

INFORME Nro. DFOE-PG-IF-00008-2020

29 de junio, 2020

**INFORME DE AUDITORÍA
DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA
AUDITORÍA INTERNA EN EL MINISTERIO DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES**

2020

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivos	6
Alcance	6
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría	7
Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría	7
Generalidades acerca del objeto auditado	7
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	9
Siglas	10
Resultados	10
Proceso de planificación de la actividad de la Auditoría Interna	10
Ausencia de planificación estratégica de la Auditoría Interna	10
Proceso de análisis de la dotación de recursos para la función de Auditoría Interna	13
Debilidad en el proceso de determinación de recursos por parte de la Auditoría Interna; y carencia de mecanismos de coordinación entre esta y la Administración sobre dicho proceso	13
Servicios de Auditoría	17
Oportunidades de mejora sobre el contenido de los informes de auditoría	17
Seguimiento de las recomendaciones	21
Oportunidades de mejora en el proceso de seguimiento de las recomendaciones	21
Conclusiones	24
Disposiciones y Recomendaciones	25

DISPOSICIONES	25
A LA DOCTORA PAOLA VEGA CASTILLO, MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	25
AL MÁSTER GIOVANNI MONGE GUILLÉN, EN SU CALIDAD DE AUDITOR INTERNO DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	25
RECOMENDACIONES	27
A LA DOCTORA PAOLA VEGA CASTILLO, MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	27
CUADROS	
CUADRO NRO. 1 RECOMENDACIONES DE LA AI CON ACCIONES EXPLÍCITAS PARA LA ADMINISTRACIÓN	18

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo evaluar si la gestión de la Auditoría Interna del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) se lleva a cabo de conformidad con el marco normativo y las buenas prácticas aplicables, para lo cual se evaluaron los criterios relacionados con los procesos de planificación, capacidad instalada, informes de los servicios de auditoría y seguimiento de recomendaciones, durante el periodo comprendido entre enero 2018 hasta diciembre 2019, con el fin de determinar oportunidades que fortalezcan su función como componente orgánico del Sistema de Control Interno.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La auditoría se realizó dada la relevancia que reviste el buen funcionamiento de la Unidad de Auditoría Interna (UAI) del MICITT, ya que los servicios que brinda están dirigidos a coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de ese Ministerio. Asimismo, por ser las unidades de Auditoría Interna uno de los componentes orgánicos del Sistema de Control Interno de las entidades del Sector Público, que contribuyen junto con la Contraloría General de la República a la vigilancia de la Hacienda Pública, es relevante que el Órgano Contralor realice valoraciones de su funcionamiento, con el fin de identificar áreas que deban ser fortalecidas para aumentar la efectividad de su labor.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la presente auditoría esta Contraloría General encontró que la Auditoría Interna del MICITT presenta debilidades en su actividad, en aspectos tales como: la planificación estratégica de la unidad de Auditoría y su vinculación con el ámbito estratégico institucional, el proceso de análisis de la dotación de recursos para la función de Auditoría Interna, el desarrollo de los informes producto de los servicios de auditoría prestados por esa Unidad, así como el seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría emitidos.

En cuanto a la planificación estratégica, la Auditoría Interna del MICITT carece de un plan estratégico que dirija su labor hacia el logro de los objetivos que pretende en el corto, mediano y largo plazo; de acuerdo con la dinámica y los cambios del entorno en los cuales se desarrolla la Institución. Tampoco ha definido su universo auditable, en el cual se consideren todos los elementos susceptibles de la prestación de los servicios de la Auditoría Interna dentro de su ámbito de competencia institucional; carece también de la definición y evaluación de riesgos institucionales que orienten las actividades de control y fiscalización hacia los aspectos prioritarios. Asimismo, en los planes de trabajo no se considera el ámbito estratégico institucional.

Con respecto al proceso de análisis de la dotación de recursos para la función de Auditoría Interna, se observó que si bien dicha Unidad ha realizado informes de requerimiento de personal en los cuales especifica las necesidades que presenta para la ejecución de sus servicios, dichos requerimientos no se están presentando con toda la información que debe contener el estudio técnico para la solicitud de recursos conforme a la normativa aplicable.

Adicionalmente, se determinó que las autoridades del MICITT no han dado respuesta a la Auditoría Interna sobre esos requerimientos; lo que evidencia que no se ha establecido un canal formal de coordinación entre el Jerarca y la Auditoría Interna, que permita valorar la posibilidad de asignar recursos; o bien, la consideración del establecimiento de otras formas de control que contrarresten los riesgos que se puedan presentar en aquellas áreas que la Auditoría Interna no cuente con la capacidad para su atención.

Además, se determinaron oportunidades de mejora en la elaboración de los informes de las auditorías realizadas por la UAI, específicamente en lo que respecta a emitir productos bajo los servicios de auditoría sin determinar qué tipo se está brindando (financiera, de carácter especial, u operativa), así como la incorrecta clasificación de algunos informes como auditorías operativas. Aunado a ello, se omiten uno o varios de los atributos del hallazgo (condición, causa, criterio y efecto); en algunas recomendaciones se puntualizan las acciones concretas que debía realizar las Administración para efectos del cumplimiento; y en el apartado de comunicación de resultados se omite la fecha en que se realizó.

Finalmente, en cuanto al seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría, se evidenció que los mecanismos de control utilizados por la Unidad de Auditoría Interna no constituyen una regulación que integre las diferentes actividades que se ejecutan para dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por esta Unidad.

¿QUÉ SIGUE?

Con fundamento en los resultados obtenidos y con el propósito de fortalecer la gestión de la Auditoría Interna del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, se giran disposiciones a la Ministra y al Auditor Interno para que implementen los mecanismos que les permitan mejorar cada uno de los procesos evaluados.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME DE AUDITORÍA
DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA AUDITORÍA
INTERNA EN EL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y
TELECOMUNICACIONES**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se realizó en virtud de la importancia que tiene para la Administración el buen funcionamiento de su auditoría interna como actividad independiente, objetiva y asesora, responsable de proporcionar seguridad razonable a la institución, validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen sus objetivos, mediante la evaluación de la efectividad de la gestión del riesgo, del control interno y de los procesos de dirección; así como, proveer a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Jerarca y del resto de la Administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico.
- 1.2. Así las cosas, el Órgano Contralor ejecutó esta auditoría en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 17, 21 y 26 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVOS

- 1.3. El objetivo de esta auditoría fue evaluar la gestión de la Auditoría Interna del MICITT mediante la verificación del cumplimiento de la normativa técnica emitida para el desarrollo de sus actividades.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprendió la verificación del cumplimiento del marco normativo aplicable a la gestión de auditoría interna del MICITT durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, ampliándose en aquellos casos en los que se consideró pertinente.
- 1.5. Se analizó el proceso de planificación, desde el nivel estratégico hasta el operativo, los informes de auditoría, el seguimiento de recomendaciones y la capacidad de la auditoría.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría considerados fueron expuestos a la señora Paola Vega Castillo, Viceministra de Ciencia y Tecnología, en representación del ministro, y al señor Giovanni Monge Guillén, Auditor Interno, en reunión virtual mediante el enlace <https://meet.google.com/epa-ncio-djv>, sostenida el 31 de marzo de 2020; y comunicados formalmente mediante oficio DFOE-PG-0178 de la misma fecha.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.8. La metodología utilizada se enfocó en la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría generalmente aceptadas, tales como entrevistas, sesiones de trabajo con el personal de la auditoría interna y el análisis de la documentación que respalda la ejecución de sus funciones en los aspectos evaluados.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.9. La Auditoría Interna suministró de manera oportuna la información solicitada por la Contraloría General de la República; asimismo, facilitó el tiempo y el espacio para efectuar las entrevistas y las sesiones de trabajo con el personal de la Auditoría Interna.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.10. Debido a la emergencia nacional producida por la enfermedad COVID-19 no se pudieron revisar los expedientes de los estudios de auditoría ya que se encontraban sólo físicamente. En su lugar, se determinó procedente la revisión de los informes de auditoría emitidos.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. La Ley General de Control Interno (LGCI), Ley Nro. 8292, es la referencia legal básica para una comprensión uniforme del control interno en el ámbito del Sector Público. La razón de ser de este marco normativo deriva de la importancia que se ha conferido a la protección de la hacienda pública y del reconocimiento del control interno como “primera línea de defensa” para la salvaguarda del patrimonio institucional y la prevención y detección de errores y fraudes. El control interno se ha fortalecido hasta llegar a convertirse en un ingrediente esencial en la gestión de toda organización, pues se ha reconocido su importancia en el cumplimiento de los objetivos a todo nivel (operativo, táctico, estratégico).
- 1.12. El Sistema de Control Interno (SCI) tiene dos tipos de componentes: 1) componentes orgánicos constituido por la Administración activa y la auditoría interna, y 2) componentes funcionales que son 5: a) ambiente de control, b) valoración del riesgo, c) actividades de control, d) sistemas de información y e) seguimiento.
- 1.13. El SCI debe ser aplicable, completo, integrado, congruente y razonable. Es decir, en su orden de mención, responder a las características y condiciones propias de la institución, considerar toda la gestión y contener los componentes orgánicos y funcionales, tener una adecuada interrelación de

componentes orgánicos, los cuales están incorporados en la gestión institucional, ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales, y enlazarse con el bloque de legalidad; y finalmente estar diseñado para lograr los objetivos y satisfacer la calidad con los recursos de la institución y a un costo aceptable.

- 1.14. Congruente con el principio constitucional de eficiencia contenido en el artículo 11 de la Constitución Política, el control interno promueve el rendimiento y constituye una herramienta fundamental en la conducción de las actividades, en el uso idóneo de los recursos y la aplicación de mejores prácticas.
- 1.15. El artículo 8 de la LGCI define el sistema de control interno como la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, b) exigir confiabilidad y oportunidad de la información, c) garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. En general, puede decirse que el cumplimiento de los cuatro objetivos enunciados debe propiciar un efecto sinérgico que conduzca al logro de esos objetivos estratégicos, y por consiguiente, al de la visión y al cumplimiento de la misión institucional.
- 1.16. Dentro del concepto de sistema de control interno, destaca la administración activa como responsable de que el sistema sea adecuadamente implementado, definido y operado; y la Auditoría Interna con un rol de fortalecimiento del sistema mediante servicios de asesoría, advertencia y fiscalización que conlleven la emisión de recomendaciones, sugerencias y advertencias relevantes y oportunas. Ambos coadyuvan para propiciar el logro de los objetivos institucionales. Corresponde al jerarca y titulares subordinados según sus competencias, de manera inherente, el establecimiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI. Esto significa que la mayor exigencia en materia de control interno recae sobre el jerarca y los titulares subordinados, pues dicho sistema es una herramienta gerencial para promover el cumplimiento de la misión institucional, el logro de los objetivos y la protección del patrimonio público.
- 1.17. Por su parte, la Auditoría Interna encuentra una tutela particular de su actividad dentro del ordenamiento jurídico, dada la naturaleza de su actividad de control, que la diferencian de otras unidades administrativas dentro de la institución en que se ubica. De esta manera, el artículo 21 de esa ley, caracteriza a la función de auditoría como una actividad independiente, objetiva y asesora, dirigida a proporcionar seguridad en la gestión de la Administración, contribuyendo al logro de los objetivos de ésta como el funcionamiento adecuado de la misma, evaluando la efectividad de la Administración en el manejo del riesgo en el giro de su negocio, en el control y en los procesos de dirección, siendo garante tanto de las sanas prácticas como del marco legal y técnico de las gestiones realizadas por el jerarca y el resto de la organización. Así, coadyuvando con el mejoramiento del control interno.
- 1.18. Lo cual significa, que debe funcionar como una actividad concebida para dar valor agregado y optimizar las funciones y operaciones de una organización, así como también para contribuir al logro de sus objetivos y metas; debiéndose realizar a través de un enfoque sistémico y técnico que permita valorar y tomar las acciones correctivas oportunas, que conlleven a la eficacia de los procesos de valoración de los riesgos de los servicios que presta la institución, así como su adecuado control y dirección.

- 1.19. De conformidad con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, los servicios que brinda la auditoría para el cumplimiento de dicho fin, se clasifican como servicios preventivos y servicios de auditoría. Los servicios preventivos incluyen las asesorías, advertencias y la labor de legalización de libros, mientras que como parte de los servicios de auditoría destacan los distintos tipos de fiscalización, tales como operativa, financiera y de carácter especial.
- 1.20. El MICITT es el ente rector del sector Ciencia, Tecnología, Telecomunicaciones y Gobernanza Digital del Gobierno de la República de Costa Rica; cuya misión es dictar la política pública de ciencia, tecnología y telecomunicaciones, que permita al país potenciar el aprovechamiento del conocimiento y la innovación, para priorizar y dirigir las iniciativas del sector hacia la competitividad, el bienestar y la prosperidad de la población.
- 1.21. La Unidad de Auditoría Interna del MICITT, de acuerdo con su Reglamento de Organización y Funcionamiento (2009), se regulará según lo establecido por el Artículo 21 de la Ley General de Control Interno, N° 8292; la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428; las disposiciones legales pertinentes; el Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna. Tendrá una actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Su organización se compone de un auditor interno y un funcionario profesional.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.22. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones, disposiciones y recomendaciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se efectuó el 19 de mayo de 2020 de manera virtual utilizando la herramienta de google meet, actividad a la que se convocó mediante el oficio No. DFOE-PG-0245 (7457) del 19 de mayo del año en curso, dirigido al Sr. Luis Adrián Salazar Solís, Ministro.
- 1.23. Se contó con la participación de los siguientes funcionarios del MICITT: Sr. Luis Adrián Salazar Solís, Ministro; Sr. Giovanni Monge Guillén, Auditor Interno; Sr. Cristian Cascante Sánchez, Analista de Auditoría; Sra. Paola Vega Castillo, Viceministra de Ciencia y Tecnología; Sr. Dagoberto Mata Herrera, Asesor Legal del Ministro; Sra. Lidia I. Vega Mesén, Asesora del Ministro; Sra. Vivian Navarro Sánchez, Jefa del Despacho Ministerial; Sr. Edwin Estrada Hernández, Viceministro de Telecomunicaciones; Gabriela Cecilia López, Jefa del Despacho del Viceministerio de Telecomunicaciones.
- 1.24. Las observaciones sobre el citado borrador de informe fueron remitidas por el Despacho Ministerial en el oficio Nro. MICITT-DM-OF-477-2020 de 3 de junio de 2020 y por la Auditoría Interna en el oficio Nro. MICITT-AI-OF-081-2020 de 2 de junio de 2020. Estas observaciones fueron valoradas y se ajustó lo pertinente en el contenido de este informe. El respectivo análisis fue comunicado mediante los oficios DFOE-PG-312 (9792) y DFOE-PG-313 (9793), ambos de fecha 29 de junio, 2020.

SIGLAS

1.25. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
MACU	Matriz de cumplimiento
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
NGASP	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
NEAISP	Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público
ROFAI	Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna
SCI	Sistema de Control Interno
UAI	Unidad de Auditoría Interna

Fuente: CGR

2. Resultados

PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA AUDITORÍA INTERNA

2.1. De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que existen oportunidades de mejora en la implementación de las normas para la gestión efectiva de la planificación de la Auditoría Interna del MICITT relacionadas con la actividad de planificación.

Ausencia de planificación estratégica de la Auditoría Interna

2.2. La planificación estratégica es un proceso continuo que permite enfocar los recursos humanos y financieros de la Unidad de Auditoría Interna al logro de su misión, visión y objetivos, los que deben a su vez contribuir al logro de los objetivos de la organización. Lo anterior conlleva tener una perspectiva del entorno actual y futuro, y adaptarse permanentemente a los cambios que van ocurriendo en la institución y su entorno.

2.3. Del análisis realizado por el Órgano Contralor, se determinó que la UAI del MICITT no realiza un proceso de planificación acorde con las normas que lo regulan; si bien plantea anualmente el plan de trabajo a desarrollar, carece de un plan estratégico el cual direcciona su labor hacia el logro de los objetivos de mediano y largo plazo, tampoco ha definido su universo auditable, en el cual se consideren todos los elementos susceptibles de la prestación de los servicios de la Auditoría Interna dentro de su ámbito de competencia institucional; carece también de la definición y evaluación de riesgos institucionales que orienten las actividades de control y fiscalización hacia los aspectos prioritarios.

2.4. Asimismo, esa UAI no vincula sus planes de trabajo anuales con los objetivos estratégicos establecidos por el Ministerio; al respecto, se tuvo evidencia que para elaborar el plan anual operativo, se utiliza como insumo la experiencia del auditor, el conocimiento de áreas con

debilidades de control interno, y con el conocimiento de aquellas áreas que tienen a su cargo procesos mediante los cuales se dan salidas significativas de dinero, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- ❑ Compras del ministerio. La UAI revisó entre el 2017 y 2018 mediante una muestra, las compras del 2013 (¢704,24 millones), 2014 (¢793,28 millones), 2015 (¢1.439,90 millones), 2016 (¢1.070,30 millones), 2017 (¢921,82 millones) y 2018 (¢724,07 millones).
 - ❑ Acreditaciones que no corresponden. La UAI logró determinar y dar seguimiento a un caso que está en cobro judicial por parte de Hacienda por ¢6 millones.
 - ❑ Revisión del programa de Centros Comunitarios Inteligentes (CECI's), con el cual se habían entregado y se mantenía control sobre alrededor de 21,000 bienes registrados y distribuidos en el país en aproximadamente 250 Centros.
 - ❑ Vacaciones. La UAI encontró funcionarios con periodos acumulados, y sobre el cual aún se sigue manteniendo seguimiento, debido a que aún hay funcionarios en esa condición.
 - ❑ Proceso de otorgamiento de fondos por parte del Secretaría Técnica de Incentivos (Fondo Propyme y Fondo de Incentivos), cuyo presupuesto disponible para el 2017 era de ¢2.900 millones aproximadamente.
- 2.5. Así las cosas, durante los años 2018 y 2019, se observó que la Auditoría Interna no realizó estudios sobre temáticas sustantivas¹ del Ministerio; por su parte, los informes elaborados por dicha unidad corresponden a cuatro estudios sobre actividades adjetivas, relacionadas con compras de la institución y pago de tiempo extraordinario y viáticos a funcionarios, de los cuales se desconoce el nivel de riesgo que representan; además, los restantes cinco informes elaborados por dicha unidad, corresponden cuatro de ellos, a requerimientos por parte de la Tesorería Nacional y el Ministerio de Hacienda, y el quinto es sobre seguimiento de recomendaciones. Es decir, de los estudios incluidos en el plan anual, un 50% corresponde a solicitudes externas y el otro 50%, se deriva de su planificación operativa.
- 2.6. Por otra parte, la Contraloría General encontró que si bien la Auditoría Interna remite al jerarca del Ministerio los planes de trabajo anuales; dicha autoridad, en su condición de responsable principal por el sistema de control interno institucional, no ha realizado observaciones respecto a detectar que en los planes mencionados, no se están atendiendo los riesgos más relevantes que podrían afectar el logro de los objetivos institucionales; tampoco, ha realizado solicitudes de estudios sobre temas o procesos que requieran la intervención de la Auditoría Interna.
- 2.7. Según las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (NEAISP)², en el numeral 2.2 disponen que el auditor interno y los funcionarios de la auditoría interna, según proceda, deben ejecutar un proceso sistémico para la planificación de la actividad de la auditoría interna, el cual debe documentarse apropiadamente. Añade dicho numeral, que el proceso debe cubrir el ámbito estratégico y operativo, considerando la determinación del universo de auditoría, los riesgos institucionales, los factores críticos de éxito y otros criterios relevantes.
- 2.8. Asimismo, los apartes 2.2.1 y 2.2.2 de las citadas Normas, señalan que el auditor interno y los funcionarios de la auditoría interna, según corresponda, deben establecer una planificación estratégica, en la que se plasmen la visión y la orientación de la auditoría interna, y siendo requerido que tal planificación sea congruente con la visión, la misión y los objetivos

¹ Temáticas sustantivas son aquellas labores que sustentan el giro del MICITT y se relacionan con su razón de ser y de manera directa e inmediata con los objetivos de su creación.

² Resolución R-DC-119-2009, del 16/12/2009, publicado en la Gaceta N.º 28 del 10/02/2010.

institucionales. Adicionalmente, señalan que el Plan de trabajo anual, debe especificar, entre otras cosas, la vinculación de los servicios de auditoría con los riesgos institucionales.

- 2.9. También en el aparte 2.2.3 de esas Normas, estipula que el plan de trabajo anual de la auditoría interna se debe dar a conocer al jerarca, por parte del auditor interno, quien debe valorar las observaciones y solicitudes que, sobre los contenidos de ese plan se le planteen, ya que en última instancia, es el jerarca la autoridad responsable del sistema de control interno institucional.
- 2.10. De igual manera, la norma 205 inciso 02 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP)³, regula que el auditor debe mantener una comunicación proactiva y efectiva con la Administración de la entidad u órgano, con el fin de facilitar el normal desarrollo de todo el proceso de la auditoría, sin perder de vista ni comprometer en ningún momento la objetividad e independencia que le rige.
- 2.11. Además, en el apartado 2010 de las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, se indica que el Auditor Interno debe establecer un plan basado en los riesgos, con el fin de determinar las prioridades de la actividad de auditoría interna.
- 2.12. Las situaciones expuestas se presentan por cuanto la Auditoría Interna, no ha definido su universo auditable, ni lo ha priorizado utilizando criterios de riesgo; tampoco ha elaborado la planificación estratégica derivada de dicha priorización del universo auditable, la cual también debe estar alineada con la estrategia institucional.
- 2.13. Además, carece de normativa interna que le permita guiar el proceso sistémico que conlleva la planificación de la actividad de la auditoría interna, el cual debe documentarse apropiadamente cubriendo todos los elementos que señala la normativa técnica; entre ellos: ámbito estratégico y operativo, determinación del universo de auditoría, riesgos institucionales, factores críticos de éxito y otros criterios relevantes.
- 2.14. Por su parte, a pesar de que los planes de trabajo anuales de la UAI son presentados al jerarca para su conocimiento, no se identificó evidencia de un involucramiento efectivo de dicha autoridad en las labores de la Auditoría Interna, en procura de asegurar un buen funcionamiento del sistema de control interno.
- 2.15. En consecuencia, la ausencia de un proceso sistémico de planificación, no ha permitido a la Auditoría Interna del MICITT visualizar las áreas sustantivas y adjetivas sujetas a fiscalización, priorizarlas utilizando criterios de riesgos y que a su vez sirvan de orientación para elaborar la planificación anual de la Auditoría Interna. De tal forma que, se abarquen progresivamente las áreas más riesgosas de la Institución y maximizar el uso de los recursos con que cuenta.
- 2.16. Además, no se vislumbran acciones a mediano y largo plazo mediante las cuales se oriente o se proyecte el quehacer de la Auditoría Interna del MICITT, y tampoco se observa una alineación entre todos los elementos que integran el proceso de planificación. Así las cosas, si la función de la auditoría interna está alineada con la consecución de los objetivos institucionales, la eficacia de los procesos, la gestión de riesgos y el control de la organización, se logra el valor público que dicha Unidad, como componente orgánico del Sistema de Control Interno, genera a la labor del Ministerio y al logro de los objetivos institucionales.
- 2.17. Adicionalmente, la coordinación entre el jerarca y la unidad auditoría interna, es muy importante, para que en la medida de lo posible, los enfoques de riesgo de ambos puedan ser coincidentes, y

³ Resolución R-DC-064-2014, del 01/01/2015, publicado en la Gaceta N.º 184 del 25/09/2014.

esto no representa una afectación a la independencia funcional y de criterio de la Auditoría, contrario a ello se convierte en una sana práctica a efectos de maximizar el uso de los recursos.

PROCESO DE ANÁLISIS DE LA DOTACIÓN DE RECURSOS PARA LA FUNCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

- 2.18. De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que existen oportunidades de mejora en la implementación de las normas para el proceso de análisis de la dotación de recursos para la función de Auditoría Interna.

Debilidad en el proceso de determinación de recursos por parte de la Auditoría Interna; y carencia de mecanismos de coordinación entre esta y la Administración sobre dicho proceso

- 2.19. La Auditoría Interna es la encargada de formular técnicamente el requerimiento de los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de las competencias de la actividad de la auditoría interna y comunicarlo al jerarca respectivo.
- 2.20. Si bien la Auditoría Interna del MICITT ha realizado informes de requerimiento de personal en los cuales especifica las necesidades que presenta esa Unidad para la ejecución de sus servicios, y los ha remitido al jerarca; se observó que dichos informes se refieren a algunas actividades, procesos y áreas del MICITT que no se están auditando, así como riesgos potenciales a los que se expone la Unidad por no contar con el personal necesario; sin embargo, no se están presentando con toda la información que debe contener el estudio técnico para la solicitud de recursos.
- 2.21. Sobre el particular, la información remitida no considera lo que se establece en la normativa, respecto a que la solicitud que se plantee debe contemplar entre otros, los elementos del universo de auditoría, los cuales deben ser analizados y clasificados en términos de riesgos; así como, la identificación de los riesgos que se generan por la falta de una dotación de recursos que permita a la Unidad cubrir su universo auditable de conformidad con el ciclo planeado, y proyectar el impacto que esos riesgos tendrían ante una eventual materialización.
- 2.22. Aunado a lo anterior, se determinó que las autoridades superiores del MICITT no han dado respuesta a la Auditoría Interna; lo que evidencia que no se ha establecido un canal formal de coordinación entre el Jerarca y la Auditoría Interna, que permita valorar la posibilidad de asignar recursos; o bien, la consideración del establecimiento de otras formas de control que contrarresten los riesgos que se puedan presentar en aquellas áreas que la Auditoría Interna no cuente con la capacidad para su atención.
- 2.23. Sobre el particular, las autoridades del Ministerio consideran⁴ que de acuerdo con la normativa vigente de restricción de gasto público y austeridad para mejorar la situación económica del país, dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635, existe una dificultad para atender el requerimiento de nuevas plazas que son requeridas por cada una de las unidades de la Institución.
- 2.24. De conformidad con la Ley General de Control Interno (LGCI)⁵, en el artículo 27, con respecto a la asignación de recursos para la UAI, establece:

⁴ Oficio MICITT-DM-OF-120-2020 del 13 de febrero de 2020.

⁵ Ley N° 8292, publicada en La Gaceta 169 del 04 de setiembre de 2002.

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.

- 2.25. Adicionalmente, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, en el numeral 2.4 disponen que el Auditor Interno debe gestionar que los recursos de la auditoría interna sean adecuados y suficientes. Ante limitaciones de recursos que afecten la cobertura y alcance de la actividad de auditoría interna, debe presentar al jerarca un estudio técnico sobre las necesidades de recursos, debidamente fundamentado, de conformidad con la normativa sobre el particular.
- 2.26. Por su parte, las Normas de control interno para el Sector Público⁶ en el numeral 1.4 señala como parte de la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el Sistema de Control Interno, inciso b. El apoyo con acciones concretas, al establecimiento, el funcionamiento y el fortalecimiento de la actividad de auditoría interna, incluyendo la dotación de recursos y las condiciones necesarias para que se desarrolle eficazmente y agregue valor a los procesos de control, riesgo y dirección.
- 2.27. Igualmente, la Contraloría General ha emitido criterios respecto a si las directrices sobre contención del gasto afectan a la auditoría interna, en donde se ha señalado⁷ lo siguiente:
- Debe reiterarse sobre la responsabilidad del jerarca de asegurar que la auditoría interna disponga de los recursos que le garanticen a ésta un desempeño eficaz y eficiente, por lo que ante situaciones de restricción o limitaciones de orden presupuestario técnicamente justificadas y documentadas, ambas partes deben dialogar para que hasta donde sea posible se cubran las necesidades reales de la auditoría interna.
- 2.28. Además, la norma 205 inciso 02 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, regula que el auditor debe mantener una comunicación proactiva y efectiva con la Administración de la entidad u órgano, con el fin de facilitar el normal desarrollo de todo el proceso de la auditoría, sin perder de vista ni comprometer en ningún momento la objetividad e independencia que le rige.
- 2.29. También, los Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la Contraloría General de la República⁸, indican los numerales que a continuación se presentan:
- 6.1.3 Regulación Interna. Corresponderá al jerarca promulgar las disposiciones institucionales para regular el procedimiento, los plazos y el trámite interno de las solicitudes de dotación de recursos para la Auditoría Interna, ya sea mediante una regulación específica o incorporando en las existentes los diferentes tópicos contemplados

⁶ Resolución R-CO-9-2009, del 26/01/2009; publicada en La Gaceta Nro. 26 del 6/02/2009.

⁷ Oficio DFOE-IFR-0637 del 22/12/2016.

⁸ Resolución R-CO-83-2018, del 13/08/2018, publicado en la Gaceta N.º 146 del 13/08/2018.

en estos lineamientos. A los efectos, procederá la coordinación pertinente con la Auditoría Interna durante la preparación de las regulaciones.

6.2.1 Estudio técnico para solicitud de recursos. Corresponde a la Auditoría Interna determinar técnicamente sus necesidades de recursos, mediante un estudio que considere al menos su ámbito de acción, los riesgos asociados a los elementos de su universo de auditoría, el ciclo de auditoría y el comportamiento histórico de los recursos institucionales y de la Auditoría Interna, así como el volumen de actividades que ésta ha desarrollado y pretende desarrollar. El estudio debe contener, como resultado, la cantidad y las características de los recursos requeridos para el ejercicio de la actividad de la auditoría interna, con la cobertura y el alcance debidos, así como una identificación de los riesgos que asume el jerarca si la dotación de recursos de la Auditoría Interna no es suficiente. El estudio deberá actualizarse cuando las circunstancias así lo determinen o el Auditor Interno lo considere pertinente.

6.2.2 Identificación del universo de auditoría. El estudio sobre necesidades de recursos de la Auditoría Interna debe referirse al universo de auditoría que esa actividad debe cubrir, considerando todos los elementos susceptibles de la prestación de los servicios de la Auditoría Interna dentro de su ámbito de competencia institucional. El universo de auditoría debe detallar y caracterizar suficientemente las unidades auditables según el método de agrupación elegido por la Auditoría Interna; es decir por función, actividad, unidad organizacional, proyecto, proceso, etc.

6.2.3 Análisis de riesgo. Los elementos del universo de auditoría deben ser analizados y clasificados en términos del riesgo que representan con base en criterios o factores de riesgo uniformes, debidamente seleccionados y caracterizados por la Auditoría Interna. El análisis y la clasificación pueden realizarse por elementos individuales o por grupos de elementos. De este modo, la Auditoría Interna podrá establecer prioridades respecto de la atención que los elementos deben recibir de parte de la actividad, así como del grado de relevancia, la prelación y la frecuencia de los ítems incluidos en la lista de estudios del universo de auditoría.

6.2.7 Determinación de las necesidades de recursos. Con base en los elementos anteriormente regulados, deben determinarse las necesidades de recursos para que la Auditoría Interna pueda cubrir el universo auditable aplicando un ciclo razonable definido y fundamentado técnicamente por el Auditor Interno, considerando el criterio del jerarca. A los efectos, el estudio debe considerar dos escenarios: uno ideal bajo el supuesto de recursos suficientes y necesarios y otro que contemple la situación actual, de manera que pueda efectuarse una comparación. Ese estudio puede contener comparaciones de los recursos con el plan anual de auditoría. Asimismo, la Auditoría Interna deberá determinar cuál es en su criterio la dotación razonable que puede solicitar al jerarca con vista en las disponibilidades institucionales, teniendo en cuenta factores tales como el presupuesto institucional y situaciones del entorno que pueden incidir de algún modo sobre la capacidad de la entidad para garantizarle los recursos óptimos para su gestión.

6.2.8 Identificación de riesgos asociados a la falta de recursos. El estudio sobre necesidades de recursos que elabore la Auditoría Interna debe identificar los riesgos que se generan por la falta de una dotación que permita a la actividad cubrir su universo auditable de conformidad con el ciclo planeado, así como proyectar el impacto que esos riesgos tendrían ante una eventual materialización.

6.2.10 Trámite de la solicitud por el jerarca. El jerarca debe analizar la solicitud de recursos que le plantea la Auditoría Interna, considerando el estudio técnico que la sustenta, así como el marco normativo, el presupuesto institucional y cualquier otro factor que se estime relevante, y resolverla dentro del plazo que se establezca en la regulación interna a que se refiere la norma 6.1.3. Podrá asesorarse por los funcionarios de la institución cuyo criterio y apoyo estime pertinente requerir, incluido el titular de la Auditoría Interna cuando proceda para efectos de adición o aclaración. El jerarca debe hacer la asignación respectiva considerando las necesidades expuestas, de conformidad con las políticas y regulaciones internas y externas sobre plazo y criterios para la asignación de recursos. No deberá supeditarse la decisión a otra instancia, a fin de proteger la independencia funcional y de criterio de la Auditoría Interna. En caso de que existan restricciones o limitaciones de orden presupuestario técnicamente justificadas y documentadas, que no hagan factible solventar en su totalidad las necesidades de recursos que plantea la Auditoría Interna, el jerarca deberá dialogar con ésta a fin de convenir sobre la dotación que podría concederse, de modo que se garantice que esa unidad se desempeñe de manera eficiente y eficaz, y se cubran hasta donde sea posible sus necesidades reales. Si el jerarca otorga a la Auditoría Interna los recursos solicitados, o si se logra un acuerdo entre el jerarca y la Auditoría Interna sobre una dotación menor debidamente justificada, el jerarca debe instruir a las instancias de la entidad para que emprendan las acciones a fin de obtener y brindar esos recursos, incluyendo la coordinación con las entidades externas que tengan injerencia sobre la asignación de recursos a la institución como un todo.

6.3.2 Administración y disposición de recursos. La Auditoría Interna debe tener libertad para ejecutar sus recursos presupuestarios, de personal y de otra naturaleza, conforme lo dicten sus necesidades para cumplir con su plan de trabajo. Para el cambio de destino de los recursos asignados a la Auditoría Interna, el jerarca deberá valorar el criterio del titular de dicha unidad, en resguardo de su independencia funcional y de criterio y de la prestación de los diferentes servicios atinentes a la actividad.

6.3.3 Recursos humanos de la Auditoría Interna. La Auditoría Interna debe contar con un número determinado de funcionarios que les permita ejercer su actividad con la debida oportunidad, cobertura y disponibilidad. El jerarca institucional y los funcionarios a los que se les asigna la labor de proveer tales recursos, deben tomar las previsiones pertinentes para garantizar a la Auditoría Interna, dentro de las posibilidades institucionales, los recursos humanos suficientes y necesarios. Las vacantes que surjan deben suplirse atendiendo a los requerimientos que establece el ordenamiento jurídico. Cuando se pretenda disminuir plazas de la Auditoría Interna se debe contar con la autorización previa del titular de la Auditoría Interna. El razonamiento legal y técnico que emita éste, también debe ser considerado por el jerarca cuando se valore la posibilidad de llenar una plaza, dentro de los términos que establece el artículo 28 de la Ley General de Control Interno.

- 2.30.** Se desprende de lo expuesto que la UAI no ha planteado las solicitudes de requerimientos de acuerdo con los análisis indicados en la normativa de la CGR, específicamente los “Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna presentadas ante la Contraloría General de la República”, los cuales definen los requerimientos mínimos que deben ser observados por la UAI al elaborar el estudio técnico de dichas solicitudes.

- 2.31. Así mismo, la falta de planificación de la auditoría interna en la definición y evaluación del universo auditable (aspectos señalados en el primer hallazgo de este informe), tiene una incidencia en la determinación de los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades.
- 2.32. Por otra parte, la ausencia de una comunicación directa entre la Administración y la Auditoría Interna contribuye a que no haya una coordinación para tratar este tema. Si bien se han cursado oficios de la UAI evidenciando la necesidad de recursos, este mecanismo no ha sido suficiente en procura de fortalecer el Sistema de Control Interno.
- 2.33. Elaborar las solicitudes de dotación de recursos apegándose a los elementos que la normativa técnica indica (ver párrafo 2.29) contribuye a que los sujetos responsables de la toma de decisiones cuenten con la información necesaria para priorizar la asignación de recursos que requiera la Auditoría Interna para su efectivo funcionamiento, así como a determinar con claridad los riesgos que se puedan generar ante eventuales limitaciones en dicha dotación. Adicionalmente, permite a la Administración Activa definir otros mecanismos de control en resguardo del Sistema de Control Interno.
- 2.34. Por su parte, el aseguramiento de una coordinación sostenida y efectiva entre la Administración y la Auditoría Interna, favorece a la toma de decisiones orientadas a un uso racional y eficiente de los escasos recursos públicos con que se cuenta, con el fin de cumplir con los diferentes planes, objetivos y metas de la institución como un todo. Esto por cuanto, la administración y la auditoría interna tienen actividades complementarias, la primera como responsable del Sistema de Control Interno y la segunda mediante el ejercicio de su función, a quien le corresponde apoyar a la administración en los esfuerzos para el fortalecimiento del Sistema citado y en el aseguramiento razonable del logro de los objetivos y cometidos institucionales.

SERVICIOS DE AUDITORÍA

- 2.35. De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que existen oportunidades de mejora en la implementación de las normas para la gestión efectiva de los servicios de auditoría por parte de la Auditoría Interna del MICITT.

Oportunidades de mejora sobre el contenido de los informes de auditoría

- 2.36. De la revisión realizada por la Contraloría General se encontró que la UAI emitió 9 informes de auditoría en los años 2018 y 2019, los cuales presentan las siguientes situaciones:
 - a) Cuatro informes se realizan a solicitud de Tesorería Nacional y el Ministerio de Hacienda⁹; de los cuales, dicha Unidad clasifica los referentes al Fondo Fijo de Caja Chica como auditorías operativas de forma errónea, por el objetivo que busca dicho requerimiento; y los relativos al tema de acreditaciones; estos últimos no los cataloga dentro de los tipos de auditoría existentes a saber: auditoría financiera, de carácter especial, u operativa.
 - b) Un informe corresponde al seguimiento de recomendaciones de un producto emitido en el 2017; bajo el mismo esquema de los informes, sin que ello se relacione con algún tipo de auditoría.

⁹ Según Decreto N°. 32874-H del 31 de enero de 2006 y oficio TN-DCOF-385-2018, del 09 de octubre del 2018, referentes a la auditoría del Fondo Fijo de Caja Chica, uno para cada año; y de acuerdo con el Decreto N°. 34574-H del 14 de mayo de 2008, referentes al proceso institucional de control y recuperación de acreditaciones que no corresponden de funcionarios y exfuncionarios, uno para cada año.

c) En los otros cuatro informes, se observó la aplicación incorrecta de la técnica de cada tipo de auditoría, la cual se manifiesta en el contenido de los informes, partiendo por el título de estos, dado que no se indica el tipo de auditoría al que responden. Además, en tres de ellos se observó que se conceptualizan de forma errónea como auditorías operativas, debiendo ser auditorías de carácter especial por el contenido de cada uno; y en el cuarto informe, no se especificó el tipo de auditoría realizada.

d) Varios informes presentan debilidades en dos de los atributos de un hallazgo que están establecidos en la normativa, a saber: condición, criterio, causa y efecto.

En relación con este punto, se evidenció que los informes analizados incorporan las situaciones o deficiencias determinadas (condición) así como la normativa o las sanas prácticas que se infringen y que originan las deficiencias respecto de los temas evaluados (criterio); no obstante, los resultados no hacen referencia a las situaciones que propician esas deficiencias (causa), en este punto en particular se observó que se incorporan los comentarios de los encargados del elemento en estudio como la causa; y en algunos casos no informan sobre las consecuencias reales o potenciales producto de los problemas identificados (efecto).

e) Algunas recomendaciones detallan en forma explícita, las actividades que la Administración debe implementar para dar cumplimiento a lo recomendado, aspecto que va más allá de solicitar a la Administración la corrección o subsanación de una situación particular; lo cual podría restar objetividad e independencia a la Auditoría Interna, en las labores de seguimiento.

Sobre la situación en comentario se muestra el siguiente ejemplo:

Cuadro 1

Recomendaciones de la AI con acciones explícitas para la Administración

No. Informe	Recomendaciones
MICITT-AI-ICI-001-2018	Al Director Administrativo Financiero 5.1.1. Establecer con el arrendante del edificio una fecha definitiva para que se ejecuten los aspectos estructurales pendientes de realizar en las instalaciones arrendadas, para que de este modo se proceda con la entrega y recibido conforme definitiva. Informar a la Auditoría Interna, a más tardar en 30 días naturales, sobre las gestiones realizadas con relación a este tema.
	A la Jefatura de la Proveeduría Institucional 5.2.2 Cumplir con los plazos señalados en la normativa respecto a la recepción de ofertas y dictar el acto de adjudicación, de manera que el proceso de compra cumpla con su objetivo de forma oportuna y eficiente. Lo anterior, a más tardar en 30 días naturales una vez presentado el informe.

Fuente: Elaboración propia con base en la información remitida por la Auditoría Interna del MICITT

f) Si bien, en cada informe se indica que se efectuó la conferencia final antes de la remisión del borrador del informe de auditoría, no se incluye la fecha en que se realizó.

2.37. Según las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público numeral 2.5, el auditor interno debe establecer y velar por la aplicación, de la normativa interna, fundamentalmente políticas y procedimientos, para guiar la actividad de auditoría interna en la prestación de los diferentes servicios. Dicha normativa debe ser congruente con el tamaño, complejidad y organización de la auditoría interna, mantenerse actualizada y ser de conocimiento de todos los funcionarios de la auditoría interna.

- 2.38.** Además, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en la introducción establecen los tipos de auditoría según sus objetivos: financiera, especial y operativa, cada una con fines distintos, a saber: determinar si la información financiera es presentada conforme al marco de referencia y regulatorio aplicable; evaluar si un asunto cumple con las regulaciones o mandatos los cuales se identifican como criterios; y , evaluar todos o al menos uno de los criterios de eficacia, eficiencia y economía con los que la entidad utiliza los recursos públicos en el desempeño de sus fines, respectivamente. Asimismo, se señala que los temas a evaluar mediante una auditoría de tipo operativa se seleccionan a partir del proceso de planificación estratégica, táctica y operativa y como resultado, en los informes de auditoría operativa se debe concluir sobre los criterios ya mencionados.
- 2.39.** Así mismo el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MICITT (ROFAI) indica en el artículo 38 que los servicios de auditoría se refieren a que las auditorías pueden ser financieras, operativas, de sistemas o de carácter especial y estarán encaminadas, fundamentalmente, a evaluar la eficacia, eficiencia, economía y legalidad del sistema de control interno y promover su mejora.
- 2.40.** También, el numeral 204.01 de las NGASP señala que durante la actividad de examen se debe ejecutar el programa específico para alcanzar los objetivos de la auditoría, ejecutar en forma ordenada las actividades dispuestas, lo cual conlleva a realizar pruebas, evaluar controles y recolectar la evidencia necesaria mediante la utilización de técnicas y prácticas de auditoría para determinar, justificar y presentar apropiadamente los hallazgos de auditoría, con sus atributos de criterio, condición, causa y efecto.
- 2.41.** Aunado a ello, el numeral 204.05 de dichas normas indica que los informes de auditoría deben elaborarse en un lenguaje sencillo, ser objetivos, concisos, claros, completos, exactos e imparciales, basados en hechos y respaldados con evidencia suficiente, competente y pertinente y con una estructura predeterminada de conformidad con las políticas que al respecto emita la organización de auditoría y en atención a los requerimientos técnicos.
- 2.42.** Añaden en su numeral 205.11 que las disposiciones o recomendaciones deben generar valor público y ser claras, específicas, convincentes y relevantes.
- 2.43.** También el ROFAI en el artículo 46 indica que en cuanto a los requisitos y contenidos de los informes y otras comunicaciones, se aplicará principalmente lo dispuesto por las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público respecto de las demás comunicaciones según lo establezcan los lineamientos que al efecto defina la Contraloría General de la República o en su defecto el Auditor Interno.
- 2.44.** Por su parte, la LGCI, en el artículo 34 señala que está prohibido para el auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia.
- 2.45.** Además, en el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General¹⁰, se indica que las auditorías internas ejercerán sus funciones con independencia funcional y de criterio, respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa.

¹⁰ Ley N° 7428, publicada en La Gaceta 210 del 04 de noviembre de 1994.

- 2.46. Asimismo, en la norma 1.1.3 de las NEAISP, se dispone que los servicios que presta la auditoría interna deben ser ejercidos con independencia funcional y de criterio, conforme a sus competencias.
- 2.47. Similarmente, el ROFAI en el artículo 6 dispone que la actividad de la Auditoría Interna debe ser ejercida con total independencia y los funcionarios de la auditoría deben ser objetivos en el cumplimiento de su trabajo, cumpliendo los impedimentos asociados a los deberes y prohibiciones contemplados en la Ley N° 8292.
- 2.48. Por su parte, el numeral 205-08 de las NGASP establece que el auditor debe efectuar una conferencia final con la Administración de la entidad u órgano auditado y con los responsables de poner en práctica las recomendaciones o disposiciones, antes de emitir el Informe Definitivo, con el fin de exponer los resultados, conclusiones y disposiciones o recomendaciones de la auditoría, de conformidad con lo establecido por las políticas y procedimientos de la organización de auditoría.
- 2.49. Además, el artículo 42 del ROFAI indica que la Auditoría Interna antes de emitir el informe definitivo, realizará como mínimo una conferencia final, sesión de trabajo o reunión; con el propósito de analizar la viabilidad y pertinencia de las recomendaciones previstas y procurar que la administración las atienda con prontitud. Se exceptúan los casos de auditoría o estudio especial de auditoría con carácter reservado o informes de Relaciones de Hechos en los que sus resultados, a discreción del Auditor Interno no deberían discutirse, o cuando la auditoría o estudio es de índole ordinaria y se obtenga información de naturaleza confidencial, en que la discusión será parcial.
- 2.50. Asimismo, el artículo 43 menciona que la Auditoría Interna comunicará los resultados de sus auditorías o estudios especiales de auditoría mediante informes objetivos dirigidos al Jerarca, a los titulares subordinados o ambos, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones.
- 2.51. Lo anterior se genera debido a la inobservancia por parte de la Auditoría Interna de la normativa técnica relacionada con los servicios de auditoría y la elaboración de los informes; además, no cuenta con lineamientos específicos, procedimientos o guías para el desarrollo de auditorías de tipo financiero, operativo y de carácter especial, que sirvan de apoyo metodológico y con indicación de los requisitos mínimos que se deben considerar durante su ejecución; así como tampoco para la elaboración de los informes, los cuales posibiliten la debida supervisión en la construcción de los hallazgos, de manera que se garantice el cumplimiento de los elementos de calidad que la normativa técnica aplicable señala.
- 2.52. En adición, la auditoría interna tiene como práctica emitir productos bajo los servicios de auditoría sin determinar qué tipo de auditorías son, y en algunos casos, las clasifica de forma errónea como operativas.
- 2.53. El que la Auditoría Interna cuente con normativa técnica para llevar a cabo las labores de auditoría, contribuye a que tanto los objetivos, como el alcance y diseño de los procedimientos de los servicios de auditoría sean congruentes con el propósito que persiguen según el tipo de auditoría establecido en la normativa; además, que se logre comunicar con un determinado nivel de aseguramiento el cumplimiento de los criterios seleccionados para la evaluación y análisis de un asunto determinado a los distintos destinatarios de los informes. Aunado a ello, se lograría la fortaleza técnica de las conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría requerida.

- 2.54. Por su parte, las debilidades observadas en los elementos básicos de los hallazgos, plantea el riesgo de que la Unidad de Auditoría emita informes con debilidades estructurales, cuyas fundamentaciones sean débiles o cuestionables sus resultados por parte de la Administración Activa, de terceros, e inclusive, ser desvirtuados en eventuales procesos administrativos.
- 2.55. Asimismo, la solicitud de acciones directas solicitadas a la Administración por parte de la AI-MICITT podrían comprometer su independencia de criterio, pues en caso de identificarse anomalías posteriores se convertiría en juez y parte y su juicio profesional y objetividad se verían afectados en el desarrollo posterior de sus demás competencias.

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

- 2.56. De acuerdo con los resultados obtenidos, se determinó que existen oportunidades de mejora en la implementación de las normas para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones ejecutado por la Auditoría Interna del MICITT.

Oportunidades de mejora en el proceso de seguimiento de las recomendaciones

- 2.57. El proceso de seguimiento de las recomendaciones que deben realizar las Auditorías Internas, tiene el propósito de asegurar que las acciones establecidas por las instancias competentes se hayan implementado eficazmente y dentro de los plazos definidos; para esto se deben implementar los mecanismos necesarios y verificar oportunamente el cumplimiento efectivo de las recomendaciones emitidas.
- 2.58. Del análisis realizado por el Órgano Contralor, se observó que el proceso de seguimiento de recomendaciones llevado a cabo por la Auditoría Interna no se sustenta en un procedimiento formalmente establecido y aprobado que integre las diferentes actividades que se ejecutan por parte de la administración orientadas a cumplir con las recomendaciones emitidas por esta Unidad.
- 2.59. Sobre el particular, la Unidad suministró como parte de su compendio aplicable sobre esa materia la Guía de Construcción de Matrices de Cumplimiento (MACU)¹¹, así como la matriz correspondiente, actualizada al 16 de diciembre de 2019, y la descripción del procedimiento no oficializado que se sigue, el cual consiste en resumen, en la remisión de oficios de recordatorio, con la intención de que la Administración cumpla con lo requerido; además, elabora informes en los cuales señala las recomendaciones pendientes. No obstante, estos mecanismos no están contemplados en un procedimiento formal de la Auditoría Interna para ejecutar el seguimiento de las recomendaciones emitidas al Ministerio, tal como lo establece la normativa vigente.
- 2.60. Aunado a lo anterior, se pudo constatar que la MACU, se encontraba desactualizada al momento de su revisión por parte de la Contraloría General; además, no se registra al responsable de darle seguimiento a los informes; y en algunas recomendaciones pendientes, no se indica la prórroga o ampliación del plazo y en otros casos, las prórrogas se encuentran vencidas y no hay evidencia de que se hayan ampliado; tampoco cumple cabalmente con lo establecido en las normas descritas en el siguiente apartado.

¹¹ Guía de Construcción de Matrices de Cumplimiento (MACU) según Decreto Ejecutivo 39753-MP y Directriz 058-MP. Gobierno Abierto, Presidencia de la República. – Pág.1. Creada para poner a disposición de los ciudadanos los resultados de los informes que realizan sus Auditorías Internas y las acciones que cada institución realiza para mejorar y dar respuesta a los elementos que se les indican.

- 2.61. Lo anterior, requiere de una valoración por parte de la Unidad de Auditoría Interna del MICITT sobre el establecimiento e implementación de normativa interna para regular el proceso de seguimiento de las recomendaciones emitidas producto de las auditorías realizadas.
- 2.62. De acuerdo con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, en el numeral 202, establece que el proceso de auditoría en el sector público, debe comprender entre otras la actividad de seguimiento de disposiciones o recomendaciones.
- 2.63. Asimismo, en la norma 206 relacionada con el seguimiento de las recomendaciones, indica que cada organización de auditoría del sector público debe establecer e implementar los mecanismos necesarios para verificar oportunamente el cumplimiento efectivo de las disposiciones o recomendaciones emitidas.
- 2.64. También dicha norma señala:

La Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional.

La organización de auditoría del sector público, de conformidad con el marco legal que la regula, debe establecer con claridad las acciones que proceden en caso de que las disposiciones o recomendaciones emitidas sean incumplidas injustificadamente por la entidad auditada.

- 2.65. Por su parte, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, en el apartado 2.11.2 se señala lo siguiente sobre la Ejecución del seguimiento:

El proceso de seguimiento debe ejecutarse, por parte del auditor interno y los funcionarios de la auditoría interna, según proceda, de conformidad con la programación respectiva, y contemplar, al menos, los siguientes asuntos:

- a. Una evaluación de lo actuado por la administración, incluyendo, entre otros factores, la oportunidad y el alcance de las medidas emprendidas respecto de los riesgos por administrar.
 - b. La comunicación correspondiente a los niveles adecuados, ante situaciones que implican falta de implementación de las acciones pertinentes.
 - c. La documentación del trabajo de seguimiento ejecutado, de conformidad con las políticas y procedimientos establecidos en la auditoría interna.
- 2.66. El punto 4.4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, y referentes a la documentación y registro de la gestión institucional, indican que el jerarca y los titulares subordinados según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente.

2.67. Igualmente, la Contraloría General ha emitido criterios respecto a la potestad del Auditor Interno en relación con recomendaciones emitidas en un informe de auditoría, en donde se ha indicado¹² lo siguiente:

Resta señalar, que teniendo por propósito la etapa de seguimiento dentro del proceso de la auditoría, al monitorear el desarrollo y el avance de la implementación de las recomendaciones, es también importante considerar -entre otros-, que para algunas de éstas debe tenerse en cuenta la complejidad en su implantación, en cuyo caso se hace indispensable establecer por ejemplo cronogramas, así como toda herramienta que permita un adecuado seguimiento. Aunado se señala la importancia y obligación de la comunicación así como coordinación, que debe existir por parte de ambos componentes orgánicos del sistema de control interno, como interesados en la consecución de los objetivos institucionales y en el adecuado funcionamiento del mismo.

2.68. Las situaciones mencionadas anteriormente, obedecen a la omisión de acciones por parte de la Auditoría Interna para formalizar, oficializar e implementar un procedimiento que delimite las acciones que se deben llevar a cabo para el adecuado proceso de seguimiento; el cual además integre los mecanismos anteriormente descritos.

2.69. Sobre el particular, a la fecha de la auditoría realizada, se pudo constatar que la UAI cuenta con un borrador del procedimiento de los servicios de auditoría que incluye el seguimiento de las recomendaciones de la gestión del MICITT; no obstante, se observó que dicho documento no establece elementos de relevancia que inciden en el oportuno seguimiento de las recomendaciones, como por ejemplo:

a) Identificación del responsable del seguimiento

b) Plazos para: iniciar el seguimiento, responder a la Administración sobre las acciones tomadas por esta, o bien

c) Gestión para otorgar ampliación de plazo

d) Mecanismos de control para el grado de avance de cada recomendación

e) Definición formal de las acciones a realizar según la antigüedad de las recomendaciones en proceso de atención por parte de la administración; así como las acciones que proceden en caso de que las recomendaciones emitidas sean incumplidas injustificadamente por la Administración Activa¹³.

2.70. Como consecuencia de lo señalado anteriormente, la falta de un procedimiento para el seguimiento de recomendaciones debidamente oficializado y actualizado, que describa de manera precisa el desarrollo de dicha actividad, dificulta corroborar oportunamente el cumplimiento efectivo de las disposiciones o recomendaciones emitidas, así como las acciones que proceden en caso de que estas no se cumplan de manera justificada por la Administración; asimismo, se corre el riesgo de que no se cuente con la certeza de que la documentación del proceso de seguimiento esté completa, implicando que los actos de la gestión de la Auditoría Interna, no se documenten adecuadamente. Además, el personal de la Unidad, no cuenta con una guía que le permita realizar de forma estandarizada sus funciones en esta materia.

¹² Oficio DFOE-PG-0541 del 08 de octubre de 2018.

¹³ Ver norma 206.03 NGASP.

- 2.71. También, en relación con la documentación del proceso de seguimiento, la Auditoría Interna del MICITT, en procura de un mejor control interno, debe contar con los registros correspondientes del proceso de seguimiento, con el objetivo de que se garantice la trazabilidad del proceso, así como las actuaciones de la Administración, y el cumplimiento eficaz de las acciones establecidas por la Auditoría Interna.

3. Conclusiones

- 3.1. Las auditorías internas tienen como objetivo constituirse en la actividad independiente, objetiva y asesora, que debe contribuir a alcanzar 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. Además, debe proporcionar una garantía razonable de que la actuación de la administración, se ejecuta conforme al marco legal, técnico y las sanas prácticas.
- 3.2. La evidencia presentada en los hallazgos, demuestra que la gestión de la Auditoría Interna del MICITT presenta limitaciones en las áreas evaluadas, referentes a la planificación estratégica de la actividad de la Auditoría Interna; el proceso de análisis de la dotación de recursos para la función de Auditoría Interna; servicios de auditoría en cuanto a los informes emitidos por dicha unidad; y el seguimiento de las recomendaciones emitidas.
- 3.3. Con base en la evidencia, el proceso de planificación de la actividad de la Auditoría Interna presenta limitaciones referentes a la formulación y control de la planificación estratégica y operativa, así como, la definición del universo auditable, riesgos y la valoración de estos; lo que incide en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno, y en la seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales del MICITT.
- 3.4. Además, en relación con el proceso de análisis de la dotación de recursos para la función de Auditoría Interna, es necesario que dicha Unidad elabore las solicitudes de requerimientos conforme a la normativa técnica aplicable; además, en conjunto con las autoridades del Ministerio y la UAI, se coordinen y ejecuten las acciones necesarias para impulsar la buena gestión de los recursos a nivel ministerial.
- 3.5. Por otra parte, los resultados obtenidos sobre la evaluación de los informes de auditoría, podrían incidir en la efectividad de los mismos, lo cual repercutiría en el cumplimiento de sus objetivos como actividad independiente, objetiva y asesora.
- 3.6. Adicionalmente, la falta de normativa para el proceso de seguimiento de las recomendaciones realizado por la Auditoría Interna, repercute en algunas de las debilidades que se encontraron, referentes al manejo de la gestión de solicitud de prórrogas de plazo, del registro de avance de cada recomendación, y de la definición formal de acciones a realizar según la antigüedad de las recomendaciones e incumplimientos injustificados.
- 3.7. Finalmente, es relevante que la Auditoría Interna y la Administración del MICITT, lleven a cabo las acciones correctivas que establecen las disposiciones del presente informe, para que estas logren los efectos esperados referentes a subsanar las limitaciones comunicadas; así como también, es indispensable la labor de la Auditoría Interna, respecto a dar continuidad a las acciones implementadas y velar para que no se repitan a futuro esas deficiencias.

4. Disposiciones y Recomendaciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones y recomendaciones, siendo las primeras de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones y recomendaciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

DISPOSICIONES

A LA DOCTORA PAOLA VEGA CASTILLO, MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir e implementar un mecanismo de coordinación entre las autoridades del MICITT y la Auditoría Interna, con el propósito de convenir sobre la asignación de recursos que coadyuven en el fortalecimiento de la función de Auditoría Interna, en su rol de apoyo a la administración activa en los esfuerzos para el funcionamiento del Sistema de Control Interno y en el aseguramiento razonable del logro de los objetivos y cometidos institucionales. (Ver párrafos del 2.19 al 2.34). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General:
 - i. A más tardar el 30 de octubre de 2020, una certificación que haga constar la definición del mecanismo solicitado en esta disposición.
 - ii. A más tardar el 28 de mayo de 2021, una certificación que haga constar la implementación del mecanismo solicitado en esta disposición y los acuerdos tomados.

AL MÁSTER GIOVANNI MONGE GUILLÉN, EN SU CALIDAD DE AUDITOR INTERNO DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar, divulgar e implementar el Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MICITT a partir del año 2021, de manera que permita su articulación con el ámbito estratégico y operativo de ese Ministerio, considerando al menos, la determinación del universo de auditoría, los riesgos

institucionales, los factores críticos de éxito, también un análisis de las posibles afectaciones o impactos que pudiera haber producido la enfermedad COVID-19 para el MICITT; así como la revisión periódica de este Plan, entre otros; todo de conformidad con la normativa técnica aplicable. Además, para que se establezcan objetivos a mediano y largo plazo que permitan visualizar y abarcar las áreas sustantivas vinculadas al entorno del Ministerio, de manera que tanto la Administración Activa como ese órgano de control, cuenten con información que permita su mejoramiento continuo. (Ver párrafos del 2.2 al 2.17). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General:

- i. A más tardar el 31 de marzo de 2021, una certificación que haga constar que dicho Plan Estratégico ha sido debidamente elaborado, divulgado y de conocimiento del jerarca.
 - ii. A más tardar el 30 de junio de 2021, una certificación de su implementación.
- 4.6. Ajustar y actualizar la solicitud de requerimiento de recursos de la Unidad de Auditoría Interna, de manera que se considere el universo auditable y su clasificación en términos de riesgo; así como, los riesgos que se generan ante la eventual falta de una dotación que le permita cubrir su universo auditable, y el impacto que esos riesgos tendrán ante una eventual materialización. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2021, una certificación sobre el cumplimiento de esta disposición. (Ver párrafos del 2.19 al 2.34).
- 4.7. Elaborar, oficializar e implementar la normativa interna que regule el desarrollo de auditorías de tipo financiero, operativo y de carácter especial y la elaboración de los informes; considerando las debilidades identificadas en cuanto a lo siguiente: a) los hallazgos desarrollados en las auditorías cumplan con los cuatro atributos básicos (criterio, condición, causa y efecto) establecidos por la normativa técnica y pasen por un proceso de supervisión; b) indicación del tipo de auditoría en el título del informe; c) mecanismos de control para que las recomendaciones sean claras, específicas y relevantes de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente y d) las acciones a seguir por esa Unidad para evitar la ejecución de funciones que impliquen actividades que son competencia de la Administración Activa, y que puedan afectar su independencia funcional y de criterio en la ejecución de estudios de auditoría posteriores. (Ver párrafos del 2.36 al 2.55). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General:
- i. A más tardar el 30 de setiembre de 2021, una certificación que haga constar la elaboración y oficialización de la normativa según los términos indicados en el párrafo anterior.
 - ii. A más tardar el 30 de noviembre de 2021, una certificación que haga constar la implementación de la normativa interna.
- 4.8. Elaborar, divulgar e implementar un procedimiento que articule los mecanismos de control y delimite las acciones que deben llevar a cabo los funcionarios de la UAI para el adecuado proceso de seguimiento de las recomendaciones o disposiciones que contienen los informes de la Auditoría Interna, de la Contraloría General de la República y de Auditores Externos. (Ver párrafos del 2.57 al 2.71). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General:
- i. A más tardar el 30 de setiembre de 2021, una certificación que haga constar que dicho procedimiento ha sido debidamente elaborado y divulgado.
 - ii. A más tardar el 30 de noviembre de 2021, una certificación mediante la cual se acredite que tal procedimiento fue debidamente implementado.

RECOMENDACIONES

A LA DOCTORA PAOLA VEGA CASTILLO, MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Se recomienda a la Ministra del MICITT definir en conjunto con el Auditor Interno los mecanismos y espacios de coordinación que permitan el involucramiento del jerarca en el conocimiento y opinión sobre el proceso de planificación de la Auditoría Interna; con el fin de considerar el mejor aprovechamiento de los recursos de la auditoría interna, direccionando los esfuerzos hacia los temas de mayor relevancia para el buen funcionamiento del sistema de control interno. Sobre el particular, se le solicita remitir a la Contraloría General a más tardar el 30 de noviembre de 2020, una certificación que acredite que los mecanismos y espacios de coordinación han sido definidos. (Ver párrafos del 2.2 al 2.17).

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Mario Alberto Pérez Fonseca
Asistente Técnico

Flora Calderón Ramos
Coordinadora



MAPF/FCR/aam
Ce: Archivo
G: 2020000381-1