditoría interna, así como por los Sistema Orgánicos y Órganos de los cuales dependen y/o dentro de los cuales actúan las Unidades y los auditores internos.

Fundamentos.

1) La asignación del cometido de instrucción de los procedimientos disciplinarios –investigaciones administrativas y sumarios- a las Unidades de Auditoría Interna -UAI- y/o la asignación de esta tarea a algunos de los auditores internos que integran la UAI no se adecua a la responsabilidad de las mismas, a la debida "Objetividad" de los auditores internos, ni a la finalidad de la función de auditoría interna.

2) La gestión de los cometidos asignados a un Órgano del Estado, sean estos sustanciales o de apoyo, así como el gobierno, la administración de riesgos y el control interno, son de estricta responsabilidad de dicho Órgano y es éste quien debe gestionarlas.

La responsabilidad de la Unidad de Auditoría Interna y de las personas que la integran, es la de evaluar con debida objetividad e independencia, la gestión que hace la organización de todos los cometidos, objetivos y procesos indicados.

Las Normas Técnicas que reglan la función de auditoría interna, la actuación de las UAI y de las personas que las integran, tanto a nivel nacional como internacional, establecen que las UAI y las personas que ejercen la función, no deben gestionar los cometidos sustanciales o de apoyo de la organización que deben auditar, así como tampoco tareas de gestión del gobierno, de la administración de riesgos, ni del control de la misma.

A nivel nacional las Normas de Auditoría Interna Gubernamental del Uruguay -NAIGU— dictadas por la Auditoría Interna de la Nación —AIN-, dicta en el punto N° 2 del Capítulo VI - *"Naturaleza del trabajo"* que; *"La Auditoría interna debe evaluar y contribuir a la mejora de los procesos de gobierno, gestión de riesgos y control, utilizando un enfoque sistemático y disciplinado"*.

A nivel Internacional, las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna del Instituto de Auditores internos Global -Norma del IIA- con las cuales están alineadas las NAIGU -Capítulo II *"in fine"*- establecen la misma regla en la Norma N° 2100.

La instrucción de procedimientos disciplinarios es un cometido de apoyo - Artículo 20 Decreto N° 186/996 del 26/5/1996, cuya gestión es responsabilidad del Estado -Artículo 185; del Decreto N° 500/991.

La instrucción de estos procedimientos puede ser objeto de una auditoría interna, pero no debe ser gestionado por la Unidad de Auditoría Interna o por las personas que integran la Unidad.

3) De acuerdo al punto N° 3 del Capítulo V de las NAIGU, la *"Objetividad"* es un atributo necesario de los auditores internos *"que implica una actitud mental neutral, que permite desempeñar su trabajo con honesta confianza en el producto de su labor y sin comprometer su calidad"*. Esta regla impone a los auditores internos *"evitar cualquier conflicto de intereses"*, razón por la cual *"no deben evaluar operaciones ni prestar servicios de aseguramiento en temas en los que hayan tenido responsabilidad"*.

La Norma del IIA N° 1120 - *"Objetividad individual"*, establece una regla similar, complementada por dos Consejos para la Práctica que profundiza la disposición.



El Consejo para la Práctica N° 1120-1, dispone en el punto 4: *"Se considera que la objetividad del auditor se ha menoscabado si el auditor diseña, instala, hace proyectos de procedimientos u opera dichos sistemas"*, cuya responsabilidad de gestión le corresponde a la organización que puede ser objeto de auditoría, a través de otros Órganos y personas.

El Consejo para la Práctica N° 1120.A2-1 - *"Responsabilidad del Auditor Interno en funciones distintas de Auditoría"* establece en el punto N° 1 que *"Los auditores internos no deben aceptar responsabilidades por funciones o tareas distintas a las de auditoría, que estén sujetas a las evaluaciones periódicas de auditoría. Si asumen este tipo de responsabilidades, se entenderá que no se estén desempeñando como auditores internos"*.

La asignación de la instrucción de un procedimiento disciplinario a un auditor interno, afecta la *"Objetividad"* del auditor para evaluar este procedimiento y además afecta su *"Objetividad"* para evaluar el cometido o proceso en cuya gestión haya estado involucrado el funcionario sometido a dicho procedimiento.

Un auditor interno no puede evaluar con la debida objetividad, una actividad respecto de la cual se le hubiese asignado responsabilidad de gestión, pues estaría involucrado en la misma.

4) Existe una diferencia notoria entre el objetivo y finalidad de un procedimiento disciplinario y el objetivo y la finalidad de la función de auditoría interna.

El objetivo y finalidad de los procedimientos disciplinarios, es el de determinar la existencia de hechos ilícitos, determinar las personas responsables de tales hechos y eventualmente, aplicar una sanción al funcionario sumariado -Artículos 182 y 183 Decreto N° 500/991.

El objetivo y finalidad de las auditorías internas es *"agregar valor y mejorar las operaciones de una organización"*, ayudando a la misma a *"cumplir sus objetivos"*, como lo indican las NAIGU, en los puntos N° 2, 2.1, 2.2, 2.3 del Capítulo VI y en su Glosario, así como las Normas del IIA N° 2100, 2110, 2120, 2130 y en su Glosario.

En consecuencia, el objetivo y finalidad de estos procesos o funciones, hace inconveniente que ambos puedan recaer en una misma persona u Órgano.

La asignación de la instrucción de un procedimiento disciplinario a una persona o Unidad que cumple funciones de auditoría interna, afectaría además de la *"Objetividad"* del auditor interno, la *"Integridad"* en cuanto menoscabaría la *"confianza"* que las personas de la organización deben depositar en el auditor. El Capítulo III *"Disposiciones sobre Ética de la profesión"* de las NAIGU, al definir la *"Integridad"* establece que *"..... el trabajo de los auditores internos implica un esfuerzo honesto"* que debe generar *"confianza"* en la organización que audita, por lo cual *"la integridad implica que los auditores internos: (3) no participen a sabiendas... de actos que vayan en detrimento de la profesión de Auditoría interna"*.

Este menoscabo a la *"confianza"* se sustenta y evidencia en la práctica, en que por un lado, la misma persona y/o Unidad que pregona que su función tiene por finalidad *"agregar valor"* y *"mejorar"* la organización, por el otro realiza una actividad de naturaleza policíaca o inspectiva, con la finalidad de eventualmente sancionar a un funcionario, lo que no favorece al fin indicado.

5) La incompatibilidad entre la función de auditoría interna y la instrucción de procedimientos disciplinarios, no impide que ambas puedan ejercerse de modo coordinado y en colaboración, aunque por Órganos y personas diferentes. De una auditoría interna pueden resultar indicios de un hecho ilícito o fraude que pueden dar motivo a una investigación administrativa a un sumario y, a su vez, de la investigación o sumario pueden resultar debilidades en la gestión del Órgano, que pueden dar motivo a una auditoría interna que ayude a fortalecer dichos aspectos.

Las UAI deben de promover y establecer mecanismos para la coordinación con los Órganos a cargo de instruir procedimientos disciplinarios.

Los auditores internos deben de colaborar con las personas a cargo de la instrucción del procedimiento disciplinario, toda vez que así sea solicitado por un jerarca con la potestad para

hacerlo. La colaboración deberá consistir en asesoramientos puntuales y no podrá significar la co gestión del procedimiento.

Regla. I

Atento a lo expuesto, la **AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN** dicta la siguiente regla técnica:

- 1) No debe constituir un cometido de las Unidades de Auditoría Interna –UAI-, la instrucción de los procedimientos disciplinarios, sean tanto investigaciones administrativas como sumarios.
- 2) Los auditores internos no deben ser designados para instruir procedimientos disciplinarios.
- 3) Las UAI, a través del Director Ejecutivo o de quien ejerza la función de tal, deben de establecer políticas y procedimientos de coordinación con los Órganos a cargo de instruir procedimientos disciplinarios.
- 4) Los auditores internos deben de colaborar con las personas a cargo de la instrucción del procedimiento disciplinario, toda vez que así sea solicitado por el Director Ejecutivo de la UAI, quien ejerza su función o por un jerarca con la potestad para hacerlo. La colaboración deberá consistir en asesoramientos puntuales, no podrá significar la co gestión del procedimiento.

Consejos para el cumplimiento.

- 1) Comunicar la Norma a los jefes del Sistema Orgánico u Órganos de los que dependan y/o dentro de los cuales actúan las UAI, a efectos de su conocimiento.
- 2) Comunicar a la AIN, cualquier acto o hecho que sea contrario a la Norma.