



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
(MINAE)

Auditoría Interna

**INFORME SOBRE LA AUTOEVALUACIÓN ANUAL DE CALIDAD
DE LA AUDITORÍA INTERNA
2018**

Junio, 2019

AI-DAO-01-2019

ÍNDICE**Página N°**

Resumen ejecutivo	iii
I. Origen del estudio	1
II. Objetivo del estudio	1
III. Alcance del estudio	1
IV. Metodología	1
V. Limitaciones	2
VI. Resultados del estudio	3
1. Observación N° 1: Sobre los atributos de la Auditoría Interna y de su personal	3
2. Observación N° 2: Sobre la administración de la actividad de Auditoría Interna.....	9
3. Observación N° 3: Sobre el valor agregado de la actividad de auditoría interna.....	17
4. Observación N° 4: Sobre la percepción de la calidad de la actividad de auditoría interna	24
A. Encuesta para las Instancias auditadas.....	24
B. Encuesta para el personal de la Auditoría Interna	26
VII. Conclusiones y recomendaciones	27
7.1 Conclusiones	27
7.2 Recomendaciones	30
A. A la Administración Activa	30
B. Acciones de Mejora que debe realizar la Auditoría Interna del MINAE	33
VIII. Anexos	
a. Resumen de Puntajes	
b. Plan de Mejora	
c. Seguimiento al Plan de Mejora	

Resumen ejecutivo

La Autoevaluación Anual de Calidad (AAC), es una herramienta que permite mostrar el accionar de la Auditoría Interna del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), en el que se esbozan una serie de objetivos, los cuales persiguen mostrar un diagnóstico real de la situación actual de esta Dependencia Fiscalizadora, en donde se señalan los factores internos que la afectan de forma positiva o negativa y aquellas acciones u omisiones que inciden de forma externa y negativa a la misma, provocados por la Administración Activa u otras Dependencias que conforman este Ministerio.

De acuerdo a lo anterior, el Informe de AAC correspondiente al año 2018, presenta siete temas, siendo éstos: a) el origen del estudio, el cual contiene la base jurídica de la razón de ser del informe; b) objetivo del estudio, en este se plasmó lo que se perseguía obtener a raíz de la autoevaluación anual de calidad; c) alcance del estudio, éste delimitó el período de análisis del informe en mención; d) metodología, en este apartado se señalaron las herramientas utilizadas y la forma en que se recopiló la información para presentar el informe; e) resultados del estudio, en este apartado se describieron las observaciones de la auditoría producto de la metodología utilizada; f) conclusiones y recomendaciones, en este punto se señalaron los resultados finales encontrados en forma general de la autoevaluación anual de calidad del año 2018, asimismo, se indicaron las posibles oportunidades de mejora giradas a la Autoridad Superior como también las acciones que debe realizar el Auditor Interno y que les corresponde a cada uno de ellos en su campo particular solventar para mejorar los servicios que presta la Auditoría Interna y g) los anexos, éste contiene el resumen de la evaluación de cumplimiento de las normas, el plan de mejora respectivo y el seguimiento de dicho plan de mejora correspondiente a la Auditoría Interna.

AUTOEVALUACION ANUAL DE CALIDAD DE LA AUDITORÍA INTERNA DEL MINAE 2018

I. Origen del estudio

La Autoevaluación Anual de Calidad (AAC) nace a raíz de lo dispuesto en el inciso g) del artículo 32 de la *Ley General de Control Interno N° 8292¹*, en el punto 1.3, 1.3.1 y 1.3.2 de las *Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009²)*, en la norma 210.04 de las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014³)* y las “*Directrices para la Autoevaluación Anual y la Evaluación externa de Calidad de las Auditorías Internas del Sector Público*” (R-CO-33-2008⁴), en donde las Normas y las Directrices citadas, fueron emitidas por la Contraloría General de la República en su oportunidad.

II. Objetivo del estudio

Evaluar la eficiencia y la eficacia de la actividad de la Auditoría Interna del MINAE, en la cual se mostrará un diagnóstico real de la situación de esta Dependencia Fiscalizadora en el año 2018, en donde se señalan los factores internos que la afectan de forma positiva o negativa y describir aquellas acciones u omisiones que influyen de forma externa y negativa a la Auditoría Interna, suscitados por la Administración Activa u otras Instituciones.

III. Alcance del estudio

El estudio abarcó el período comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre del 2018 mostrando los servicios brindados a la Administración Activa durante ese período, siendo éstos los Servicios de Fiscalización divididos en Servicios de Auditoría (Informes de Auditoría) y Servicios Preventivos (Informes de Advertencias, Asesorías y Autorización de Libros Contables y de Actas); además, de la atención de Denuncias y de aquellas labores administrativas que le son atinentes a la Auditoría Interna desarrollar en el ejercicio de su gestión.

IV. Metodología

Para la recopilación de la información se recurrió a la aplicación de las herramientas facilitadas por la Contraloría General de la República mediante su sitio web y el procesamiento de las encuestas de opinión realizadas a la Autoridad Superior, a las Instancias Auditadas y al Personal de la Auditoría Interna (herramientas 2, 3 y 4 respectivamente); además, al envío y recibo de oficios al Señor Ministro, a los Titulares Subordinados y al Personal de la Auditoría Interna, con el fin de remitir las encuestas en mención debidamente completas.

¹ Publicada en La Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002.

² Publicado en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

³ Publicado en La Gaceta N° 184 del 25 de octubre del 2014.

⁴ Publicado en La Gaceta N° 147 del 31 de julio del 2008.

Por otra parte, se aplicaron otras herramientas complementarias (5, 6 y 7) para determinar los procedimientos de verificación de los atributos de la Auditoría Interna y de su personal, los procedimientos de verificación de la administración de la actividad de la Auditoría Interna y los procedimientos de verificación relativos de valor agregado de la actividad de la Auditoría Interna, respectivamente.

También, se recurrió a información (documentos u oficios) existentes en los archivos de la Auditoría Interna, con el propósito de determinar los datos que fueron remitidos en el plazo de estudio a la Administración Activa.

Por último, este Informe fue realizado de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna tomando en consideración lo señalado en la *Ley N° 8292*, las *Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público*, las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*, las *Directrices para la Autoevaluación Anual y la Evaluación externa de Calidad de las Auditorías Internas del Sector Público*, la Resolución R-CO-83-2018⁵, los apartados denominados “...2. Sobre los nombramientos en los cargos de Auditor y Subauditor Internos...6. Sobre la solicitud de Asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público...”, el Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAET⁶ denominado “*Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE*”, el *Plan Estratégico de la Auditoría Interna 2015-2020 (DEA-001-2015)*, la “*Guía para la Preparación y Organización de los Papeles de Trabajo de la Auditoría Interna en formato documental y digital*” y el “*Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna*” (DEA-001-2014) emitido en su oportunidad, entre otros.

V. Limitaciones

La principal limitación que tuvo la Auditoría Interna en la elaboración de este informe fue que el Ministro del MINAE no remitió la Encuesta para la Autoridad Superior (herramienta que fue elaborada por la Contraloría General de la República) que debió haber completado, ya que mediante oficio AI-035-2019 del 11 de marzo del 2019 que le fue girado al Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi, Ministro del MINAE, se le informó que la Auditoría Interna se encontraba realizando el Informe de Autoevaluación Anual de Calidad correspondiente al año 2018, ya que es una obligación que tiene esta Dependencia Fiscalizadora de elaborar dicho informe, de conformidad con la Ley N° 8292 y a los Lineamientos Técnicos emitidos por el Ente Contralor, señalándole además los objetivos de dicha evaluación; razón por la que, se le solicitó muy respetuosamente que llenara la encuesta que le fuera remitida al correo electrónico de su Despacho y que una vez completada la enviara a la Auditoría Interna, pues sus resultados se incluirían en el informe, señalándole el día 12 de abril del 2019 para la entrega respectiva.

No obstante lo anterior y en vista de que una vez vencido el plazo y al no recibir respuesta, mediante oficio AI-067-2019 del 24 de abril del 2019, la Auditoría Interna le remitió al señor

⁵ Publicada en El Alcance N° 143 a La Gaceta N° 146 del 13 de agosto del 2018.

⁶ Publicada en La Gaceta N° 106 del 03 de junio del 2008.

Rodríguez Echandi un recordatorio para que enviara la encuesta a la mayor brevedad posible, con el propósito de elaborar el estudio correspondiente; sin embargo, a la fecha de este informe no consta en los registros de esta Dependencia Fiscalizadora la remisión de la información requerida; razón por la cual, en este informe se omite la información referente a la encuesta para la Autoridad Superior.

VI. Resultados del estudio

1. Observación N° 1: Sobre los atributos de la Auditoría Interna y de su personal

Al evaluar los atributos de la Auditoría Interna del MINAE y su personal, se logró constatar lo siguiente:

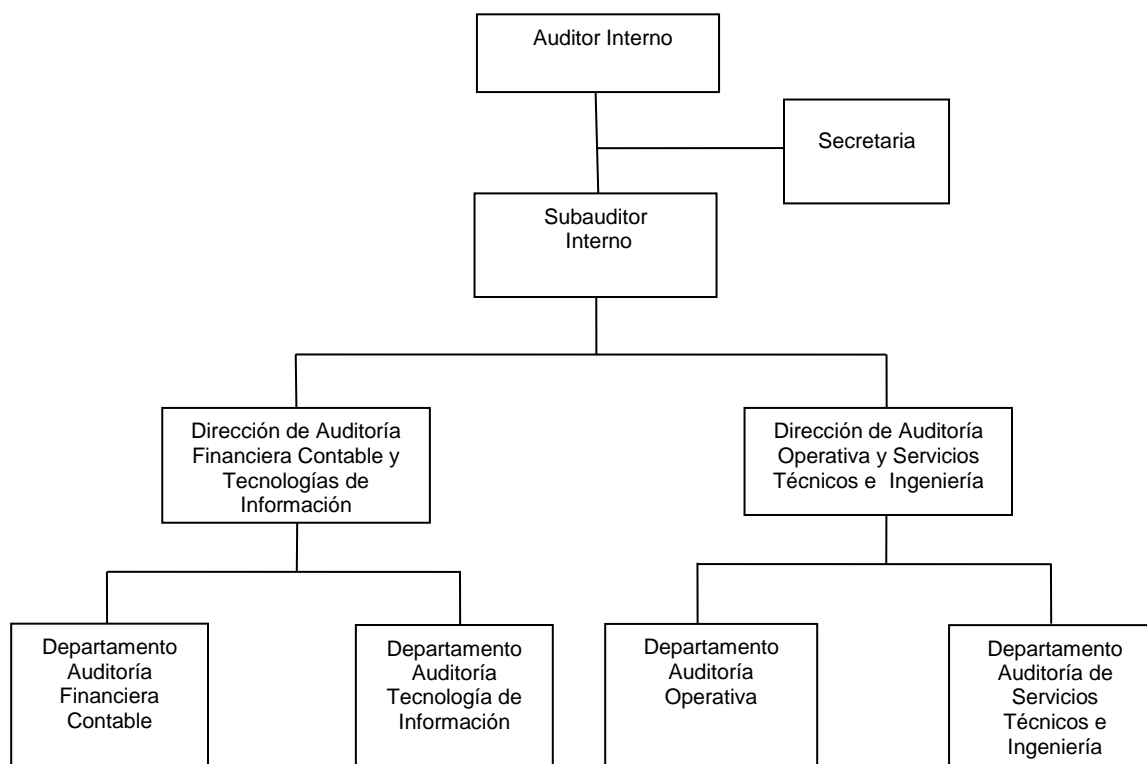
1. La Auditoría Interna tiene una estructura definida; no obstante, no se cuenta con el personal suficiente para conformar la misma, ya que al 31 de diciembre del año 2018 la Auditoría Interna poseía únicamente un Auditor Interno, un Jefe del Departamento de Auditoría Operativa y dos (02) Profesionales de apoyo; razón por la que, no le permite realizar una prestación óptima de los servicios de fiscalización que requiere la Institución, así como la atención de denuncias tanto a lo interno como a lo externo del Ministerio; pues con el personal actual, no se puede abarcar todas aquellas áreas de fiscalización integral que el MINAE requiere; dado que incluso, Ministerios mucho más pequeños poseen más personal destacado en la Auditoría Interna realizando esas gestiones. Esto ha permitido que existan muchas limitaciones, entre ellas que esta Dependencia Fiscalizadora inicie un trabajo y no lo pueda concluir en el tiempo establecido, pues debe estar interrumpiendo la investigación que se está desarrollando para atender otros trabajos que solicita la Administración Activa y Entidades externas, como la propia Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, la Asamblea Legislativa, la Sociedad Civil y la atención de denuncias tanto internas como externas del Ministerio, las cuales deben ser atendidas de manera inmediata, debido a los plazos impuestos o a la relevancia del tema a investigar.

Además, es importante señalar que la Auditoría Interna cuenta con una estructura debidamente aprobada por la Dirección de Planificación (DPLA) del MINAE; así como la autorización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y que consiste en un Auditor Interno, un Subauditor Interno, dos Direcciones y cuatro Departamentos; no obstante, no puede ser aplicada en la realidad debido a la limitación de personal que afecta a la misma. Dicha estructura, está ajustada de acuerdo a la dinámica institucional y el entorno, a su universo auditable y a los riesgos relevantes; también, se incluye un orden de jerarquía representado de forma vertical lo que favorece la clasificación de personas en grupos, series y clases, según sea la naturaleza, características, obligaciones, atribuciones y responsabilidades inherentes a un cargo o posición determinada.

Dicha estructura organizativa, es concordante con el universo auditable del MINAE y a las áreas de riesgos más relevantes que deben ser cubiertas por la Auditoría Interna en el desarrollo de su gestión, las cuales fueron detectadas e identificadas por ésta y plasmándolas debidamente para su abordaje en el Plan Estratégico de la Auditoría Interna 2015-2020 (DEA-001-2015) emitido en su oportunidad.

El organigrama en mención, es el siguiente:

ORGANIGRAMA
Auditoría Interna



Fuente: Dirección de Planificación del MINAE.

2. La Auditoría Interna cuenta con el *Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Ministerio de Ambiente y Energía*, el cual fue autorizado por el Dr. Roberto Dobles Mora, ex Ministro del MINAE mediante oficio DM-1254-2007 del 16 de octubre del 2007, aprobado por la Contraloría General de la República en el oficio N° 14051 (DAGJ-1518-2007) del 26 de noviembre del 2007, mismo que fue girado por la Licda. Paula Serra Brenes y Licda. Natalia López Quirós, Gerente Asociada a.i. y Fiscalizadora Asociada, respectivamente, ambas funcionarias de la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República. Cabe señalar, que dicho Reglamento se encuentra plasmado en el Decreto Ejecutivo N° 34537-

MINAE y publicado en La Gaceta N° 106 del 03 de junio del 2008. El Reglamento en mención, es del conocimiento de todo el personal que labora en la Auditoría Interna y el mismo se encuentra publicado en el sitio web del MINAE.

3. Sí existe una relación directa entre la Auditoría Interna y la Autoridad Superior para la prestación de los servicios de auditoría (informes de auditoría), los servicios preventivos (advertencias, asesorías y autorización de libros) y la atención de denuncias.
4. Realmente se garantiza que la Auditoría Interna se encuentra libre de injerencias tanto por parte de la Autoridad Superior como de los demás Titulares Subordinados en el desarrollo de las labores que lleva a cabo esta Dependencia Fiscalizadora y en acato en lo que a tal efecto establece la Ley N° 8292, las Normas de Control Interno para el Sector Público, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE, el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna (DEA-001-2014), el Plan Estratégico (DEA-001-2015), la Guía para la preparación y organización de los Papeles de Trabajo de la Auditoría Interna en formato documental y digital (DEA-001-2016), las *“Directrices Generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General”* (D-2-2004-CO⁷) y diversos Pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República sobre este tema en particular.
5. Es importante mencionar, que de conformidad con toda la normativa antes citada; así como, mediante las reuniones que se realizan entre el Auditor Interno, la Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa y su personal se congregan para discutir este tema en particular, los cuales son del conocimiento de los servidores que laboran en la Auditoría Interna y se aplica a los trabajos que le son encomendados a los mismos.
6. Por otra parte, los funcionarios que conforman la Auditoría Interna tienen un claro conocimiento de que deben apartarse de realizar aquellas labores en donde se pueda generar un eventual conflicto de intereses y que se contravengan con los enunciados éticos; así como, aquellas condiciones que puedan comprometer su independencia y objetividad, acatando con ello no sólo lo señalado en la Ley N° 8292, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 y su Reglamento, las Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos a observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en general, las Normas Generales de Auditoría en el Sector Público, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público; las Normas de Control Interno para el Sector Público sino también con lo señalado en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE, el Plan Estratégico

⁷ Publicada en La Gaceta N° 228 del 22 de noviembre del 2004.

de la Auditoría Interna del MINAE 2015-2020” (DEA-001-2015); así como el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna (DEA-001-2014).

De forma adicional, cuando en la Auditoría Interna se realizan los servicios de auditoría, los servicios preventivos y la atención de denuncias, se elabora el documento denominado “*Declaración de cumplimiento de responsabilidades y enunciados éticos*”, el cual es firmado por el funcionario de la Dependencia Fiscalizadora que realizan el estudio respectivo, en donde se señalan los aspectos relacionados a ese tema en particular y las prohibiciones respectivas.

7. El personal que labora en la Auditoría Interna del MINAE, conoce perfectamente las políticas, procedimientos y demás regulaciones que existen, tales como la Ley N° 8422 y su Reglamento y lo referente a lo estipulado en el artículo 34 de la Ley N° 8292.
8. Además, se realizan reuniones, las cuales son convocadas por el Auditor Interno y por la Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa para reiterar, analizar y discutir sobre este aspecto en particular con los funcionarios de esta Dependencia Fiscalizadora.
9. Con respecto a las competencias y requisitos del personal operativo que labora en la Auditoría Interna, los mismos sí se encuentran especificados en el Manual de Clases Anchas emitido por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), el cual es utilizado y aplicado por la Dirección de Recursos Humanos (DRH) del MINAE para los puestos de los funcionarios operativos que conforman la misma.

En lo referente a los puestos de Auditor y Subauditor Internos, si bien éstos fueron excluidos del Régimen del Servicio Civil, según el inciso e) del artículo 45 de la Ley N° 8292; sus funciones y requisitos en acato a lo contemplado en el artículo 29 de esa Ley, el Ing. Jorge Rodríguez Quirós, Ministro del MINAE en ese entonces, mediante acto administrativo válido según oficio DM-1637-2009 del 11 de setiembre del 2009, aprobó las funciones y requisitos para los cargos de Auditor y Subauditor Internos, según así ordenado en oficio 075 (DAGJ-0012-2009) del 07 de enero del 2009 y que fuera emitido por la División de Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República.

10. El personal de la Auditoría Interna reúne los conocimientos, las aptitudes y las competencias necesarias para cumplir a cabalidad con las labores encomendadas, pues los mismos cuentan con los requisitos académicos y de experiencia profesional requeridos que demanda el Manual de Clases Anchas antes citado.

Cabe destacar, que específicamente para el caso del Auditor Interno, los requisitos académicos, de experiencia y colegiatura profesional que se requieren para ocupar dicho puesto, así como el procedimiento establecido para su nombramiento, se encuentran claramente normados por el artículo 29 de la Ley N° 8292 y por la

Resolución R-CO-83-2018 ya citada y emitida por la Contraloría General de la República.

En cuanto a la capacitación recibida en temas tales como: Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (NICSP), control clave en tecnologías de sistemas de información, auditoría basada en riesgos, fraude, corrupción, etc., los funcionarios de esta Dependencia Fiscalizadora tienen conocimientos generales, pero no todos han recibido capacitación al respecto.

La Auditoría Interna, recibió un comunicado de la Licda. Gabriela Álvarez Brizuela, Coordinadora del Departamento de Capacitación y Desarrollo de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) del MINAE, un correo electrónico del 06 de setiembre del año 2017, en donde se solicitaba a cada funcionario del MINAE que se completara un formulario (encuesta en línea) señalando aquellos temas que se requerían para mejorar su desempeño en la Institución, así dicha DRH podía detectar el diagnóstico de las necesidades de capacitación para el año 2018. La encuesta en mención, consistía en recopilar la información aplicando un cuestionario previamente diseñado, en donde se debía ubicar las causas que afectaban el desempeño laboral y determinar aquellas que se podían solventar mediante una capacitación (para el año 2018), mismo que debía ser completado por cada uno de los funcionarios de esta Dependencia Fiscalizadora, señalando que el ingreso de la información debía realizarse en un enlace denominado “*FORMULARIO DNC (Diagnóstico Necesidades de Capacitación)*”.

Así las cosas, los servidores de esta Auditoría Interna se avocaron a completar la información en los formularios en línea con el señalamiento de necesidades de capacitación, los cuales fueron elaborados y enviados dentro del tiempo requerido, siendo éste el día 19 de setiembre del 2017.

Por otra parte, cuando el funcionario recibe la capacitación y la copia del certificado respectivo (de participación o aprovechamiento), este último se incluye en el expediente personal del servidor que se lleva a lo interno de la Auditoría Interna.

De forma adicional, toda la documentación completa se encuentra archivada en el expediente de cada funcionario que es custodiado en la DRH del MINAE.

En cuanto a la capacitación recibida por el Ente Contralor, éste remite los cursos, talleres y seminarios acorde a las necesidades de capacitación que se requieren sin costo alguno para el MINAE; no obstante, los mismos al ser programados para varios días en forma consecutiva (durante varias semanas e incluso meses), los funcionarios no pueden participar porque deben desarrollar las labores propias de su gestión en la Auditoría Interna y dado el escaso personal con que cuenta esta Dependencia Fiscalizadora se debe priorizar si el personal asiste a dichas capacitaciones o bien, realizan su trabajo.

Por otra parte, la Auditoría Interna a pesar de que se ha preocupado por adquirir capacitación en temas importantes y que son vitales para la fiscalización del MINAE, las mismas tienen un costo económico muy alto, no disponiendo la Administración Activa la voluntad de otorgarle a la Auditoría Interna los recursos necesarios por concepto de capacitación, ya que el presupuesto otorgado a la Auditoría Interna para el año 2018 no señaló recurso alguna para este concepto.

Es importante hacer mención, que es necesario se otorguen algunas capacitaciones que solicita esta Dependencia Fiscalizadora de manera inmediata, pues de ellas se podrá asesorar a la Administración Activa en el área que se requiera de forma oportuna; sin embargo, el no contar con éstas la Auditoría Interna se encuentra imposibilitada a realizarlo.

11. La Auditoría Interna en la realización de sus labores, solicita el criterio de los funcionarios técnicos que laboran en las diversas Oficinas y Dependencias que conforman el MINAE, así como de otras Entidades externas, para sustentar su posición en áreas que no son atinentes a esta Dependencia Fiscalizadora y enriquecer de esa manera, las conclusiones y recomendaciones emitidas por ésta en los servicios de auditoría, los servicios preventivos y la atención de denuncias que realiza; sin embargo, en algunas ocasiones, tanto a lo interno como a lo externo de la Institución, se cuenta con la limitante de que las consultas formuladas, las mismas no son contestadas y si lo hacen, éstas son enviadas con información parcial o con datos incompletos.

La Auditoría Interna en la realización de sus labores, solicita además el criterio técnico, legal, ambiental y administrativo, entre otros de las Oficinas y Dependencias que conforman el MINAE (por ejemplo, la Dirección de Asesoría Jurídica), así como de otras Entidades externas (por ejemplo, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República) para sustentar la posición emitida en áreas que no son atinentes a esta Dependencia Fiscalizadora e incluir los mismos en los informes que realiza, enriqueciendo y dando valor agregado a su gestión.

12. Los procedimientos con que cuenta la Auditoría, sí permiten asegurar que en el cumplimiento de sus competencias, los funcionarios muestren un grado razonable de pericia y cuidado profesional; asimismo, como una administración eficaz, eficiente y económica de los recursos asignados para la actividad; no obstante, se está trabajando en una mejora del *Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna (DEA-001-2014)*, con el propósito de actualizarlo y que contenga todos los procedimientos a seguir para ejecutar las actividades que le competen a esta Dependencia Fiscalizadora y permita guiar de mejor forma la actividad de ésta. Además, los servidores que laboran en ella, tienen bien definidos cuales son los procedimientos que deben llevarse a cabo para cada uno de los servicios que se brindan en sus diversos servicios de fiscalización, así como todas aquellas labores administrativas que le son atinentes a la Auditoría Interna realizar.

13. Esta Auditoría Interna no realiza evaluaciones externas de calidad, ya que de acuerdo a lo que señala la norma 1.3.1 de las *Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público* y según lo dispone el punto 4.2 inciso a) de la Resolución R-CO-33-2008 denominado *Implementación de la evaluación externa de calidad* manifiesta claramente que “...Las auditorías internas que cuenten con siete funcionarios o menos, no estarán obligadas a realizar la evaluación externa de calidad...” (El subrayado no corresponde al original)

Así las cosas, esta Auditoría Interna se exime de realizar la evaluación externa de calidad, en vista de en el año 2018 laboraban solamente cuatro (04) funcionarios en esta Dependencia Fiscalizadora.

14. Esta Auditoría Interna realizó en el año 2018 el Informe de Autoevaluación Anual de Calidad correspondiente al año 2017, emitiendo las conclusiones, las recomendaciones y el plan de mejoras de acuerdo a lo ordenado específicamente en la Resolución R-CO-33-2008 ya citada; así como también, se utilizaron las herramientas y lineamientos dados por la Contraloría General de la República; la Ley N° 8292; las Directrices para la Autoevaluación Anual y la Evaluación externa de Calidad de las Auditorías Internas del Sector Público, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público; las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y el Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAE, entre otros.

Cabe señalar, que la Auditoría Interna efectúa revisiones continuas de desempeño de la actividad de ésta como parte de los procesos de la misma, con el propósito de mejorar la labor que se desarrolla en esta Dependencia Fiscalizadora.

2. Observación N° 2: Sobre la administración de la actividad de Auditoría Interna

Al evaluar los aspectos sobre la administración de la actividad de la Auditoría Interna, se logró constatar los siguientes hallazgos:

1. La Auditoría Interna cuenta por escrito y debidamente oficializado un Plan Estratégico el cual abarca el período 2015-2020 (DEA-001-2015) y contempla lo relacionado con su universo auditable, los riesgos relevantes del MINAE previamente identificados en la matriz de valoración del riesgo institucional; así como, también guarda relación con los objetivos institucionales.

La Auditoría Interna confeccionó en el año 2017 el Plan Anual de Trabajo (PAT) a realizarse del 02 de enero del 2018 al 31 de diciembre del 2018, el cual fue presentado tanto al Jefe del MINAE mediante oficio AI-119-2017 del 14 noviembre del 2017 como a la Contraloría General de la República, éste último en forma digital y a la vez, fue comunicado a los funcionarios que integran la Auditoría Interna.

Cabe señalar, que el PAT-2018 fue elaborado conforme con las normas aplicables en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (Norma 2.2.2),

el mismo es congruente con el Plan Estratégico de la Auditoría Interna (2015-2020), en donde se incluyen todos los servicios de auditoría y preventivos; así como la atención de denuncias que esta Dependencia Fiscalizadora planeó ejecutar durante el período 2018, así como las labores permanentes, tales como: planificación, evaluación de calidad, autoevaluación de control interno, informe anual de labores, etc.

Además de lo anterior, el PAT 2018 previó el tiempo necesario para la atención de solicitudes de la Autoridad Superior, la Contraloría General de la República y otras instancias que correspondan, así como para la atención de denuncias.

En el PAT, se incluyeron todos aquellos servicios de fiscalización que se proyectaron brindar a la Institución durante el año 2018, siendo éstos: la realización de estudios de auditoría, informes especiales, informes de asesoría y/o advertencia, seguimiento a las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna, la autorización de libros (contables y de actas) y además, se incluyeron las labores administrativas que le son atinentes a esta Dependencia Fiscalizadora, amén a la atención de denuncias y al seguimiento de procesos judiciales en trámite denunciados por la Auditoría Interna, entre otros.

En el PAT, se consignaron las labores que la Auditoría Interna le era factible realizar a través del año 2018 con los escasos recursos disponibles, el cual fue formulado tomando en consideración la limitación de personal con que se cuenta; además, no es posible formular un PAT muy ambicioso y que no se pueda cumplir, debido al poco personal y a la gran cantidad de labores administrativas que le son requeridas cada año a esta Dependencia Fiscalizadora por parte de la Administración Activa del MINAE, así como por parte de la Contraloría General de la República; no obstante, debido a las constantes solicitudes de los servicios de fiscalización principalmente gestionados vía denuncia y en ocasiones algunos pedimentos (dependiendo de la Institución gestionante) se les asignan plazos en ocasiones inmediatos para la entrega de éstos; es decir, de forma reiterada se debe sacrificar la labor sustantiva de la Auditoría Interna para realizar y atender asuntos urgentes, dada la carencia de personal citada.

Debido al escaso recurso humano de la Auditoría Interna, el PAT debió formularse con base al personal con que se cuenta y no con fundamento a las verdaderas necesidades de fiscalización institucional.

Por otra parte, mediante oficios que ha elaborado la Auditoría Interna se le ha comunicado al Jerarca Institucional, al Oficial Mayor y Director Ejecutivo y a la Directora de Recursos Humanos del MINAE, la necesidad de recursos pero sobre todo haciendo énfasis en la urgencia de recurso humano para la Auditoría Interna; no obstante, a la fecha se sigue con la misma cantidad de personal desde hace treinta y un (31) años. Dichos oficios, son los siguientes:

- a. Oficio AI-040-2019 del 13 de marzo del 2019 enviado al Jerarca del MINAE donde se le adjuntó el Informe Anual de Labores correspondiente al año 2018, recomendando entre otras cosas, que se le dotara del recurso humano necesario y suficiente a la Auditoría Interna.
- b. En oficio AI-078-2018 del 28 de junio del 2018, remitido al Jerarca Institucional en donde se le señaló entre otras cosas, que se debe dotar de más recurso humano a la Auditoría Interna y así poder realizar una fiscalización integral al MINAE.
- c. En oficio AI-102-2018 del 22 de agosto del 2018, enviado al Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE indicándole la necesidad de al menos dos (02) plazas de manera urgente para la Auditoría Interna.
- d. En oficio AI-114-2019 del 27 de setiembre del 2018, remitido a la Directora de Recursos Humanos del MINAE enviando la información solicitada por esa Dependencia, siendo ésta:
 - La creación de cuatro (04) nuevas plazas para la Auditoría Interna.
 - Organigrama.
 - El tipo de plaza a requerir.
 - Como se está afectando la gestión de la Entidad por no contar con las plazas que requiere la Auditoría Interna.
 - Resultados esperados con las plazas solicitadas en el corto y mediano plazo.
 - Razón gasto de la planilla adicional (de las plazas solicitadas), con respecto al gasto total de la partida de remuneraciones.
 - Costo anual desglosado por clase, detallando salario base, pluses salariales, contribuciones a la seguridad social y aguinaldo. Se indicó el costo dentro del gasto presupuestario máximo para el período en que se les daría contenido económico a las plazas solicitadas.
 - Estructura ocupacional de la Institución, donde se visualizara claramente donde se proponía ubicar las plazas solicitadas. En la estructura ocupacional se reflejó la cantidad de plazas existentes con su debida clasificación y además, se señaló la propuesta de creación de plazas, las cuales guardaban consistencia con la estructura ocupacional y organizacional aprobada por el MIDEPLAN. También, se remitió las responsabilidades (descripción de las tareas) de cada uno de las plazas que se requerían; así como la jerarquización de los puestos.
- e. En oficio AI-130-2018 del 13 de noviembre del 2018, remitido al Jerarca Institucional, se manifestó entre otras cosas, que se le dotara de más recurso humano a la Auditoría Interna, ya que de esa manera, coadyuvaría a una mejor gestión fiscalizadora que realiza la misma, pues se podría abarcar un mayor servicio a la Institución en áreas de riesgo identificadas como críticas del

universo auditable y por ende, un adecuado apoyo al Despacho Ministerial, lo que en definitiva generaría, una mejor labor en la lucha contra la corrupción y el uso indebido, pérdida o menoscabo de valiosos recursos públicos bajo la Administración Activa del MINAE y/o para una adecuada gestión en toma de decisiones por parte del Jerarca Institucional y además, se le reiteró la importancia de continuar con sus esfuerzos para dotar de más recursos a esta Dependencia Fiscalizadora.

- f. En oficio AI-131-2018 del 15 de noviembre del 2018 enviado al Sr. Yoiman Leitón Castro, Coordinador Área de Reclutamiento y Selección de la DRH en ese entonces, se le adjuntó el organigrama de la Auditoría Interna para que se continuaran realizando en la DRH las gestiones pertinentes ante la STAP con respecto a las plazas correspondientes a esta Auditoría Interna, con el propósito de que esta Dependencia Fiscalizadora pudiera contar con las mismas en atención a lo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 8292 y a los lineamientos técnicos ya citados emitidos por el Ente Contralor en su oportunidad.

Como se indicó anteriormente, la Auditoría Interna ha comunicado y solicitado reiteradamente a la Administración Activa la dotación de personal; no obstante, la misma no ha sido suplida. Cabe señalar, que en los Informes Anuales de Labores, en los PAT, en los Informes de Autoevaluación Anual de Calidad y a diversos oficios realizados por la Auditoría Interna a través de los años, se le ha indicado al Jerarca institucional de turno la necesidad de contar con más recurso humano y el eventual impacto que podría tener la Institución por la no dotación de personal suficiente a la Auditoría Interna; sin embargo, al día de hoy se cuenta con el mismo personal del que se poseía hace 31 años cuando fue conformada la Auditoría Interna (febrero de 1988).

2. Es importante destacar, la obligación que posee el Jerarca del MINAE de dotar de recursos a la Auditoría Interna, de conformidad con lo que señala la siguiente normativa:

- En la Ley General de Control Interno N° 8292, señala en lo que interesa lo siguiente:

“Artículo 27.-Asignación de recursos. 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 la asignación y disposición de 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...

“Artículo 39.-Causales de responsabilidad administrativa...”

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta ley...” (El subrayado no corresponde al original)

- En la Resolución R-CO-83-2018 emitida por la Contraloría General de la República resolvió emitir una serie de Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna presentados ante la CGR, siendo en lo que interesa el apartado denominado “...6. Sobre la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público” que dispone entre otras cosas, lo siguiente:

*“...6.1.1 **Objetivo.** Establecer los criterios básicos de análisis y gestión que se deben observar para la solicitud y asignación de recursos a las auditorías internas del sector público, a fin de asegurar razonablemente que las unidades que ejecutan la actividad de auditoría interna cuenten con los recursos suficientes para el cumplimiento de sus cometidos. 6.1.2 **Responsabilidades por la dotación de recursos a la Auditoría Interna.** En la gestión de dotación de recursos para la Auditoría Interna dentro de una institución, competen diversas responsabilidades a las instancias con injerencia en el proceso, a saber...b. El jerarca – Tiene la responsabilidad de proporcionar los recursos a la auditoría Interna. En consecuencia, debe analizar la solicitud y determinar la dotación que se hará. En el caso de que la dotación sea menor a la solicitada por la Auditoría Interna, debe justificarlo suficientemente. Asimismo, cuando corresponda, debe girar las instrucciones a las instancias institucionales pertinentes para que realicen, ante los terceros externos con injerencia sobre el particular, las gestiones y el seguimiento para que se obtengan los recursos necesarios para la Auditoría Interna. c. Otros funcionarios e instancias de la administración activa – Los titulares subordinados y colaboradores que en razón de su cargo tengan participación en el proceso de obtención y gestión de los recursos de la Auditoría Interna, deberán observar las instrucciones del jerarca sobre el particular, así como asegurar que los recursos asignados a esa actividad se encuentren disponibles para su uso y no se desvíe su destino a fines o unidades diferentes. Todo lo anterior, con sujeción a lo estipulado por el ordenamiento jurídico...” (El subrayado no corresponde al original)*

3. Aunado a lo anterior, en el Dictamen C-005-2014 del 08 de enero de 2014 emitido por la Procuraduría General de la República, señaló en cuanto a la dotación de plazas para las Auditorías Internas del Sector Público, lo siguiente:

“...En consecuencia, resulta evidente que aún frente a las limitaciones impuestas por el Poder Ejecutivo en materia de empleo mediante las directrices aludidas -Nº 013-H de 16 de febrero de 2011 y que fuera sustituida por la Nº 040-H del 3 de diciembre de 2012-, a fin de evitar una afectación negativa del Sistema de Control Interno Institucional, las

Auditorías Internas podrían requerir la creación de plazas, así como disponer de sus plazas vacantes, siempre y cuando mantengan la meta de empleo autorizada y justifiquen técnicamente ante el jerarca institucional las necesidades reales e insoslayables de aquel requerimiento de su personal subordinado; pedimento que deberá ser sometido por el jerarca institucional ante la Autoridad Presupuestaria, para que dicho órgano resuelva la excepcionalidad del caso.” (El subrayado no corresponde al original)

4. La Auditoría Interna elaboraba anualmente el Plan Operativo Institucional (POI), el cual contenía una serie de aspectos que le eran remitidos oportunamente a la Administración Activa y que contemplaban entre otros, lo relativo a esta Dependencia Fiscalizadora, siendo éstos: el marco general, el panorama institucional, el marco jurídico, la estructura organizacional, el objetivo general, los objetivos específicos, los productos sustantivos, la estructura administrativa, el marco filosófico institucional (visión, misión y políticas institucionales, entre otros), así como las diversas matrices que contienen la acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo (PND), la meta de la acción estratégica del PND, la acción estratégica de la Auditoría Interna, el objetivo de la acción estratégica de la Auditoría Interna, los indicadores de gestión, la meta de acción estratégica tanto semestral como anual, la cobertura geográfica, la población objetivo y la estimación de los recursos presupuestarios, entre otros.

No obstante lo anterior y por decisión de la Administración Activa del MINAE en años anteriores, en el año 2018 le requirió a esta Dependencia Fiscalizadora la presentación de un “*Plan de Trabajo 2018*” (por ser la Auditoría Interna una Dependencia de apoyo) para lo cual, fueron facilitados una serie de insumos para su respectiva elaboración y por ende, con dicha disposición, no se emite el POI.

Así las cosas, se presentó ante el Despacho de la Autoridad Superior el “*Plan de Trabajo 2018*” de acuerdo a la matriz respectiva que contempló las metas programadas para ser desarrolladas durante el año 2018 y el presupuesto asignado por la Administración Activa a esta Auditoría Interna; para lo cual, se le remitieron dichos documentos mediante oficio AI-001-2018 del 12 de enero del 2018.

Aunado a lo anterior, la Auditoría Interna elaboró el Informe Anual de Labores y lo entregó mediante oficio AI-040-2019 del 13 de marzo del 2019, el cual expuso todas aquellas labores de fiscalización y atención de denuncias que realizó la Auditoría Interna en el año 2018; así como, se le incluyó el grado de cumplimiento del Plan Anual y el estado de seguimiento de recomendaciones de la Auditoría Interna.

Con referencia al seguimiento de disposiciones de la Contraloría General de la República, la Auditoría Interna no las realiza por cuanto la norma 2.5.1. de la Resolución R-DC-144-2015 denominada “*Lineamientos Generales para el cumplimiento de las Disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus Informes de Auditoría*” (publicada en la Gaceta N° 242 del 14 de diciembre del 2015), señala textualmente que el Auditor Interno debe “*...realizar las verificaciones sobre el cumplimiento de las disposiciones y*

recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República, cuando esta así lo requiera...”; no obstante, la Auditoría Interna no recibió por parte del Ente Contralor ningún pedimento de verificación con respecto al cumplimiento de las disposiciones de esta última en el año 2018; razón por la cual, únicamente le remitió al Jerarca Institucional un Disco Compacto con las disposiciones de los Informes de la Contraloría General en el oficio arriba citado.

5. El Plan Estratégico 2015-2020 (DEA-001-2015) elaborado por la Auditoría Interna, contempla el universo auditable y se encuentra debidamente actualizado, a pesar de que aunque la Institución ha realizado cambios en su estructura organizativa, los mismos son comunicados a esta Auditoría a través de oficios o de las diversas reuniones en las que se han expresado tales cambios; no obstante, a pesar de tener conocimiento y la identificación de dicho universo auditable, no es posible fiscalizar todas las áreas que así lo requieren dada la limitación del recurso humano existente en la actualidad en la Auditoría Interna.
6. Para el proceso de planificación de la Auditoría Interna, el mismo se elabora tomando en consideración que sea consistente con los objetivos y metas de la Institución.
7. Con respecto a que si esta Dependencia Fiscalizadora ha establecido políticas, procedimientos u otras regulaciones para realizar las actividades que le competen, se elaboraron las Políticas de la Auditoría Interna, las cuales se encuentran inmersas en el Plan Estratégico 2015-2020 ya indicado, el cual está por escrito, se encuentra actualizado y es del conocimiento de todo el personal de la Auditoría Interna que la conforma.

En lo que se refiere a los procedimientos, la Auditoría Interna posee un Manual de Procedimientos, el cual fue elaborado en el año 2006 y encierra los procedimientos a seguir para realizar las actividades que le competen a esta Dependencia Fiscalizadora. Cabe señalar, que dicho Manual se encuentra en proceso de actualización y mejora continua. Las mejoras del mismo, se elaboraron en el año 2010 [oficio AI-110-2010 del 05 de octubre del 2010) y en el año 2014 (oficio AI-047-2014 del 01 de abril del 2014 (DEA-001-2014)]. Los anteriores documentos son del conocimiento de los funcionarios que conforman la Auditoría Interna.

De forma adicional, la Auditoría Interna elaboró en el año 2016 el documento denominado *“Guía para la preparación y organización de los papeles de trabajo de la Auditoría Interna en formato documental y digital”*, la cual establece que los Papeles de Trabajo (PT) constituyen los documentos en los cuales, el Auditor registra todos los datos e información, útil e importante, obtenidos durante la auditoría, así como los resultados de los procedimientos aplicados y con ello, le permite elaborar el informe respectivo y además, se revela el alcance de la auditoría, así como la extensión y la naturaleza de las pruebas aplicadas. Cabe destacar, que los PT poseen su condición de confidencialidad durante el curso de la auditoría y después de realizada ésta deben archivarse con la seguridad y resguardo que correspondan. Dicha guía, fue

oficializada mediante Memorando AI-032-2016 del 11 marzo del 2016 y fue remitido a cada uno de los servidores que laboran en la Auditoría Interna para su conocimiento y aplicación, la cual se encuentra vigente.

Cabe destacar, que los documentos antes señalados están debidamente definidos para la debida conducción de las labores de la Auditoría Interna y además, propician una administración razonable de los recursos de ésta.

Además, tanto las políticas y procedimientos que existen para guiar la actividad de la Auditoría Interna se van ajustando con la nueva normativa que es emitida por las diversas Entidades responsables; razón por la que, la Auditoría Interna va actualizando los procedimientos que son atinentes a su competencia para adecuarlos a las necesidades y características propias de esta Dependencia Fiscalizadora y en donde finalmente, éstos son divulgados internamente.

8. Con el recurso humano con el que cuenta actualmente la Auditoría Interna y con base a cada trabajo que realiza, ésta determina los riesgos más relevantes de la Institución, por lo que de esa manera, se retroalimenta el listado de riesgos identificados por esta Dependencia Fiscalizadora, teniendo a la vez, como propósito actualizar el mismo; no obstante, esta Auditoría Interna requiere urgentemente contar con mayor recurso humano, para poder identificar, analizar, evaluar, administrar, documentar y atacar en su totalidad, los diversos y múltiples niveles de riesgos institucionales.
9. El Auditor Interno, administra de manera eficaz, eficiente y económica los recursos asignados para la actividad de la Auditoría Interna y su productividad es acorde con tales recursos, a pesar de que los mismos son muy limitados, no solo humana sino financieramente, ya que incluso la Administración Activa del MINAE, asigna discrecionalmente la parte económica perteneciente a la Auditoría Interna en su presupuesto anual.
10. Al Señor Ministro del MINAE, cada año se le remiten las necesidades reales de recursos humanos, financieros, tecnológicos, entre otros, que requiere la Auditoría Interna para cumplir a cabalidad y como corresponde lo plasmado en el PAT.

La Administración Activa del MINAE le señala el monto de los recursos financieros a la Auditoría Interna cada año; no obstante, este es insuficiente, para lo cual el Auditor Interno ha realizado ingentes esfuerzos para la dotación de recursos, específicamente de recurso humano, como se indicó anteriormente señalando los eventuales impactos que se generaría por el no suministro de los mismos; sin embargo, a la fecha no se han obtenido resultados favorables sobre este particular, trayendo como consecuencia que se acumule gran cantidad de trabajo en áreas relevantes y catalogadas de alto riesgo institucional y no cumpliéndose el ciclo de auditoría, tal y como así está establecido en la identificación de los riesgos.

3. Observación N° 3: Sobre el valor agregado de la actividad de auditoría interna

1. En el año 2018, la Auditoría Interna realizó diversos servicios de fiscalización, producto de su PAT y además, se investigaron diversas denuncias.
2. La Administración Activa no tiene registrado ni identificado el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), tal y como lo señala el ordenamiento jurídico, lo cual incumple con lo señalado por la Ley N° 8292 y también por los lineamientos y directrices indicados por el Ente Contralor en el tema relacionado específicamente con la valoración de los riesgos institucionales especificados en la Resolución R-CO-064-2005⁸ denominada “*Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)*” y de forma adicional, lo relativo con las Normas de Control Interno para el Sector Público, en donde establecen que tanto el Jerarca como los Titulares Subordinados son los responsables de la oportuna instauración y operación del SCII y el SEVRI quienes deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo en la valoración del riesgo institucional como un componente funcional del SCII, ya que es la Administración Activa la responsable de poner en práctica dicho Sistema y a quien le corresponde también, corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento.

Aunado a lo anterior, la Auditoría Interna no realizó auditorías específicamente al SEVRI en el año 2018; no obstante, sí se elaboró en el año 2018 mediante oficio AI-127-2018 del 06 de noviembre del 2018, el cual fue dirigido al Jerarca Institucional un Servicio Preventivo (de asesoría) referente al cumplimiento de lo señalado en los artículos 10, 17 inciso c) y 18 de la Ley N° 8292 y otra normativa técnica emitida por la Contraloría General vinculada al SCII; aspectos relacionados a la Autoevaluación Anual de Control Interno Institucional (AACII); así como al SEVRI y lo referente al diagnóstico del “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional*” (MMSII) como herramienta ésta última para evaluar y determinar el estado actual del SCII en el MINAE.

3. Las políticas, las instrucciones o los procedimientos establecidos en la Auditoría Interna sí permiten asegurar que los funcionarios que la conforman consideren los riesgos relacionados con los servicios de fiscalización de la Auditoría Interna y que estén alertas a la existencia de otros riesgos significativos; así como, estar atentos a la existencia de otros riesgos relevantes y a los controles relacionados y la existencia de eventuales debilidades de control significativas; es decir, sí se toman en consideración, ya que el personal tiene pleno conocimiento del Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAE *Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE*, el *Plan Estratégico 2015-2020 (DEA-001-2015)*, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, las Normas Generales de la Auditoría para el Sector Público, las Normas de Control Interno para el Sector Público, las Directrices para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI, el *Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna (DEA-001-2014)* así como otra normativa en el

⁸ Publicada en La Gaceta N° 134 del 12 de julio del 2005.

campo de la auditoría emitida por la Contraloría General de la República y la normativa que rige lo relacionado a los presupuestos públicos (entre ella las normas emitidas por el Ente Contralor mediante Resolución R-DC-24-2012 (N-1-2012-DC-DFOE⁹), denominada “*Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*” y la normativa emitida por el MINAE en sus diversos campos técnicos.

Con el conocimiento de la normativa por parte de los funcionarios de la Auditoría Interna, la misma es aplicada a todo servicio de auditoría y servicio preventivo, a los Informes de Relaciones de Hechos y a los Informes de Denuncias Penales que se efectúen; así como, a la atención de denuncias que se acojan para su atención.

Por otra parte, la Auditoría Interna en los informes que realizó en el año 2018, fiscalizó la eficacia, la eficiencia, la economía y la legalidad de los controles establecidos por la Administración Activa en las áreas técnicas, financieras, contables, legales, ambientales y administrativas de estudio y propuso las recomendaciones y acciones pertinentes necesarias para fortalecer las mejoras correspondientes y por ende, del SCII respectivo; asimismo, recomendó los ajustes pertinentes cuando así lo consideró necesario.

4. A través de los informes y los oficios que realizó la Auditoría Interna en el año 2018, en los mismos tomó en consideración la congruencia de los objetivos, las metas, los programas y los presupuestos de los niveles operativos de la Institución, en donde se emitieron una serie de recomendaciones para su acatamiento. Cabe señalar, que sólo se realizó a algunas Dependencias que conforman el MINAE, debido al poco recurso humano con que cuenta la Auditoría Interna, que lo imposibilita a realizarlo a todas las Oficinas y Órganos Desconcentrados y Adscritos que conforman este Ministerio y con la periodicidad del ciclo de auditoría idóneo en tales labores de fiscalización.
5. Cuando el Señor Ministro necesita la realización de un estudio en particular, el Auditor Interno se reúne con él, en donde se conversa sobre los objetivos, el alcance, las responsabilidades, entre otros; posteriormente, se elabora el informe y se comunica al Jerarca los resultados del mismo. Cuando los estudios, informes, cuestionarios, solicitudes de información son solicitados por la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República y por el Ministerio Público, en sus peticiones manifiestan claramente, el objetivo, los asuntos a valorar y posteriormente, durante el transcurso de la investigación, la Auditoría Interna amplía e incluye por lo general, otros aspectos importantes relacionados con el tema y que tiene relación con lo solicitado.

Para el año 2018, únicamente se solicitó a la Auditoría Interna tres (03) asesorías por parte de la Ing. María Celeste López Quirós, Viceministra de Gestión Ambiental relacionados con los estudios que fueron realizados por esta Dependencia Fiscalizadora específicamente en la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y en el Tribunal Ambiental Administrativo y otra asesoría en materia de la Feria Ambiental que

⁹ Publicada en el Alcance N° 39 a La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.

realiza este Ministerio cada año en el mes de junio. Cabe destacar, que para todas las solicitudes, las mismas se hicieron de manera verbal mediante vía telefónica.

6. La Auditoría Interna en el año 2018, se avocó a verificar que la Administración Activa haya establecido criterios adecuados para determinar si los objetivos y las metas se han cumplido. Debido al poco recurso humano existente en esta Dependencia Fiscalizadora, la misma se ha visto limitada a auditar al MINAE en forma integral; no obstante, en los servicios de fiscalización realizados, se logró determinar que algunas Dependencias de esta Institución no cumplen con los objetivos y metas propuestas.
7. La Auditoría Interna ha fiscalizado los procesos de dirección de la Institución a través de las labores que realiza y en aquellas áreas que son de su competencia y en cada hallazgo que se encontró relacionado con ese tema, procediéndose a emitir las recomendaciones respectivas para la mejora continua correspondiente, tal y como así fue realizado con los informes de fiscalización emitidos al Jerarca institucional en el año 2018.
8. La Auditoría Interna a través del tiempo, ha girado a la Administración Activa el acatamiento de aquella normativa relacionada con la ética en la función pública, considerada en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 y su Reglamento, así como también lo consignado en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, su Reglamento, las Directrices emitidas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República relacionada con los temas de conflicto de intereses, enunciados éticos y responsabilidades penales de los funcionarios, entre otras.
9. La Auditoría Interna, cuando realiza un trabajo fiscaliza los resultados de las operaciones y programas para verificar que se estén cumpliendo los objetivos y las metas. Dichos estudios, determinan la relevancia de los hallazgos, así como las recomendaciones pertinentes para que la Administración Activa las acate, logrando de esa manera, optimizar el SCII y realizar la implementación de las mejoras que se consideren pertinentes. Cabe señalar, que para el año 2018 dichos estudios sólo se han realizado a algunas Dependencias que conforman el MINAE, debido a las limitaciones de recursos humanos antes señaladas.

Los trabajos que desarrolla la Auditoría Interna se elaboran con el cuidado profesional y tomando en consideración los objetivos que se persiguen, tratando de identificar aquellos riesgos de mayor impacto, todo con el propósito de identificar la problemática prioritaria y emitiendo las recomendaciones que correspondan para que las mismas sean implementadas y las deficiencias encontradas sean subsanadas por la Administración Activa; generando con ello, que se logre minimizar el riesgo. Además, se determina la razonabilidad del alcance, los objetivos y los recursos asignados para cada estudio.

La Auditoría Interna cuando realiza los hallazgos de auditoría respectivos, procede a remitirle a los funcionarios competentes mediante oficios (o se elabora una entrevista al funcionario involucrado en determinado proceso) y se le solicita la información o aclaración al respecto, en donde una vez esbozados las observaciones de los mismos, se procede al análisis respectivo y son contempladas en los informes finales de fiscalización.

Los Auditores se reúnen constantemente con el Auditor Interno y con la Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa para comunicarle el avance del trabajo con la información (documental y digital) y documentación recopilada, en donde posteriormente es debidamente ordenada, clasificada y archivada en ampos, los cuales se encuentran rotulados. Lo anterior, por cuanto la información y la documentación recabada a través de la investigación, ésta debe ser suficiente, confiable, relevante y útil para cumplir con los objetivos del trabajo, determinando a la vez, la debida identificación de presuntos incumplimientos que ameritan los informes de control interno, los procedimientos administrativos y/o penales que correspondan con el establecimiento de responsabilidades.

10. En los servicios de fiscalización que realiza la Auditoría Interna, se elabora un Programa Específico de Auditoría (PEA), el cual, se plasma por escrito para cada estudio de auditoría que se desea emprender; no obstante, el nombre del estudio, el objetivo general y los objetivos específicos, las actividades a realizar por cada trabajo, el tiempo y la asignación de recursos, quedan plasmados en el PAT que realiza esta Dependencia Fiscalizadora cada año. Cabe señalar, que los objetivos que se plasman en cada trabajo, se incluyen las consideraciones que requiere la normativa y van íntimamente relacionados con los valores y los objetivos que persigue el MINAE.

La Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa elabora por escrito los PEA, en donde también se le informa al funcionario encargado del estudio asignado que debe tomar en consideración las actividades y los objetivos descritos en el PAT-2018 que aprueba el Auditor Interno y que éste es del conocimiento de todos los funcionarios que conforman esta Dependencia Fiscalizadora.

En la asignación de los estudios que le remite el Jefe del Departamento de Auditoría Operativa al funcionario que debe elaborar el estudio respectivo, se le adjunta el PEA que corresponde y a través de la realización del estudio encomendado, se ejecutan las debidas supervisiones por parte del Jefe (las mismas se realizan de forma verbal y por escrito, cuya evidencia conforma los papeles de trabajo), se realizan las Minutas si corresponden, se verifican los avances y las dudas que surjan del subordinado para orientar a éste a la consecución y finalización del trabajo.

11. El alcance establecido para cada trabajo sí es suficiente para satisfacer los objetivos correspondientes, ya que en los trabajos que ejecuta la Auditoría Interna, en la mayoría de las ocasiones el mismo es ampliado durante la investigación, de conformidad con la calidad y relevancia de los hallazgos detectados para fortalecer

más el informe, siendo éste suficiente tomando en consideración la naturaleza y complejidad técnica de cada estudio, así como las limitantes de tiempo y recursos disponibles.

Aunado a lo anterior, en cuanto a los recursos humanos destinados para cada trabajo que se elabora en la Auditoría Interna, no son los adecuados, pues como es bien conocido la Auditoría Interna carece de personal para satisfacer las demandas de trabajo que le son requeridas no solo por el MINAE sino también para atender lo solicitado por el Ente Contralor, la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa, el Ministerio Público, la Defensoría de los Habitantes y la Sociedad Civil, entre otros; sin embargo, con el recurso humano escaso, se atienden los trabajos de forma profesional y respetando las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, las disposiciones técnicas emitidas por la Contraloría General de la República y las elaboradas por la Auditoría Interna para orientar a su equipo profesional en la realización de su trabajo.

12. Es importante mencionar que el PAT comprende las actividades, las coordinaciones con las Oficinas y Dependencias dentro y fuera de la Institución, tomando en consideración los aspectos que establece la normativa al respecto y posteriormente dicho PAT es enviado por escrito al Jefe de la Institución. Cuando se está realizando el trabajo de investigación, los Auditores entrevistan a los funcionarios relacionados con el estudio y se retroalimentan con sus comentarios y criterios técnicos.

En cada estudio de fiscalización que ha realizado la Auditoría Interna a la Administración Activa, ha tomado en consideración los objetivos y alcance de la auditoría, la determinación de la congruencia y el cumplimiento de los objetivos y metas, la profundidad de los procedimientos aplicados, la relevancia de los hallazgos, la razonabilidad de las mejoras propuestas y la implementación de éstas por parte de la Administración Activa, tanto en los procesos de dirección como en los controles establecidos por parte de la misma.

13. La Auditoría Interna posee varios documentos oficializados denominados "**Guía para la preparación y organización de los papeles de trabajo de la Auditoría Interna en formato documental y digital**" (DEA-001-2016) y el "**Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna**" (DEA-001-2014), en donde se orienta al Auditor en dichos temas, por lo que los oficios, informes, dictámenes, opiniones jurídicas, pronunciamientos, actas, estudios, resoluciones, normativa, vídeos, opiniones técnicas, declaraciones, bitácoras, entrevistas, encuestas, entre otros se preparan y organizan de manera técnica y cuidadosa; a la vez, los mismos contienen información, suficiente, confiable, relevante y útil frente a los objetivos del trabajo, en donde se sustentan las observaciones, los análisis y evaluaciones correspondientes, los cuales servirán de base para elaborar el informe final respectivo.

Adicionalmente, la guía para la elaboración de los PT contiene además, lo referente a las políticas, a los procedimientos relativos al diseño, revisión, codificación, marcas, manejo, custodia y conservación de los papeles de trabajo, de conformidad con la normativa jurídica y técnica aplicable. Dicho documento se encuentra vigente.

Los papeles de trabajo que se utilizan en la Auditoría Interna, los mismos son custodiados de manera adecuada y solo pueden ser accedidos por los funcionarios que laboran en la misma y se conservan de acuerdo a lo indicado en la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202¹⁰, su Reglamento y a las directrices y lineamientos emitidos por la Dirección General de Archivo Nacional (DGAN).

También, es importante señalar que el Manual de Procedimientos antes señalado, es de aplicación para las labores que desarrolla esta Auditoría Interna en el MINAE, buscando orientar la actividad de los Auditores a efectos de que se ajusten a los objetivos, procedimientos y métodos sistemáticos que ayuden a la formulación de juicios razonables, mejorando las prácticas y procedimientos en uso y facilitando la tarea del equipo auditor.

14. La Auditoría Interna cuando realiza su trabajo y el mismo requiere cuidado en el manejo de la información, se procede a acatar las regulaciones sobre la confidencialidad de los denunciantes y sobre la información a la que tienen acceso durante los estudios que ejecutan, de conformidad con lo que dispone no solo la Ley N° 8292 sino también la Ley N° 8422 y su Reglamento.

Además de lo anterior, aparte del conocimiento que poseen todos los funcionarios de la normativa que regula este tema, el servidor encargado de realizar los estudios de auditoría debe elaborar la “*Declaración de cumplimiento de responsabilidades y enunciados éticos*”, firmarla e incluir la misma en los papeles de trabajo del estudio respectivo.

15. El archivo permanente actualizado con la información jurídica relevante sobre los componentes del universo auditable, así como otra información de referencia recurrente para la actividad de la Auditoría Interna, ésta ya no se recurre a consultarla y conservarla de forma impresa, sino que la misma se consulta y utiliza directamente en los siguientes sitios web: del MINAE (Oficinas y Dependencias que la conforman), de la Contraloría General de la República; así como de la Procuraduría General de la República, las diversas Salas de la Corte Suprema de Justicia, la Dirección General de Servicio Civil, entre otras.
16. Cuando la Auditoría Interna concluye los servicios de auditoría, los informes son comunicados mediante oficio a los funcionarios con competencia y autoridad para la toma de decisiones que deban implementarse, producto de las recomendaciones; cabe señalar, que la redacción de los informes y el oficio de remisión, tienen el

¹⁰ Publicada en La Gaceta N° 225 del 27 de noviembre de 1990.

propósito de ser precisos, objetivos, claros, concisos, constructivos, completos y oportunos.

Aunado a lo anterior, se toma en consideración lo señalado en la Ley N° 8292, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, entre otra normativa atinente con relación a este punto en concreto.

17. En la Auditoría Interna se cuenta con un sistema de seguimiento de recomendaciones, lamentablemente no existe un funcionario responsable a tiempo completo para dedicarse a esta función solamente, ya que también debe realizar labores profesionales en el ejercicio de su cargo; no obstante, durante el año 2018, se emitieron varios oficios al Jerarca Institucional solicitando informara sobre el avance de dichas recomendaciones, siendo éstos:

- Oficio AI-009-2018 del 01/02/2018.
- Oficio AI-010-2018 del 01/02/2018.
- Oficio AI-029-2018 del 06/03/2018.
- Oficio AI-046-2018 del 20/03/2018.
- Oficio AI-099-2018 del 14/08/2018.
- Oficio AI-116-2018 del 16/10/2018.
- Oficio AI-040-2019 del 13/03/2019 (Informe Anual de Labores 2018).

18. La Auditoría Interna realiza parcialmente las verificaciones del estado de las recomendaciones para constatar las acciones realizadas por la Administración Activa, ya que, como se indicó anteriormente se posee poco personal para corroborar en el campo la implementación de la totalidad de las recomendaciones que debe ejecutar ésta.

19. La Auditoría Interna realiza las advertencias y previsiones a la Administración Activa para señalarle los incumplimientos en la implementación de las recomendaciones emitidas por esta Dependencia Fiscalizadora.

La Auditoría Interna ante el incumplimiento injustificado de las disposiciones o recomendaciones emitidas a la Administración Activa, en algunas ocasiones por falta de personal, realiza recordatorios a ésta sobre dichos incumplimientos y de ser el caso, se recomiendan con claridad las acciones que proceden realizando las gestiones pertinentes; no obstante, la Auditoría Interna ha encontrado en ocasiones una Administración Activa reticente en la implementación de muchas recomendaciones y colaborar para su pronto acato.

20. Cuando la Auditoría Interna en sus informes de control interno detecta a presuntos responsables que puedan generar algún tipo de responsabilidad administrativa, civil y/o penal, comunica en la forma y en el plazo que corresponde a la Administración Activa lo relacionado al control interno y sobre la responsabilidad administrativa a

través de Informes de Control Interno e Informes de Relaciones de Hechos (RH), respectivamente; asimismo, en lo referente al área penal se informa a aquellas instancias que se consideren pertinentes mediante la formulación de Informes de Denuncia Penal (DP).

La Auditoría Interna sí separa lo relativo a Informes de Control Interno y lo concerniente a informes de eventuales responsabilidades administrativas, civiles y/o penales (Relaciones de Hechos y Denuncias Penales); por lo que, éstos se remiten en forma separada, los primeros al Jerarca institucional y el último a la Fiscalía General de la República.

21. La Auditoría Interna por la falta de personal, como se indicó anteriormente no puede dar un seguimiento in situ adecuado a todas y cada una de las recomendaciones giradas, observaciones y demás productos resultantes de su gestión, así como tampoco de los resultados de las evaluaciones realizadas por otros Órganos competentes. Cabe señalar, que esta Dependencia Fiscalizadora en el marco de sus posibilidades siempre ha estado anuente a realizar este tipo de labor; no obstante, por la carencia de recursos humanos resulta difícil ejecutar la misma. A pesar de lo anterior, la Auditoría Interna realiza el Informe Anual de Labores que le es remitido al Jerarca cada año, en el cual se consigna el estado actual de las recomendaciones emitidas por esta Dependencia Fiscalizadora.

4. Observación N° 4: Sobre la percepción de la calidad de la actividad de auditoría interna

En este apartado se deben consignar las encuestas tomadas a la Autoridad Superior, a las Instancias auditadas y al personal de la Auditoría Interna, los cuales deben manifestar su opinión en torno al quehacer de esta Dependencia Fiscalizadora, tomando en consideración las relaciones organizacionales de la Auditoría Interna con el Jerarca y la Administración Activa, la competencia personal, pericia y cuidado profesional de los funcionarios de la Auditoría Interna, el desarrollo del trabajo de la auditoría, la administración de la auditoría y el valor agregado del trabajo de ésta.

Así las cosas y como se indicó anteriormente, el Jerarca del MINAE no remitió la Encuesta correspondiente; razón por la que, a continuación se presentan los resultados únicamente de las encuestas realizadas para las Instancias auditadas y para el personal de la Auditoría Interna.

A. Encuesta para las Instancias auditadas

Relación de la Auditoría Interna con la instancia auditada:

Con relación a este tema, el 100% de los encuestados señalaron estar de acuerdo en que de previo al inicio de un estudio en su unidad, la Auditoría Interna le notifica oportunamente el propósito y el alcance del estudio por realizar; el 100% de los encuestados está de acuerdo que los requerimientos de información y apoyo que la

Auditoría Interna le plantea a su unidad para el desarrollo de los estudios y la prestación de otros servicios son razonables en cuanto a forma, condiciones y plazo.

Además, el 100% de las instancias auditadas señalaron que la Auditoría Interna mantiene una comunicación fluida con su unidad al desarrollar los estudios de auditoría; también el 100% indicaron que la Auditoría Interna brinda a su unidad servicios de auditoría que son objetivos, de alta calidad y que son oportunos; el 100% de las Instancias auditadas manifestaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna brinda a su unidad Servicios de Advertencia que son de alta calidad; el 50% indicaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna brinda a su unidad servicios de advertencia de manera oportuna, mientras que el restante 50% señalaron estar parcialmente de acuerdo.

También, el 50% de las instancias auditadas señalaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna constituye un efectivo apoyo para el desempeño de las funciones que le corresponden a su unidad mientras que el otro 50% no respondieron a este asunto.

Personal de la auditoría interna:

En este apartado, el 100% de los encuestados manifestaron que están de acuerdo en que en el desarrollo de sus actividades, los funcionarios de la Auditoría Interna muestran independencia y objetividad; el 100% de las instancias auditadas señalaron que están de acuerdo que los servidores de la Auditoría Interna demuestran apego a la ética profesional; el 100% de los encuestados indicaron que están de acuerdo que los funcionarios de la Auditoría Interna muestran conocimientos, aptitudes y competencias adecuadas para cumplir sus responsabilidades; que el 100% de los encuestados manifestaron estar de acuerdo que los funcionarios de la Auditoría Interna mantienen confidencialidad sobre los denunciantes y sobre estudios de eventuales responsabilidades en proceso (relaciones de hechos y denuncias penales) y el 100% de las instancias auditadas señalaron estar de acuerdo que los funcionarios de la Auditoría Interna mantienen confidencialidad sobre los estudios de auditoría en proceso y sobre la información a la que tienen acceso durante el desarrollo de esos estudios.

Resultados de la auditoría interna:

Con respecto a este tema, el 50% de los encuestados consideraron estar de acuerdo en que los estudios que realiza la Auditoría Interna se dirigen a las áreas de mayor riesgo de su unidad mientras que el 50% restantes señalaron que están parcialmente de acuerdo; el 50% de las Instancias auditadas manifestaron estar de acuerdo que los informes de la Auditoría Interna profundizan en los asuntos objeto de estudio mientras que el otro 50% señalaron estar parcialmente de acuerdo; el 100% de los encuestados señalaron estar de acuerdo que los informes o comunicaciones de resultados de auditoría son precisos, claros y constructivos; el 100% de las instancias auditadas, consideraron estar de acuerdo en que los informes referidos a presuntas responsabilidades son comunicados por la Auditoría Interna en forma confidencial y separada de los informes de control interno.

Por otra parte, el 100% de los encuestados señalaron estar de acuerdo a que de previo a la emisión de los informes de auditoría ésta realiza una comunicación verbal de los resultados de los estudios efectuados en su unidad, con las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable y el 100% de las instancias auditadas indicaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna ha contribuido al mejoramiento del Sistema de Control Interno, así mismo expresaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna ha contribuido en el mejoramiento del SEVRI en los asuntos que interesan a su unidad. Además, el 100% de las Instancias auditadas manifestaron estar de acuerdo que la Auditoría Interna ha contribuido al mejoramiento de la ética en su unidad.

B. Encuesta para el personal de la Auditoría Interna

Relación de la Auditoría Interna con la Autoridad Superior y la Administración Activa:

Con relación a este tema, los funcionarios de la Auditoría Interna consideraron en un 100% que se encuentran de acuerdo en que la comunicación entre la Auditoría Interna y las diferentes Unidades de la organización es fluida y oportuna, así como también indicaron en un 100% que están de acuerdo en que la Autoridad Superior y la Administración Activa tienen un entendimiento cabal del papel que le corresponde a la Auditoría Interna dentro de la Organización y que están en un 100% de acuerdo en que la ubicación orgánica y la estructura de la actividad de la Auditoría Interna aseguran que la actividad esté libre de restricciones y se alcancen los objetivos de esta Dependencia Fiscalizadora.

Personal de la auditoría interna:

En este apartado, los funcionarios de la Auditoría Interna consideraron en un 100% que están de acuerdo con que los servidores de la misma tienen un conocimiento adecuado sobre la normativa aplicable a la actividad de la auditoría interna, tal como las “*Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna*” y la “*Ley General de Control Interno N° 8292*”; además, los servidores de la Auditoría Interna manifestaron en un 100% estar de acuerdo a que poseen un conocimiento adecuado de los procesos, las operaciones, los riesgos relevantes y los controles del Ministerio; que se encuentran en un 100% parcialmente de acuerdo de que poseen conocimiento adecuado sobre indicadores de fraude, auditorías de tecnología de información y de otras técnicas y herramientas aplicables para el desarrollo de la actividad de la Auditoría Interna y señalaron a su vez en un 100% que están de acuerdo no sólo a que tienen la habilidad para la comunicación verbal y escrita sino también en que la evaluación del desempeño es un mecanismo de retroalimentación y mejora continua.

Desarrollo del trabajo de la auditoría interna:

El personal de la Auditoría Interna, consideró en un 100% que están parcialmente de acuerdo en que obtienen de los funcionarios pertinentes, los informes, datos, documentos, colaboración, asesoramiento y facilidades que demanda el ejercicio de la

actividad de la Auditoría Interna y el 100% están de acuerdo en que son supervisados adecuada y oportunamente durante el desarrollo de los servicios que brinda esta Dependencia Fiscalizadora.

Administración de la auditoría interna:

Sobre este tema, el 100% del personal de la Auditoría Interna señaló que se encuentran en desacuerdo en que ésta posee los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros, necesarios y suficientes para cumplir con su gestión, según lo señala la Ley N° 8292; que están de acuerdo en un 100% que participan activamente en la planificación estratégica y operativa de la Unidad; que también están de acuerdo en un 100% en que las políticas y procedimientos para el desarrollo de los servicios de la Auditoría Interna son suficientes, claros, actualizados, efectivos y de conocimiento general; que están de acuerdo en un 100% de que participan activamente en el desarrollo de las políticas y los procedimientos para el desarrollo de los servicios de la Auditoría Interna y que se encuentran parcialmente de acuerdo en un 100% de que los servidores de la Auditoría Interna están satisfechos con las oportunidades de desarrollarse profesionalmente dentro de la Unidad.

VII. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

El personal con que cuenta la Auditoría Interna en la actualidad, está calificado profesionalmente a nivel académico y sobre todo cuenta con vasta experiencia en el campo de la auditoría, pues el 75% de su recurso humano posee entre catorce (14) y veintinueve (29) años laborando específicamente para esta Dependencia Fiscalizadora mientras que el 25% restante posee aproximadamente seis (06) años de trabajar en el MINAE pero con dieciocho (18) años realizando labores de profesional en auditoría, por lo que conocen ampliamente la normativa referente a las funciones, potestades y prohibiciones para realizar las actividades que desarrolla ésta; a la vez, conocen ampliamente la labor sustantiva en la que se desenvuelve la Institución.

Además de lo anterior, los funcionarios de la Auditoría Interna realizan sus labores de conformidad no solo con lo señalado en la normativa sino también por lo indicado en los lineamientos y directrices técnicas emitidas por la Contraloría General de la República; además, en lo manifestado en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE; a su vez, se guían por lo indicado en el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna, el Plan Estratégico, la Guía para la Preparación y Organización de los Papeles de Trabajo en formato documental y digital, todos ellos elaborados por esta Dependencia Fiscalizadora, estando éstos en proceso de mejora continua para adaptarlos a la nueva normativa en materia de auditoría; asimismo, como incluir los procesos relativos a los programas de trabajo, los papeles de trabajo, el archivo permanente y la supervisión continua en la realización de los servicios de fiscalización.

Por otra parte, los profesionales de apoyo, la Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa y el Auditor Interno de esta Dependencia Fiscalizadora trabajan en conjunto realizando la actualización del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE y del Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna (DEA-001-2014), entre otras herramientas técnicas y administrativas, con el propósito de promover un mejoramiento del proceso de auditoría y asegurar y clarificar razonablemente la calidad de éstos; además, de establecer estándares mínimos para el ejercicio del proceso de auditoría de manera uniforme, competente, íntegra, objetiva e independiente.

La Auditoría Interna no cuenta con la cantidad de funcionarios que se requieren para brindar todos los servicios de fiscalización integral que necesita y demanda el MINAE ni realizar el debido y oportuno seguimiento a las recomendaciones giradas, ya que éste es insuficiente, en donde se realizan los esfuerzos necesarios para cumplir de la mejor manera con los diversos servicios que dicha Auditoría Interna debe brindar, sean éstos los servicios de auditoría, los servicios preventivos (asesorías, advertencias y autorización de libros contables y de actas) y la atención de denuncias. Cabe destacar, que los recursos tanto humanos como financieros son administrados por el Auditor Interno de manera eficiente, eficaz y económica; no obstante, su personal no recibe las capacitaciones que se requieren, ya que al ser éstos altamente costosos y en vista de que el presupuesto para el año 2018 otorgado a esta Auditoría Interna por parte de la Administración Activa no se asignó recursos para capacitaciones, trae como consecuencia que no se puedan recibir las mismas y menos en las áreas que se requieren.

Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la República remite a la Auditoría Interna los cursos, talleres y seminarios de capacitación que imparte; no obstante, el contenido de éstos poseen duraciones incluso de hasta varios meses (algunos de ellos son virtuales e impartidos en horas laborales), por lo que al existir poco recurso humano no es posible aprovechar siempre los mismos, ya que no se podría cumplir con las labores de auditoría programadas a pesar de que dichas capacitaciones son importantes para el personal que labora en esta Dependencia Fiscalizadora para un mejor desempeño en su gestión.

Por las limitaciones de personal que tiene la Auditoría, es que el Auditor Interno ha gestionado desde hace muchos años los requerimientos de recursos humanos, materiales, financieros y otros a la Administración Activa del MINAE y a otras instancias externas al Ministerio, sin que a la fecha se le haya podido solventar a ésta la necesidad real de sus requerimientos, sin cumplirse de esa manera, lo que a tal efecto señala el artículo 27 de la Ley N° 8292 y los Lineamientos sobre la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República, referentes a la obligatoriedad de dotar de recursos a esas Instancias Fiscalizadoras, pues se requieren de más plazas adicionales de las que actualmente se poseen para cumplir con las labores de fiscalización de manera integral que requiere el MINAE, a pesar de que esta Auditoría Interna todos los años sigue solicitando tanto al Jerarca como a la Administración Activa la necesidad de contar con más recurso humano; no obstante, no se dota del mismo.

El personal de la Auditoría siempre ha desarrollado su trabajo en apego a las normas, las resoluciones, los lineamientos y las directrices técnicas emitidas por el Ente Contralor y las

propias de la Auditoría Interna, entre otra normativa conexas y a pesar de las limitaciones de recursos con que cuenta a través de los años esta Dependencia Fiscalizadora cumple con los aspectos de planificación en la preparación de un Plan Anual de Trabajo con sus respectivas rendiciones de cuentas; así como, con las Autoevaluaciones Anuales de Calidad y con los Informes Anuales de Labores, entre otros.

El trabajo que ha desarrollado la Auditoría Interna, consiste en brindar a la Administración Activa los servicios de fiscalización; además, de aquellas labores administrativas que le son atinentes a la misma. Con respecto a estas últimas y tomando en consideración la limitación de recursos humanos con que se cuenta, es importante destacar, que la Auditoría Interna debe dedicar gran parte de sus esfuerzos en brindar información a la Administración Activa del MINAE, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público, a la Procuraduría General de la República y a la Sociedad Civil, entre otras; dejando de lado en ocasiones sus labores sustantivas para dedicarse a cumplir con los requerimientos de las mismas, las cuales en su mayoría otorgan plazos inmediatos para su entrega, debiéndose posponer los trabajos sustantivos que le corresponde efectuar para dedicarse a tramitar los aspectos más urgentes, retrasando con ello considerablemente los trabajos que inicialmente se estaban desarrollando.

Las tareas que son efectuadas por esta Dependencia Fiscalizadora, siempre son comunicados a los servidores que tienen la autoridad y la potestad para la toma de decisiones dentro de la Institución; sin embargo, las recomendaciones emitidas en ocasiones no son acatadas por la Administración Activa o sencillamente se convierten en un simple trámite de traslado de documentación entre Dependencias sin llegar a una implementación efectiva y oportuna de las mismas, debiendo para ello la Auditoría Interna estar de forma constante remitiendo oficios recordatorios al Jerarca Institucional para su acatamiento.

Es importante destacar, que en ocasiones cuando se solicita al Jerarca del MINAE que brinde un informe del estado de las recomendaciones emitidas por esta Dependencia Fiscalizadora cuando corresponde o cuando ésta solicita a los funcionarios de este Ministerio información referente a alguna investigación que se encuentra realizando esta Auditoría Interna, en ocasiones la respuesta no se obtiene y cuando responden lo realizan parcialmente; es decir, de manera incompleta, por lo que se deben remitir oficios recordatorios para que brinden lo requerido y otros oficios en donde se les solicita, se sirvan contestar la petitoria formulada en forma completa, demorándose tiempo importante entre una solicitud y otra, lo que trae como consecuencia el atraso en la emisión de informes y/o con limitaciones en los informes finales.

Con respecto a la cobertura del trabajo que desempeña la Auditoría Interna, se señaló que se dirige a las áreas de mayor riesgo; no obstante, producto del poco recurso humano ha imposibilitado el poder auditar todas aquellas áreas que se requieren; máxime aún, si se deben tramitar denuncias interpuestas por funcionarios del MINAE, el Órgano Contralor, la Procuraduría General de la República y la Sociedad Civil las que en ocasiones no son sustentadas en un adecuado riesgo institucional pero que deben ser atendidas, tal y como lo señala el ordenamiento jurídico.

De forma adicional, en materia de estudios de auditoría referente a la ética pública, la Auditoría Interna ha realizado gestiones para que la Administración Activa capacite al personal de la Institución sobre este particular a nivel ministerial.

Además, se constató que la propia Administración Activa incluso no ha implementado en su organización el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), a pesar de que esta Auditoría Interna a través de los años ha enfatizado la urgente necesidad de crear conciencia en el MINAE para implementar el mismo en la Entidad. A la fecha, esta Institución no cuenta con dicho sistema en su totalidad (ya que, se ha avanzado en acciones en el primer componente, siendo éste el correspondiente al ambiente de control); sin embargo, esta Dependencia Fiscalizadora a raíz de la ausencia de un SEVRI institucional, procedió a incluir en su propio Plan Estratégico (2015-2020) los riesgos relevantes de su propia Unidad, con el propósito de enfocar sus esfuerzos a auditar aquellas áreas consideradas más riesgosas dentro del MINAE, en donde en dicho instrumento se pormenorizan e identifican los riesgos críticos y relevantes que ha criterio de la Auditoría Interna merecen especial atención y que son plasmados en la Matriz de Riesgo Institucional.

7.2 Recomendaciones

A. A la Administración Activa:

De conformidad con lo señalado en el artículo 35 de la Ley N° 8292, se emiten las siguientes recomendaciones, en donde las mismas deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término conferido), por lo que su no cumplimiento constituye causal de responsabilidad administrativa, civil o penal.

Para la atención de las recomendaciones incorporadas en este informe, deberá observarse lo estipulado en el artículo 37 primer párrafo de la Sección IV de dicha Ley denominada “*Informes de auditoría interna*”.

Así las cosas y de acuerdo a lo manifestado en este informe, se considera conveniente que usted en calidad de Ministro realice las acciones de rigor y/o gire instrucciones a los funcionarios citados en este apartado para que se acate el cumplimiento de las siguientes recomendaciones y se subsanen las inconsistencias detectadas en este Informe, con el propósito de que a futuro no se vuelvan a presentar situaciones similares a las indicadas en el mismo.

Las recomendaciones en mención, son las que a continuación se detallan:

1. Continuar con el esmero, la dedicación y los esfuerzos administrativos, técnicos y legales que correspondan por parte del MINAE para que se dote del recurso humano suficiente y competente que requiere esta Auditoría Interna en atención a los estudios técnicos presentados en su oportunidad a la Administración Activa y se continúe gestando ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) para que se dote del personal que requiere esta Dependencia Fiscalizadora y además, se

realicen las acciones de rigor a lo interno, para que se presupuesten de manera oportuna los recursos pertinentes para darle contenido presupuestario a dichas plazas y de esa manera, dar cumplimiento con lo ordenado en el artículo 27 de la Ley General de Control Interno N° 8292; a los Lineamientos sobre la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República; al Dictamen C-005-2014 girado por la Procuraduría General de la República y otorgar finalmente a la Auditoría Interna, los recursos necesarios y suficientes para que cumpla con la labor fiscalizadora que le corresponde realizar dentro del MINAE en acato al marco normativo.

Por lo anterior, es importante que el Despacho del Señor Ministro realice las gestiones necesarias y que exista voluntad política de dotar de los recursos humanos a esta Auditoría Interna que se requieren para poder desarrollar de manera oportuna e integral la labor fiscalizadora en este Ministerio y en definitiva abarcar todas aquellas áreas que son necesarias y urgen auditar; asimismo, como de brindar los recursos financieros, tecnológicos y de transporte necesarios para cubrir los trabajos de investigación que realice esta Dependencia Fiscalizadora en el MINAE y pueda efectuar el debido y oportuno seguimiento a las recomendaciones girada por ésta en sus Informes.

2. Coordinar con las Dependencias que correspondan para que lo relacionado con la implementación del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), se instaure a la mayor brevedad posible en la Institución, a través de sus diversas Oficinas y Dependencias, Órganos Desconcentrados y Adscritos, Órganos Colegiados entre otros, debido a que este Ministerio tuvo que poner en marcha el mismo desde el mes de noviembre del 2007 y a la fecha, no se ha concretado en esta Institución, incumpliendo lo establecido en la Ley General de Control Interno N° 8292 y lo ordenado técnicamente por el Ente Contralor, así como las diversas advertencias de la obligatoriedad y conveniencia que ha comunicado la Auditoría Interna a través de varios años a la Administración Activa para la implementación de dicho sistema, subsanando las irregularidades que en diversas áreas se están presentando en la Institución.
3. Realizar las gestiones pertinentes y oportunas para acatar las disposiciones o recomendaciones que emita la Auditoría Interna, el Ente Contralor, los Despachos de Contadores Públicos externos, el Ministerio de Hacienda producto de sus informes, así como otras Entidades externas que correspondan, con el propósito de que sean implementadas para un adecuado mejoramiento del SCII existente y las mismas sean realizadas a la mayor brevedad posible y no como hasta la fecha se ha dado, en donde no se implementan del todo o demoran demasiado tiempo para cumplir con las mismas.
4. Girar instrucciones al Máster Rafael Marín Montero, Oficialía Mayor y Director Ejecutivo o a quien en su lugar ocupe el cargo:

- a. Para que se incluya dentro del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2020, específicamente en el Programa Presupuestario 879 Actividad de “Auditoría Interna” en la partida de capacitaciones, los recursos necesarios y suficientes para que los funcionarios de esta Dependencia Fiscalizadora puedan recibir aquellos cursos, talleres, seminarios, entre otros relacionados al área de la competencia de la auditoría y de esa manera, aplicar los conocimientos en los servicios de fiscalización que brinda la Auditoría Interna, coadyuvando a la Administración Activa a la toma de acciones oportunas que correspondan para subsanar las debilidades de control interno en aquellas áreas que se requieran fiscalizar en el MINAE.

Lo anterior, con el propósito de que los funcionarios de la Auditoría Interna puedan aplicar en el desempeño de sus funciones, juicios con sensibilidad profesional, incrementar conocimientos, experiencia y solidez procurando mejorar su competencia profesional y la calidad de sus servicios y brindar los servicios de auditoría y preventivos (asesoría, advertencia y autorización de libros), además de la atención de denuncias a la Administración Activa en aquellas áreas que son competencia de esta Dependencia Fiscalizadora.

- b. Para que a través del Área de Capacitación y Desarrollo de la Dirección de Recursos Humanos del MINAE, cumpla a cabalidad con el diagnóstico de necesidades en cuanto a capacitación se refiere para los funcionarios de la Auditoría Interna y los costos de los mismos se encuentren dentro de un marco de razonabilidad sobre aquellas áreas que le son atinentes a su gestión y específicamente en temas como fraude, corrupción, riesgos, controles claves en tecnologías, sistemas de información y software de auditoría, libros legales digitales (contables y de actas), Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Públicos (NICSP), Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), Mercados Financieros y Operaciones Bursátiles, Relación de Hechos y Denuncias Penales, entre otros, con el propósito de que los Servidores de esta Dependencia Fiscalizadora adquieran o refuercen dichos conocimientos y de esa manera, puedan aplicar los mismos en las labores que realizan y detectar posibles hechos o situaciones irregulares y efectuar su trabajo acorde a las nuevas tendencias de tecnologías de información que son requeridas en el desarrollo de sus labores.

Para todas las recomendaciones citadas anteriormente, se deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar **el 30 de agosto del 2019** la documentación que respalde las acciones y lo decidido por el Despacho Ministerial con relación a las mismas, las cuales deberán referirse a cada una de ellas en el mismo orden en que fueron presentadas.

B. Acciones de Mejora que debe realizar la Auditoría Interna del MINAE:

A su vez, esta Dependencia Fiscalizadora como parte del proceso de este autoanálisis, deberá acatar en la medida de lo posible y tomando en consideración la limitación del recurso humano con que cuenta, las siguientes acciones de mejora:

1. Actualizar el *Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna*, el cual se encuentra plasmado en el Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAE, con el propósito de que los funcionarios cuenten con las herramientas y mecanismos necesarios de todos aquellos procesos atinentes a su marco de acción y los mismos se encuentren actualizados de conformidad con la normativa, las directrices y lineamientos técnicos y legales vigentes emitidas por la Contraloría General de la República; asimismo, para cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicables.
2. Actualizar el *Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna*, con el propósito de promover un mejoramiento de todo el proceso de auditoría y asegurar razonablemente la calidad de sus operaciones. Las disposiciones que se establecerán en dicho Manual, incluirán estándares mínimos para el ejercicio del procedimiento de auditoría de manera uniforme, competente, íntegra, objetiva e independiente.

Lo anterior, con el propósito de poseer una guía técnica y uniforme en el desarrollo de la actividad de auditoría en la prestación de los diferentes servicios de fiscalización que ejecuta; asimismo, debe ser del conocimiento de todos los funcionarios que laboran en la misma.

3. Efectuar la auditoría de ética al MINAE, tomando en consideración la diversa normativa que regula este tema en particular.

Máster Alexander Moya Carrillo
AUDITOR INTERNO
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA