



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
(MINAE)

Auditoría Interna

**INFORME SOBRE LA AUTOEVALUACIÓN ANUAL DE CALIDAD
DE LA AUDITORÍA INTERNA
2020**

Junio, 2021

AI-DAO-02-2021

ÍNDICE

Página N°

Resumen ejecutivo	iii
1. Introducción	1
1.1. Origen del estudio	1
1.2. Objetivo del estudio	1
1.3. Objetivos específicos	1
1.4. Alcance del estudio	2
1.5. Metodología	2
2. Resultados del estudio	3
A. Observación N° 1: Procedimientos de verificación de los atributos de la unidad de Auditoría Interna y su personal	3
B. Observación N° 2: Procedimientos de verificación de la administración de la actividad de Auditoría Interna	15
C. Observación N° 3: Procedimientos de verificación del valor agregado de la actividad de Auditoría Interna	29
D. Observación N° 4: Sobre la percepción de la calidad de la actividad de Auditoría Interna	42
1. Encuesta para la Autoridad Superior	42
2. Encuesta para las Instancias auditadas	44
3. Encuesta para el personal de la Auditoría Interna	46
3. Conclusiones y recomendaciones	47
3.1 Conclusiones	47
3.2 Recomendaciones	51
A. A la Administración Activa	51
B. Compromiso y Acciones de Mejora que debe realizar la Auditoría Interna del MINAE	53
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 el que se señalan los factores internos o externos que la afectan de forma positiva o negativa, provocados por la Administración Activa u otras Dependencias, Entidades o situaciones que impacten su gestión.

Adicionalmente con dicha herramienta, le permite a la Auditoría Interna identificar oportunidades de mejora y desarrollar acciones que logren fortalecer y mejorar la calidad de sus actividades en materia de fiscalización y control, respondiendo como tal a los cambios que continuamente experimenta la Institución. Para este proceso de AAC, se analizaron las políticas, prácticas y procedimientos de la Auditoría Interna del MINAE; además, se aplicó una encuesta de opinión -satisfacción- para conocer el criterio de la actividad de dicha Dependencia Fiscalizadora durante el período en evaluación

De acuerdo a lo anterior, el Informe de AAC correspondiente al año 2020, 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 y los objetivos específicos; 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 2020; asimismo, se indicaron las posibles oportunidades de mejora giradas a la Autoridad Superior; así como, también las acciones que debe realizar la Auditoría Interna 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 2020

1. Introducción

1.1. Origen del estudio

La Autoevaluación Anual de Calidad¹ (AAC) nace a raíz de lo dispuesto en el inciso g) del artículo 32 de la *Ley General de Control Interno N° 8292*²; 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-119-2009³); en la norma 210.04 de las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público* (R-DC-064-2014⁴) y las “*Directrices para la autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad de las auditorías internas del Sector Público*” (R-CO-33-2008⁵). Cabe señalar, que las Normas y las Directrices citadas, fueron emitidas por la Contraloría General de la República en su oportunidad.

1.2. 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 2020, en donde se señalan los factores internos o externos que la afectan de forma positiva o negativa.

1.3. Objetivos específicos

- a. Evaluar el cumplimiento de las normas relativas a la administración de la actividad de la Auditoría Interna, respecto a la planificación, políticas y procedimientos para guiar la actividad de ésta.
- b. Identificar e implementar oportunidades de mejora para la actividad de la Auditoría Interna y la que puede brindar la Administración Activa.
- c. Conocer la opinión de la Jerarca y de las Instancias auditadas referente a la labor que realiza la Auditoría Interna en los servicios de fiscalización que ejecutan.

¹ “...es aquella mediante la cual la unidad de auditoría interna evalúa su calidad con respecto al período anual inmediato anterior.” Definición tomada de la Resolución R-CO-033-2008 denominada “*Directrices para la autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad de las auditorías internas del Sector Público*”.

² Publicada en La Gaceta N° 169 del 04 de setiembre del 2002.

³ Publicado en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

⁴ Publicado en La Gaceta N° 184 del 25 de octubre del 2014.

⁵ Publicado en La Gaceta N° 147 del 31 de julio del 2008.

1.4. Alcance del estudio

El estudio abarcó el período comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020 mostrando los servicios brindados a la Administración Activa en 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, del seguimiento de recomendaciones y de aquellas labores administrativas que son atinentes a la Auditoría Interna realizar en el ejercicio de su gestión.

1.5. 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 recibir las encuestas en mención debidamente con la información atinente.

Por otra parte, se aplicaron otras herramientas complementarias (5, 6 y 7) emitidas por el Ente Contralor 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 al 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 y a lo externo de la Institución.

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” (R-DC-119-2009); las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (R-DC-064-2014); las “Directrices para la Autoevaluación Anual y la Evaluación externa de Calidad de las Auditorías Internas del Sector Público” (R-CO-33-2008); la Resolución R-CO-83-2018⁶, denominada “Lineamientos sobre gestiones que involucran a la Auditoría Interna presentadas ante la Contraloría General de la República” en los apartados “...2. Sobre los nombramientos en los cargos de Auditor y Subauditor Internos” y “6. Sobre la solicitud de Asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público...”; el Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAET⁷ denominado “Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE”; el

⁶ Publicada en El Alcance N° 143 a La Gaceta N° 146 del 13 de agosto del 2018.

⁷ Publicada en La Gaceta N° 106 del 03 de junio del 2008.

“Manual sobre Normas Técnicas de Legalización de Libros” (DEA-002-2012); 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” (DEA-001-2016) y el “Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna” (DEA-001-2014) emitidos estos últimos en su oportunidad por la Auditoría Interna, entre otros.

2. Resultados del estudio

A. Observación N° 1: Procedimientos de verificación de los atributos de la unidad de Auditoría Interna y su personal

Al evaluar los procedimientos y 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 2020 la Auditoría Interna poseía únicamente un Auditor Interno, un Jefe del Departamento de Auditoría Operativa (DAO) y dos (02) Profesionales de apoyo; razón por la que, no le permite realizar una prestación óptima de los servicios de fiscalización integral 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 en el MINAE.

Lo anterior, ha permitido que existan muchas limitaciones, entre ellas que esta Dependencia Fiscalizadora por lo general 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 (Organismo de Investigación Judicial y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Hacienda (MH) y sus Órganos, 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.

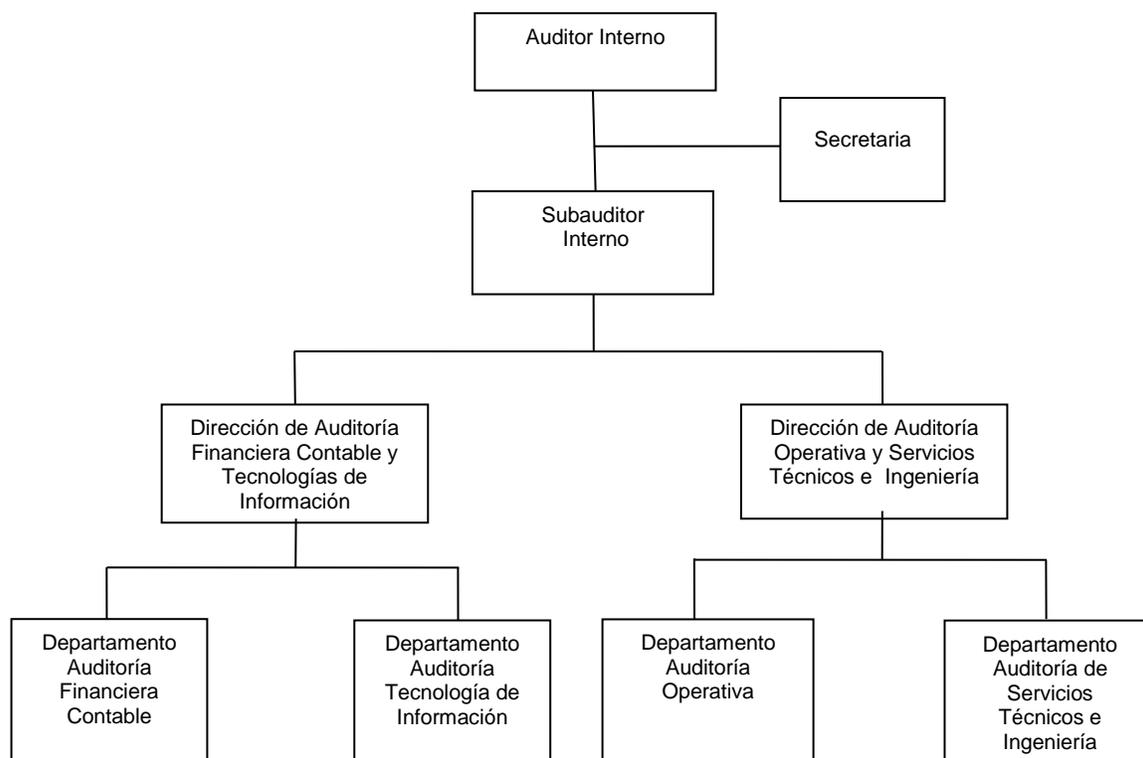
Además, es importante señalar que la Auditoría Interna cuenta con una estructura debidamente aprobada por la Dirección de Planificación (DPLA) del MINAE; así como, la autorización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y que consiste en un Auditor Interno, un Subauditor 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 más 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 esta Dependencia Fiscalizadora 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.

- 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 y 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.

3. El Reglamento en mención, es del conocimiento de todo el personal que labora en la Auditoría Interna y el mismo actualmente se encuentra divulgado en la opción “Auditoría Institucional” del menú denominado “Acerca” de la página web del MINAE.
4. 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), la atención de denuncias y el seguimiento de las recomendaciones de la Contraloría General como de la Auditoría Interna.
5. 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 Generales de Auditoría para 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” Resolución R-CO-9-2009 (N° 2-2009-CO-DFOE)⁸ y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE, normativa que es del conocimiento de todos los servidores que laboran en la Auditoría Interna y se aplica a los trabajos que le son encomendados a los mismos.

Además de lo antes manifestado, se encuentran además, los siguientes Pronunciamientos de la Contraloría General de la República, que complementan lo estipulado en este punto, siendo éstos, el Oficio N° 12259 del 29 de octubre del 2001 y el Oficio N° 17283 del 25 de noviembre del 2015.

6. 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 (DAO) y su personal, se congregan para discutir este tema en particular (que la Auditoría Interna se encuentra libre de injerencias), 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.
7. Por otra parte, los funcionarios que conforman la Auditoría Interna sí 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

⁸ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009.

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° 8422⁹ 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 (D-2-2004-CO)¹⁰, 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 Manual sobre Normas Técnicas de Legalización de Libros (DEA-002-2012), el Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAE 2015-2020 (DEA-001-2015), el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna (DEA-001-2014); así como, del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE¹¹ denominado “Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía”.

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 realiza el estudio respectivo, en donde se señala que se tiene el conocimiento de los aspectos relacionados a ese tema en particular y las prohibiciones respectivas.

8. 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 sobre las prohibiciones de los servidores en dicha Dependencia.
9. Además, se realizan reuniones, las cuales son convocadas por el Auditor Interno o 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.
10. 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.

⁹ Publicada en La Gaceta N° 212 del 29 de octubre del 2004.

¹⁰ Publicada en La Gaceta N° 228 del 22 de noviembre del 2004.

¹¹ Publicado en La Gaceta N° 34 del 17 de febrero del 2000.

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 ese mismo cuerpo normativo, 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.

11. 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 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 el Órgano Contralor.

12. La Auditoría Interna, desde hace muchos años confecciona un plan de capacitación para los funcionarios que conforman esta Dependencia Fiscalizadora de acuerdo a los recursos económicos que son suplidos por la Administración Activa en la subpartida respectiva de capacitaciones; sin embargo, la Administración Activa no asignó recursos en esa subpartida para el año 2020.

A pesar de lo antes indicado, mediante oficio AI-121-2020 del 18 de noviembre del 2020, la Auditoría Interna le remitió el oficio al Máster José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo, en donde se le comunicó la necesidad de capacitación para la Auditoría Interna y se le remitió un listado de temas en las áreas atinentes a su gestión, siendo éstas:

1. Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).
2. Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).
3. Normas Internacionales de Auditoría (NIAS).
4. Auditoría basada en riesgos, fraude y corrupción.
5. Curso de manejo y uso de bases de datos.
6. Cursos sobre guías de mejores prácticas y de software de auditoría referentes al control de los sistemas de información, como por ejemplo: Objetivos de Control para las Tecnologías de la Información y Relacionadas o por su denominación en inglés "*Control Objectives for Information and related Technology*" (COBIT); Software para análisis y extracción de datos como IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis) o ACL (Audit Command Language), entre otros.

7. Ciberseguridad.
8. Planificación estratégica orientada a la Auditoría Interna.
9. Curso práctico sobre Relaciones de Hechos (RH) y Denuncias Penales (DP).
10. Curso sobre Mercados Financieros.
11. Legalización y manejo de Libros legales digitales en la Administración Pública.
12. Normativa en materia ambiental (últimas actualizaciones).
13. Evaluación de la Calidad de la Auditoría Interna (últimas actualizaciones).

Cabe señalar que en cuanto a la capacitación recibida en temas tales como: Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (NICSP), control claves en tecnologías de sistemas de información, auditoría basada en riesgos, fraude, corrupción, entre otras, los funcionarios de esta Dependencia Fiscalizadora tienen conocimientos generales (es importante mencionar, que no todos han recibido capacitación en estos temas) para cumplir con sus responsabilidades en la Auditoría Interna.

13. Además de lo anterior, esta Dependencia Fiscalizadora 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 2020 no señaló recurso alguno para este concepto.
14. Con respecto a la capacitación recibida por parte de los funcionarios de la Auditoría Interna del MINAE en el año 2020, se encuentran las siguientes:

Temas:

A. Contraloría General de la República.

1. Webinar de la CGR: *“Sobre Seguimiento de la Gestión para la Continuidad de los Servicios Públicos”*.
2. Webinar de la CGR: *“Nivel de riesgo institucional ante la Emergencia Sanitaria”*.
3. Webinar de la CGR: *“Casos de Éxitos de las Auditorías Internas en respuesta de la Emergencia Sanitaria COVID-19”*.
4. IX Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública de la CGR: Fechas: 29 de setiembre del 2020 al 01 de octubre del 2020 Modalidad: virtual.

Participación: 01 funcionario de la Auditoría Interna.

Cabe mencionar, que cuando un funcionario recibe la capacitación, expone ante los funcionarios de la Auditoría Interna lo recibido y posteriormente, se remite la información correspondiente a cada funcionario en formato digital para el estudio respectivo.

15. 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 y limitada a realizarlo.
16. Con respecto al historial de la capacitación recibida por cada funcionario, se indica que la copia del certificado respectivo (de participación o aprovechamiento) se incluye dentro del expediente personal del servidor que se lleva en la Auditoría Interna.

Adicionalmente, toda la documentación completa se encuentra archivada en el expediente del funcionario que es custodiado en la Dirección de Recursos Humanos del MINAE.

17. 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 cuando se está auditando alguna de ellas; así como, de otras Entidades externas (por ejemplo, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República y la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) e incluso empresas privadas, para sustentar su posición en áreas que no son competencia de esta Dependencia Fiscalizadora y enriquecer de esa manera, los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones emitidas por ésta en los servicios de auditoría, los servicios preventivos (de asesoría, de advertencia y autorización de libros) y la atención de denuncias que realiza; sin embargo, lamentablemente las consultas que fueron formuladas por la Auditoría Interna (de conformidad a las investigaciones que se encontraban realizando) a lo interno y externo del MINAE para el año 2020, algunos Titulares Subordinados, brindaron respuestas incompletas; razón por la que, se debieron remitir oficios recordatorios a éstos para que contestaran; no obstante, a pesar de ello en el año 2020 se dieron dos casos muy particulares, en donde, en ambas oportunidades definitivamente no se recibió el criterio técnico jurídico por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ) del MINAE.

Con respecto a las Dependencias del MINAE en el año 2020 que no contestaron oficios de la Auditoría Interna, son los que a continuación se indican:

1. AI-063-2020 del 28 de mayo del 2020 dirigido al Coordinador de la Dirección de la Asesoría Jurídica (DAJ) del MINAE.

2. AI-071-2020 del 15 de junio del 2020 dirigido al Coordinador de la DAJ (solicitando nuevamente que contestara el oficio AI-063-2020 ya citado).
3. AI-108-2020 del 09 de noviembre del 2020 dirigido a la Coordinadora de la DAJ del MINAE.

Así las cosas, la Auditoría Interna en oficio AI-071-2020 del 15 de junio del 2020, le remitió al Jefe de la DAJ que le solicitaba de manera muy respetuosa brindara a esta Dependencia Fiscalizadora la información y la documentación planteada mediante oficio AI-063-2020 y fueran contestadas de manera concreta, específica y respetando el mismo orden en el que le fueron formuladas las mismas. Lo anterior, de acuerdo a un servicio de auditoría que se encontraba desarrollando la Auditoría Interna.

Como respuesta, en oficio DAJ-0390-2020 del 02 de junio del 2020, el Jefe de la DAJ señaló con respecto a las preguntas recomendando que se podía consultar a otras Dependencias del MINAE; así como, a otras Instituciones externas, no emitiendo el criterio jurídico solicitado por la Auditoría Interna.

En vista de lo anterior, mediante oficio AI-072-2020 del 18 de junio del 2020 que la Auditoría Interna le remitió al Jerarca Institucional le informó la problemática que se tuvo con la DAJ por no atender lo solicitado por esta Dependencia Fiscalizadora en oficio AI-063-2020 ya citado y se recomendó que girara instrucciones a lo interno de esta Institución para que ante consultas formuladas para requerimiento de criterios técnicos y solicitudes de información planteados por la Auditoría Interna, las mismas fueran contestadas eficientemente y remitieran todos aquellos datos, documentación y criterios técnicos pertinentes; así como, enviar la misma en los plazos señalados y de forma oportuna y evitar así, que la Auditoría Interna emita sus informes (u otros actos) sin contar con el respaldo del criterio jurídico respectivo que le es solicitado; ya que, se constató que no se estaba cumpliendo con tan importantes insumos que permitían el desarrollo adecuado del trabajo de la Auditoría Interna.

Así las cosas, mediante oficio DM-0634-2020 del 23 de junio del 2020, el Señor Ministro del MINAE le señaló al Jefe de la DAJ que le solicitaba textualmente lo siguiente:

“...realizar los esfuerzos pertinentes, con el fin de lograr que las respuestas para la Auditoría Interna, sean lo más completas e integrales; de manera que comprendan todas los temas que sean consultados, y que se encuentren dentro de los conocimientos propios de la Dirección a su cargo.”

Sobre este tema, me permito recordar que, por la investidura propia de la Dirección de Asesoría Jurídica del MINAE, entre otros, se tiene la facultad de solicitar a las demás dependencias del Ministerio, la información necesaria con el fin de evacuar las consultas de la mejor manera; incluso se tiene la potestad, en caso de que la consulta corresponda con facultades o conocimientos específicos de otra instancia, de trasladar la consulta, para que sea contestada.”

De forma adicional, en oficio DAJ-432-2020 del 26 de junio del 2020, el Jefe de la DAJ le indicó al Auditor Interno del MINAE cuatro (04) justificaciones no válidas para no contestar las consultas y criterio jurídico solicitadas en oficio AI-063-2020 ya citada.

Luego, en oficio AI-108-2020 del 09 de noviembre del 2020, nuevamente la Auditoría Interna producto de un nuevo Servicio de Auditoría que se encontraba realizando, solicitó a la DAJ unas consultas para que se emitiera el criterio jurídico. Como respuesta, mediante oficio DAJ-0671-2020 del 10 de noviembre de 2020, la Jefe de la DAJ no rindió las respuestas ni el criterio jurídico solicitado por la Auditoría Interna.

Aunado a lo anterior, específicamente en el año 2020, la Auditoría Interna en la realización de la fiscalización correspondiente solicitó a Entidades externas diversos criterios técnicos y no se obtuvo respuesta de los mismos, siendo éstos mediante los siguientes oficios:

1. AI-101-2020 del 28 de octubre del 2020 dirigido a la Procuraduría General de la República.
 2. AI-102-2020 del 29 de octubre del 2020 dirigido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
 3. AI-103-2020 del 29 de octubre del 2020 dirigido a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).
 4. AI-105-2020 del 02 de noviembre del 2020 dirigido a la Gerente de la Aerolínea Copa Airlines S.A.
 5. AI-122-2020 del 23 de noviembre del 2020 dirigido al MTSS.
18. Esta Auditoría Interna cuenta con el Manual de Procedimientos (DEA-001-2014), el cual contiene los procedimientos a seguir para realizar las actividades que le competen a esta Dependencia Fiscalizadora. El Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna se encuentra en un expediente con el mismo nombre en los archivos de la Auditoría Interna, al cual se le realizan las mejoras o actualizaciones que correspondan.

Aparte de lo anterior, el Auditor Interno a través de los años ha emitido Documentos Especiales de Auditoría (DEA), siendo éstos:

1. DEA-001-2012, *“Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAET para el Período 2013-2015”*, comunicado al personal de la Auditoría Interna en Memorando AI-073-2012 del 27 de setiembre del 2012.
2. DEA-002-2012, *“Manual sobre Normas Técnicas de Legalización de Libros”*, comunicado al personal de la Auditoría Interna en Memorando AI-092-2012 del 30 de noviembre del 2012.

3. DEA-001-2014, “*Manual De Procedimientos De Auditoría Interna*”, comunicado al personal de la Auditoría Interna en oficio AI-047-2014 del 01 de abril del 2014.
4. DEA-001-2015, “*Plan Estratégico de la AI del MINAE (2015-2020)*”, comunicado al Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta, Ministro en ese entonces y al personal de la Auditoría Interna en oficio AI-088-2015 del 20 de julio del 2015.
5. DEA-001-2016, “*Guía para la preparación y organización de los papeles de trabajo de la auditoría interna en formato documental y digital*”, comunicado al personal de la Auditoría Interna en Memorando AI-032-2016 del 11 de marzo de 2016.
6. DEA-001-2018, “*Trámite de Denuncias ante la Auditoría Interna del MINAE*”, comunicado al personal de la Auditoría Interna en Memorando AI-039-2018 del 15 de marzo del 2018.

Cabe señalar, que 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 y en donde finalmente, éstos son divulgados internamente.

19. Los procedimientos con que cuenta la Auditoría Interna, 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. Además, los servidores que laboran en ella, tienen bien definidos cuales son los procedimientos que deben llevarse a cabo para cada uno de los diversos servicios de fiscalización que se brindan, así como todas aquellas labores administrativas que le son atinentes realizar.
20. La 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 destacado y subrayado no corresponden al original)

Así las cosas, esta Auditoría Interna se exige de realizar la evaluación externa de calidad, en vista de que en el año 2020 laboraban solamente cuatro (04) funcionarios en esta Dependencia Fiscalizadora.

21. Esta Auditoría Interna realiza el Informe de Autoevaluación Anual de Calidad (AAC) desde el año 2006, emitiendo las recomendaciones y el plan de mejoras de acuerdo a lo ordenado específicamente en la Resolución R-CO-33-2008 denominada “Directrices para la autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad de las auditorías internas del Sector Público” y en apego a lo señalado en las “Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público”; así como, se utilizan las herramientas y lineamientos emitidos por la Contraloría General de la República, las cuales son la base para elaborar el Informe respectivo y además, en acato a lo contemplado en las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna” y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, también emitidas por el Ente Contralor en su oportunidad.

Cabe señalar, que los resultados correspondientes a cada año, son remitidos al Jerarca mediante Informes (con sus respectivos anexos) que le son presentados anualmente, en donde el correspondiente al año 2019 se remitió al señor Ministro mediante oficio AI-069-2020 del 10 de junio del año 2020, adjuntando el Informe y los anexos respectivos.

De forma adicional, los papeles de trabajo (digitales) que respaldan dicho informe se encuentran debidamente custodiados y archivados correctamente.

22. En los servicios de auditoría 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 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 la Jefatura 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); ya sean, a través de los machotes elaborados al efecto, minutas o correos electrónicos, se verifican los avances y las dudas que surjan del subordinado para orientar a éste a la consecución y finalización del trabajo.

Por otra parte, con respecto a los servicios preventivos (asesorías, advertencias y autorización de libros) y en la atención de denuncias, una vez que se les asigna por escrito a los funcionarios la labor a realizar y ellos remiten el trabajo final, el mismo es analizado por la Jefatura respectiva, en donde finalmente se comunican por escrito las correcciones a realizar.

Es importante recordar, que además del PEA a los servidores de la Auditoría Interna se les adjunta el PAT, el cual 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 Jerarca 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.

Además de lo anterior, también la Jefatura respectiva asigna (verbal y/o escrita) a los Profesionales de apoyo las investigaciones preliminares, detallando las instrucciones que deben realizar para apoyar las labores de fiscalización que efectúan las Jefaturas.

Es importante indicar que los ajustes a las labores de fiscalización que debe realizar la Auditoría Interna, los mismos son aprobados por el Auditor Interno.

Aunado a lo anterior, también las supervisiones se realizan mediante reuniones y posterior a ella, se elabora una Minuta la cual es firmada por el funcionario que lleva la investigación y por la Jefatura. Además, también se utiliza el correo electrónico institucional para supervisar solo aquellos asuntos que no requieren tanta atención o protocolo.

Por otra parte, con respecto a los servicios preventivos (asesorías, advertencias y autorización de libros) y en la atención de denuncias, una vez que se les asigna por escrito a los funcionarios la labor a realizar y ellos remiten el trabajo final, el mismo es analizado por la Jefatura respectiva, en donde finalmente se comunican por escrito las correcciones a realizar.

De esa manera, concluido el trabajo, se procede a reunir toda la información que sustente las pruebas o evidencias respectivas (junto con las supervisiones ejercidas) que respaldan lo señalado en el informe correspondiente.

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.

Como evidencia, se pueden observar los papeles de trabajo de los informes elaborados por la Auditoría Interna en el año 2020.

B. Observación N° 2: Procedimientos de verificación de 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 con un Plan Estratégico de la Auditoría Interna, el cual abarca el período 2015-2020 y contempla los riesgos más relevantes y el universo auditable de acuerdo a la labor sustantiva que ejecuta el MINAE; así como, sí guarda relación con los objetivos institucionales.

La Auditoría Interna confeccionó en el año 2019 el Plan Anual de Trabajo a realizarse del 01 de enero del 2020 al 31 de diciembre del 2020, que fue presentado tanto al Jerarca del MINAE mediante oficio AI-136-2019 del 13 de noviembre del 2019 como a la Contraloría General de la República, este último en forma electrónica y fue elaborado por todos los funcionarios que integran la Auditoría Interna.

Cabe señalar, que el PAT-2020 fue elaborado conforme con las normas aplicables en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (específicamente la Norma 2.2.2), el mismo es congruente con el Plan Estratégico de la Auditoría Interna (2015-2020), en donde se incluyeron la realización de los servicios de auditoría, los servicios preventivos de asesoría, advertencia, la autorización de libros (contables y de actas), el seguimiento a las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna 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 2020 con los escasos recursos disponibles y no con fundamento a las verdaderas necesidades de fiscalización institucional, 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, la Procuraduría General de la República, el Organismo de Investigación Judicial, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Hacienda y sus Órganos; entre otros; 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 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 como se indicó anteriormente.

2. Los oficios remitidos a la Administración Activa en el año 2020 con referencia a la necesidad de recursos son los siguientes:

- Oficio AI-033-2021 del 24 de marzo del 2021, se le remitió a la Máster Andrea Meza Murillo, Ministra del MINAE por parte de la Auditoría Interna el *“Informe Anual de la ejecución del Plan de Trabajo y del estado de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna y la Contraloría General de la República en el año 2020.”*

Cabe señalar, que el informe en mención se elabora y de forma anual se le presenta al Jerarca; el cual, se le remite para cumplir con lo indicado en el inciso e) del artículo 22 *“Competencias”* de la Ley General de Control Interno N° 8292, el cual ordena lo siguiente:

“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente...

g) Elaborar un informe anual de la ejecución del plan de trabajo y del estado de las recomendaciones de la auditoría interna, de la Contraloría General de la República y de los despachos de contadores públicos; en los últimos dos casos, cuando sean de su conocimiento, sin perjuicio de que se elaboren informes y se presenten al jerarca cuando las circunstancias lo ameriten... (El destacado y subrayado no corresponden al original)

En el oficio de remisión respectivo, se le puntualizó a la señora Ministra del MINAE, que la gestión de la Auditoría Interna se ha visto limitada grandemente, pues no le es posible llevar a cabo la labor fiscalizadora integral que requiere la Institución por carecer del recurso humano y financiero, suficiente y oportuno, tal y como lo ordena el artículo 27 de la Ley N° 8292 y lo señalado en la Resolución R-DC-83-2018 ya citada, en donde en esta última Resolución indica el procedimiento necesario para la asignación de recursos para las Auditorías Internas por parte de la Administración Activa debiendo por orden jurídico ésta última, el dotar recursos de forma eficiente y oportuna; sin embargo, en el caso concreto del MINAE, no se ha cumplido dicho mandato, lo que impide en definitiva que la Auditoría Interna pueda ejecutar su trabajo de manera integral a nivel institucional, con lo que se violenta con ello, el ordenamiento jurídico y técnico emitido sobre la materia.

También se le indicó que la dotación de recursos deben ser suplidos por la Administración Activa de este Ministerio; sin embargo, no se han obtenido resultados favorables sobre este particular; no obstante, esta Dependencia Fiscalizadora a pesar de dicha carencia de recursos, ha realizado su trabajo de

AUDITORÍA INTERNA

forma profesional y en apego a lo que señala el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo sobre la materia.

De esa manera, se le manifestó que de acuerdo con lo antes señalado, se debe optimizar el escaso recurso humano que conforma la Auditoría Interna en aquellas labores de fiscalización que posean un impacto significativo dentro de la Institución y/o en aquellas áreas donde se demuestre que exista evidencia suficiente, pertinente y competente que permita, no solo dar inicio a un Servicio de Fiscalización sino que permita concluir efectivamente la materialización de un posible delito; ya que, efectuar lo contrario es un acto improcedente dado que no permitirá a la Auditoría Interna llegar a hallazgos relevantes y por ende, poder sustentar el establecimiento de eventuales responsabilidades administrativas ante la señora Ministra del MINAE mediante los Informes de Relación de Hechos (RH) o responsabilidades civiles y penales ante la Fiscalía General de la República mediante los Informes de Denuncia Penal (DP).

Se le manifestó a la vez a la Sra. Ministra, que a pesar de que a través de los años, la Auditoría Interna ha solicitado de manera recurrente la dotación de recursos humanos y financieros no sólo a la Administración Activa del MINAE (Ministros, Viceministros y Oficiales Mayores), sino también a los diversos Ministros de Hacienda y a los Titulares Subordinados de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y de la Contraloría General de la República, entre otros; no obstante, dichas petitorias, no han obtenido una respuesta efectiva.

Así pues, se le agregó a la Jerarca institucional que debido a la limitación de recurso humano no es posible poder realizar un PAT que abarque la totalidad de Dependencias, procesos o actividades (universo auditable), entre otros de esta Institución, pues el personal con que cuenta en la actualidad esta Dependencia es insuficiente para efectuar una fiscalización integral al MINAE y de lo cual, ya se han hecho de manera reiterada las observaciones respectivas al Despacho de la señora Ministra, en donde al poseerse una Auditoría Interna completamente debilitada por no contar con el recurso humano y financiero suficiente y necesario para realizar su gestión como en derecho corresponde, permite demostrar con ello que el nivel de riesgo de que ocurran situaciones irregulares en el MINAE es sumamente alto, que pueden poner en peligro la seguridad en la protección y conservación del patrimonio público contra pérdidas, despilfarros, usos indebidos, irregularidades o actos ilegales; que podría no permitir una adecuada exigibilidad en la confiabilidad y oportunidad de la información, que podría no garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones institucionales y que eventualmente no permitiría demostrar el cumplimiento al ordenamiento jurídico y técnico en el MINAE, los cuales son objetivos del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), según así contemplado en el artículo 8 de la Ley N° 8292.



AUDITORÍA INTERNA

En dicho Informe (Informe Anual del PAT 2020), se le indicó que con los trabajos elaborados por la Auditoría Interna en el año 2020, se logró impactar positivamente y complementar un valor agregado en algunas áreas del SCII, ya que se realizaron diversos Servicios de Auditoría (SA) y Servicios Preventivos (SP) en áreas muy heterogéneas del MINAE, mediante la emisión por escrito de los informes que contienen las recomendaciones correspondientes; sin embargo, debido a la limitación del recurso humano con el que cuenta dicha Dependencia Fiscalizadora, lamentablemente este factor ha incidido de forma negativa para poder realizar más estudios, asesorías y advertencias a nivel integral de la Institución, pues cada vez se adicionan más Oficinas y Dependencias al MINAE con la creación de Órganos Desconcentrados, Adscritos, Órganos Colegiados, etc.; pero permanece la misma cantidad de personal en la Auditoría Interna desde hace más de tres décadas para auditar la totalidad de áreas o procesos de la Institución; por lo que, se requiere contar con más recursos para poder llevar a cabo la labor de fiscalización en el Ministerio en apego a lo señalado en la Ley N° 8292.

Cabe señalar, que también producto del poco recurso humano existente en la Auditoría Interna no se puede realizar eficaz ni eficientemente el cumplimiento “*in situ*” de las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna.

- Oficio AI-052-2020 del 08 de mayo del 2020 que se le girara al señor Rodríguez Echandi, Ministro del MINAE en ese entonces, en donde se le indicó que se tuvo que realizar una modificación al PAT del año 2020 para atender un estudio de carácter especial solicitado por la Contraloría General de la República.

Así las cosas, mediante dicho oficio, el Auditor Interno le comunicó al Jerarca institucional de que en vista del pedimento del Órgano Contralor, se tuvo que proceder a modificar el PAT 2020 de la Auditoría Interna en sustitución de un servicio de auditoría que se tenía programado elaborar en ese año en otra Dependencia. Lo anterior, por cuanto esta Dependencia Fiscalizadora presenta una limitación de recursos, específicamente en cuanto al personal necesario y suficiente y por ende, no le permite abarcar todas las áreas de fiscalización que se deseara realizar en la Institución.

De forma adicional, también dicha modificación se realizó en el Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas (PAI) en el sitio web de la Contraloría General el día 26 de marzo del año 2020.

- Oficio AI-117-2020 del 13 de noviembre del 2020, la Auditoría Interna le remitió a la Jerarca institucional el PAT 2021, en donde se le indicó que el mismo comprende los Servicios de Fiscalización, siendo éstos los Servicios de Auditoría (Estudios de Auditoría), los Servicios Preventivos (Asesorías, Advertencias y Autorizaciones de Libros Legales), el seguimiento de las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna y el seguimiento de causas judiciales, entre otros, producto de la emisión a

la Fiscalía General de la República de los Informes de Denuncia Penal (DP) emitidos por la Auditoría Interna a dicha Fiscalía; los cuales ejecutó de acuerdo a la valoración del universo auditable que debe fiscalizar esta Auditoría Interna y al nivel de riesgos relevantes de ciertos procesos o áreas detectadas en diversas Dependencias pertenecientes a este Ministerio y así identificadas en el Plan Estratégico de esta Dependencia Fiscalizadora.

Por lo antes señalado, dichas tareas van a ser abordadas con el personal con que cuenta la misma, el cual actualmente es insuficiente para poder atender todos los requerimientos de fiscalización que demanda el MINAE de manera integral, dado que la misma se encuentra conformada únicamente por cuatro (04) funcionarios.

Se le continuó señalando a la señora Ministra en dicho oficio que con respecto a la solicitud de recursos para esta Dependencia Fiscalizadora, esto por cuanto existen diversos oficios que fueron emitidos por el anterior Jerarca Institucional (que se encuentran debidamente documentados) en donde señaló que producto de la difícil situación económica que vive el país y aunado a la pandemia del COVID-19, no sería posible facilitar recursos a esta Auditoría Interna en vista de las condiciones señaladas.

Así las cosas y de conformidad a lo antes manifestado, se le señaló a la señora Ministra que el fortalecer con nuevo personal a la Auditoría Interna (sea éste por medio de un traslado de personal de otras Dependencias del MINAE o por nuevas contrataciones), coadyuvará a una mejor gestión fiscalizadora que realice la misma, pues se podrá 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 lo que en definitiva generará una labor idónea en la lucha contra la corrupción, hechos irregulares 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 de su persona; esto por cuanto, la Auditoría Interna con sus informes emitidos y sus recomendaciones, propicia un fortalecimiento y mejoramiento del SCII; del cual, el Superior Jerárquico del MINAE y los respectivos Titulares Subordinados, son los responsables de su establecimiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación, según así lo señala el artículo 10 de la Ley N° 8292 citada.

Finalmente, se continuó indicando a la Jerarca institucional que se reiteraba la importancia de continuar con sus esfuerzos para dotar de más recursos a esta Auditoría Interna de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 8292 y a la Resolución R-CO-83-2018 ya mencionada.

- Mediante oficio AI-050-2020 del 04 de mayo del 2020, y atendiendo un pedimento de información, la Auditoría Interna remitió a la Máster Shirley Díaz Mejías, Diputada del Partido Unidad Social Cristiana de la Asamblea Legislativa, indicándole la

estructura orgánica del MINAE, la necesidad de recursos que se requieren para realizar la labor de esta Dependencia Fiscalizadora en la Institución y las labores que realiza ésta, entre otras, señalándole en lo que interesa lo siguiente:

“...A) El MINAE, sus áreas de acción y el reconocimiento por su gestión

Cabe destacar que el MINAE no sólo es el Rector del Sector Ambiente y Energía, sino que éste está conformado por una serie de Dependencias, Órganos Desconcentrados y Órganos Adscritos, entre otros, que cumplen funciones muy variadas y de orden técnico complejo, entre las que se citan algunas de ellas: Dirección General de Geología y Minas (DGGM); Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO); Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC); Dirección de Agua (DA); Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); Dirección General de Hidrocarburos (DGH); Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible (DGTCC); Instituto Meteorológico Nacional (IMN); Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO); Tribunal Ambiental Administrativo (TAA); Comisión para el Ordenamiento de la Cuenca del Río Reventazón (COMCURE); Junta Directiva del Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio (JDPRNPMA); Parque Marino del Pacífico (PMP); Dirección de Cambio Climático (DCC); Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA); Dirección de Energía (DE); Secretaría de Planificación del Sector Ambiente (SEPLASA); Secretaría de Planificación del Subsector Energía (SEPSE), entre otras.

Además de lo anterior, existen una serie de Oficinas y Dependencias que se encargan de realizar funciones administrativas y asesoras necesarias para la buena marcha institucional, que resultan ser no menos complejas que el resto de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Órganos Adscritos que realizan las labores sustantivas del MINAE; entre estas Dependencias se encuentran la Dirección Financiero Contable (DFC); la Dirección de Tecnologías de Información (DTI); la Dirección de Recursos Humanos (DRH); la Proveeduría Institucional (PI); la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ); la Dirección de Planificación (DPLA); la Dirección de Cooperación Internacional (DCI); el Departamento de Comunicación Institucional (DECI), entre otras.

Así las cosas, dada su gestión en el área ambiental y energética en la que se desenvuelve el MINAE a nivel nacional e internacional, el mismo ha recibido una serie de premios por su labor, tal es el caso del reconocimiento internacional otorgado en el mes de setiembre del año 2019 por su trabajo conjunto en la prevención del tráfico ilícito de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Dicho premio es conocido como “Premio Protocolo de Montreal” y fue creado en el año 2018 por parte de la oficina “OzonAction” del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Adicionalmente, también se recibió el “Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública que reconoce la innovación y mejoras en la gestión pública” otorgado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) a la Dirección de Agua (DA) del MINAE en el mes de junio del año 2019, entre otros premios que se han recibido recientemente.

B) Antecedentes de la Auditoría Interna del MINAE, sus escasos recursos y su labor en la Fiscalización Institucional

Esta Dependencia Fiscalizadora fue creada en el mes de febrero de 1988, y desde ese momento hasta la actualidad, la misma cuenta únicamente con cuatro (04) funcionarios profesionales para realizar las labores que por ley le son asignadas en este Ministerio, el cual es una Institución no sólo de considerable magnitud sino también muy compleja en su aspecto técnico que le comprende a su área de acción; por lo cual, a pesar de haberse efectuado las gestiones a lo largo de muchos años para que se le dote de personal necesario y suficiente (tal y como lo señala el artículo 27 de la Ley General de Control Interno N° 8292), el recurso humano con el que cuenta la misma es insuficiente para ejecutar la gran cantidad de requerimientos de fiscalización que esta Institución necesita.

Así pues, dada esa escasez de recursos, a lo largo de los años, se han gestionado una gran cantidad de oficios y varios informes técnicos requiriendo recursos humanos, financieros y tecnológicos, los cuales no sólo han sido girados a la Administración Activa del MINAE (Ministros, Viceministros y Oficiales Mayores), sino también a los diversos Ministros de Hacienda y a los Titulares Subordinados de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y de la Contraloría General de la República (CGR), entre otros; no obstante, dichas petitorias al día de hoy, no han obtenido respuesta satisfactoria y la Auditoría Interna cuenta con la misma cantidad de recurso humano que hace 32 años, a pesar de que la Institución ha ido creciendo con el transcurso del tiempo ya que se le han ido adhiriendo una gran cantidad de Órganos y Dependencias mediante normas jurídicas que así lo constatan.

Es importante destacar que cada año la Administración Activa distribuye su presupuesto entre las Dependencias Ministeriales según el Programa Presupuestario al que pertenecen y de acuerdo a los límites de gasto asignados por las Autoridades Hacendarias. En esta práctica se incluye a esta Dependencia Fiscalizadora, a la cual se le asigna un presupuesto muy limitado que se debe asignar y optimizar para la adquisición de equipo informático e insumos de oficina, entre otros gastos requeridos para su gestión. Así pues, para los últimos años se ha otorgado un monto anual de ₡1.745.000,00 para cubrir esos gastos.

A pesar de lo anterior, esta Auditoría Interna debe asumir las responsabilidades de fiscalización otorgadas mediante diversas normativas (leyes y decretos), lineamientos, directrices, manuales, y otras disposiciones de orden técnico giradas por la CGR, de gran magnitud y de obligatoriedad en su aplicación. Así pues, normativamente se le asigna a la Auditoría Interna la fiscalización de gran cantidad de Dependencias Ministeriales, Órganos Desconcentrados, Órganos Adscritos, Fideicomisos, entre otros que han sido creados a lo largo de todos estos años y que forman parte del vasto universo auditable del MINAE, así como diferentes y variadas labores administrativas y de apoyo operativo para ejecutar su gestión de manera idónea, efectuándolo con el escaso personal con que se dispone, en donde incluso no se cuenta ni siquiera con una secretaria u oficinista para que colabore con algunas de esas tareas administrativas, debiendo ser asumidas por el personal profesional.



AUDITORÍA INTERNA

Cabe destacar que para la planificación del trabajo, esta Auditoría Interna elaboró su “Plan Estratégico (DEA-001-2015) para el período 2015-2020”, el cual muestra el vasto universo auditable del MINAE y sus áreas de riesgo potenciales, identificadas plenamente en la matriz de riesgos elaborada al efecto, en donde se muestran además las diversas áreas, sectores, procesos, actividades y tareas susceptibles a fiscalizar y que poseen riesgos relevantes que deben ser abordados y minimizados para que los mismos no se concreten y ello se logra con base a una adecuada planificación estratégica de su gestión...

Adicionalmente, estos Servicios de Fiscalización comprenden también otro tipo de labores que son efectuadas, entre ellas: seguimiento de recomendaciones; seguimiento de causas judiciales; atención de denuncias; clasificación y foliación de los Papeles de Trabajo que respaldan los Servicios de Fiscalización así como los Informes de Relaciones de Hechos (RH) y las Denuncias Penales (DP) dirigidos al Jerarca Institucional o al Ministerio Público; la elaboración del Plan Anual de Trabajo (PAT) y sus modificaciones que se remite a la Contraloría General de la República y al Jerarca del MINAE; amén de una serie de otras labores técnicas, administrativas y de apoyo operativo, las cuales se detallan a continuación:

1. Cumplir con la atención de solicitudes de información y consultas (verbales y escritas) planteadas por diversas áreas a nivel interno y/o externo de la Institución. Entre las instancias externas se encuentran: Contraloría General de la República (CGR); Procuraduría General de la República (PGR); Organismo de Investigación Judicial (OIJ); Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA); Asamblea Legislativa (AL); Defensoría de los Habitantes (DH); Sociedad Civil; entre otros.
2. Formulación de consultas por parte de la Auditoría Interna (verbales y/o escritas) y solicitud de criterios ante instancias internas y externas de la Institución.
3. Elaboración del Informe Anual de Labores (IAL) y del estado de las recomendaciones de la Auditoría Interna, de la CGR y de los Despachos de Contadores Públicos.
4. Formulación de diversos instrumentos técnicos de la Auditoría Interna; denominados como “Documentos Especiales de Auditoría” (DEA); siendo algunos de ellos: Manual de Procedimientos de Auditoría (DEA-001-2012, el cual fue actualizado y modificado mediante el DEA-001-2014); Plan Estratégico de la Auditoría Interna 2015-2020 (DEA-001-2015); Guía para la preparación y organización de los Papeles de Trabajo de la Auditoría Interna (DEA-001-2016) y Trámites de denuncias ante la Auditoría Interna del MINAE (DEA-001-2018); entre otros.
5. Búsqueda y análisis de normativa técnica y jurídica para la elaboración de los diversos tipos de servicios de fiscalización brindados.
6. Recepción y registro de correspondencia.
7. Revisión de correos electrónicos.
8. Envío de acuses de recibo de documentación enviada a la Auditoría Interna por correo electrónico y dar respuesta y/o brindar información y documentación en los casos que se requiera.
9. Atención de llamadas telefónicas.
10. Revisión y análisis de Gacetas y Alcances.

AUDITORÍA INTERNA

11. Revisión, análisis y archivo físico y digital de documentos emitidos y recibidos.
12. Control del cumplimiento de los plazos otorgados para la remisión de información y documentación solicitada por la Auditoría Interna en sus investigaciones.
13. Elaboración de diversos oficios, informes, memorandos o circulares.
14. Escaneo de documentos y de expedientes administrativos.
15. Fotocopia de documentos y de expedientes administrativos
16. Ejecutar funciones del Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) correspondiente a la Auditoría Interna (inventario de papel, pesaje del material de desecho, remisión de plantillas por correo electrónico a los encargados, reuniones y capacitaciones).
17. Solicitud de materiales e insumos de oficina a la Proveeduría Institucional.
18. Control del inventario de materiales e insumos de oficina de la Auditoría Interna.
19. Entrega física de oficios emitidos por la Auditoría Interna a instancias internas y externas (servicio de mensajería).
20. Participación en capacitaciones recibidas tanto a nivel interno como externo.
21. Participación del personal (Jefaturas y personal profesional) en reuniones de diversa índole, tanto a nivel interno como externo.
22. Elaboración y revisión del inventario de bienes a cargo de la Auditoría Interna, requerido tanto por la Dirección de Tecnologías de Información (DTI) como por la Oficialía Mayor (OM) y/o la Proveeduría Institucional (PI).
23. Realización de las Evaluaciones de Desempeño del personal de la Auditoría Interna.
24. Realizar giras e inspecciones a los sitios sujetos de investigación por la Auditoría Interna como parte de su trabajo.
25. Cumplir con la elaboración presupuestaria de los recursos de la Auditoría Interna.
26. Preparación de los Informes Anuales de Evaluación de la gestión Presupuestaria de la Auditoría Interna.
27. Elaboración del Plan de Compras Anual (PCA).
28. Elaboración del Plan de Trabajo Anual (PT) que solicita la Administración Activa y sus respectivas matrices y herramientas que lo conforman.
29. Elaboración y remisión de los informes de metas alcanzadas y de autoevaluación semestral y anual del PT (solicitado por la Administración) requeridos por la OM y la Dirección de Planificación (DPLA).
30. Presentación de formularios y/o información solicitada por las diversas Dependencias de la Contraloría General de la República (CGR) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en sus diversas Salas y Fiscalías.
31. Presentación de formularios y/o información solicitada por el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); el Ministerio de la Presidencia (MP); el Ministerio Público (MP); entre otros.
32. Otras labores ocasionales...

Sobre este particular, es importante indicarle que en materia presupuestaria hay Órganos que fiscalizan al MINAE anualmente, tal es el caso de la CGR, la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) y la Tesorería Nacional (TN) del Ministerio de Hacienda (MH); razón por la cual, con el propósito de optimizar

los recursos y evitar la duplicidad de funciones (tomando en consideración el deber de eficiencia en el uso de sus escasos recursos), esta Dependencia Fiscalizadora prioriza sus Servicios de Fiscalización principalmente en las áreas técnicas del MINAE que no son abordadas por esos otros Órganos de Fiscalización; sin menoscabo de efectuar este tipo de labores cuando sea necesario y/o requerido por el Órgano Contralor y las Autoridades Hacendarias; en donde, el detalle de la gestión desarrollada por la misma, lo podrá visualizar no sólo en los PAT de los años 2018 y 2019 que se le adjuntan, sino también en los Informes Anuales de Labores (IAL) correspondientes a esos años que pueden ser solicitados por su persona si así lo desea...”

3. La Auditoría Interna realizó en años anteriores el estudio técnico para solicitar la dotación de personal; no obstante, el mismo no ha sido suplido por parte de la Administración Activa, dada las limitaciones impuestas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) en acato a la Directriz Presidencial para la no contratación de personal en el Sector Público.
4. A continuación, se señalan algunos oficios recibidos por parte del Despacho Ministerial referente a los recursos materiales y humanos que ha estado solicitando la Auditoría Interna al respecto:
 - Oficio DM-0425-2020 del 04 de abril de 2020 del señor Rodríguez Echandi, ex Ministro del MINAE señalando en lo que interesa lo siguiente:

“...Al respecto, dados los años transcurridos desde la confección del informe técnico: ‘Informe Técnico de las necesidades de Recursos Humanos, Financieros, de Equipo, así como de Capacitación e Infraestructura Física de la Auditoría Interna del MINAE’ remitido con el propósito de que la administración activa realice las gestiones pertinentes para mejorar la operatividad de esa Unidad, y dadas la realidad económica y financiera que afecta al Poder Ejecutivo (esto sin considerar la afectación por la pandemia del covid-19) me permito solicitar que se pospongan las pretensiones, hasta tener mayor claridad del panorama del Estado.

Por lo anterior, considero prudente, se realice un replanteamiento de las necesidades de la Auditoría y posponer la discusión de posibles soluciones, para cuando el país cuente con un mejor panorama...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

- Oficio DM-0460-2020 del 27 de abril de 2020 del señor Rodríguez Echandi, señalando lo que a continuación se indica:

“...Dentro del proceso de revisar y dar respuesta a la Auditoría Interna, de una serie de informes que, por diferentes motivos no fueron contestadas oportunamente; me permito dar respuesta a las recomendaciones que realizó la Auditoría Interna del MINAE, en el informe...“Informe de Servicios Preventivos

AUDITORÍA INTERNA

(Informe de Asesoría) referente a lo consignado en la Resolución R-DC-010-2015 denominada 'Directrices para la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas', emitido por la Contraloría General de la República, la cual es de acatamiento obligatorio para la Administración...

Al respecto, siendo que este tema es recurrente cada año y que por la situación de la Emergencia Nacional ocasionada por el COVID-19, se tendrá que limitar aún más los recursos en el próximo presupuesto... (El destacado y subrayado no corresponden al original)

- Oficio DM-0467-2020 del 30 de abril de 2020 nuevamente el señor Rodríguez Echandi señaló:

“...Después de analizar el ‘Informe...le reitero la voluntad de este Despacho, de colaborar dentro de las disponibilidades materiales y de personal, con solucionar las diferentes necesidades que indica el informe de la Auditoría Interna; así como de dar respuesta en el tiempo solicitado, a los diferentes planteamientos y recomendaciones que se plantean en los Informes...

...valore la posibilidad de posponer las pretensiones señaladas en esta recomendación, hasta que el país supere la situación de Emergencia Nacional que enfrenta en estos momentos, y se cuente con un mejor panorama económico.” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

5. Es importante destacar, la obligación que posee la 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 destacado y subrayado no corresponden 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 destacado y subrayado no corresponden del original)

6. 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 destacado y subrayado no corresponden al original)

7. Por otra parte, 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 desde el año 2014 se omitió la preparación del POI a algunas Dependencias Ministeriales; por lo que, a partir del año 2015 le ha requerido a esta Auditoría Interna la presentación del “*Plan de Trabajo*” para cada año (por ser una Dependencia de apoyo) para lo cual, fueron facilitados una serie de insumos para su respectiva elaboración, procedimiento que se mantiene a la fecha.

Así las cosas, se presentaba ante el Oficial Mayor y Director Ejecutivo de este Ministerio el *Plan de Trabajo para cada año* de acuerdo a la matriz respectiva que contemplaba el objetivo, el producto, el indicador, la fórmula de cálculo, la meta, el presupuesto estimado para el año en particular, el resultado por los cuatro (04) trimestres, el presupuesto ejecutado del año anterior y las observaciones con la documentación respectiva mediante un oficio de esta Auditoría Interna.

Con respecto al seguimiento del Plan de Trabajo, la Administración Activa requería el mismo para el primer semestre; razón por la que, la Auditoría Interna elaboraba el Informe Semestral y Final del Plan de Trabajo del año y lo entregaba mediante oficio, el cual exponía lo realizado por la Auditoría Interna en el semestre del año solicitado y además, se adjuntaba la matriz (remitida por la Administración Activa) de la “*Ficha de Seguimiento y Evaluación Semestral*”, en donde en ésta se solicitaba la siguiente información: objetivo planteado, el producto esperado, las acciones realizadas, los obstáculos de proceso, las acciones de mejora y observaciones, el grado de avance y las consecuencias.

Cabe señalar, que en el año 2020 la Administración Activa no le solicitó a esta Dependencia Fiscalizadora la presentación del “*Plan de Trabajo 2020*”; así como, no

solicitó tampoco el informe anual de resultados del Plan de Trabajo correspondiente al año 2020; no obstante, la Auditoría interna desarrolló el PAT para el año 2020.

8. 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”*¹², 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 en el año 2020 ningún pedimento de verificación con respecto al cumplimiento de las disposiciones de esta última; razón por la cual, únicamente le remitió al Jerarca Institucional un Disco Compacto con las recomendaciones de los informes de la Contraloría General en el oficio arriba citado.
9. El Plan Estratégico de la Auditoría Interna 2015-2020 (DEA-001-2015), contempla el universo auditable y los riesgos más relevantes que enfrenta el MINAE 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 Interna a través de oficios, por medio de la publicación en La Gaceta Digital 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, como se indicó anteriormente.
10. 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.
11. En el Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAE denominado *“Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna”* ya citado, específicamente en el punto 3 de la Presentación del mismo, se señalan las políticas de la Auditoría Interna.

Además, las políticas también se encuentran inmersas en el Plan Estratégico de la Auditoría Interna para el período 2015-2020.

12. 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 para el próximo período; no obstante, esta Auditoría Interna requiere urgentemente contar con mayor recurso humano, para poder identificar, analizar, evaluar,

¹² Publicada en la Gaceta N° 242 del 14 de diciembre del 2015.

administrar, documentar, comunicar y atacar en su totalidad, los diversos y múltiples niveles de riesgos institucionales.

13. 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.
14. La Administración Activa del MINAE le señala el monto de los recursos financieros a la Auditoría Interna cada año; razón por la que, mediante correo electrónico del 25 de abril del año 2019, el señor Marín Montero solicitó a los Titulares Subordinados del MINAE que remitieran las necesidades de bienes y servicios para el año 2020.

Así las cosas, en oficio AI-072-2019 del 02 de mayo del 2019, se le remitió al señor Marín Montero un listado de necesidades para el presupuesto del 2020 por un monto de ₡6.350.000,00, con el fin de analizar la factibilidad de dichos requerimientos; no obstante, no se otorgó a la Auditoría Interna los requerimientos mínimos.

El listado de necesidades antes señalado, amén del pedimento de más recurso humano para esta Dependencia Fiscalizadora, se envió con el propósito de poder contar con los recursos necesarios que permitirían la realización de más Servicios de Auditoría, Servicios Preventivos, seguimiento de recomendaciones y atención de denuncias, entre otros adicionales a los que actualmente se están brindando en el Ministerio y de esa manera, se hubieran podido realizar más servicios de fiscalización integrales en la Institución, coadyuvando con ello a una mejora sustancial en el nivel del SCII, producto de la implementación de las recomendaciones que le fueron giradas a la Administración Activa; y por ende, el Despacho Ministerial pudiera contar con mejores insumos para una adecuada toma de decisiones para el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, fundamentados en un sólido sistema de control interno y un adecuado sistema de identificación de riesgos en las áreas propias de su gestión en materia técnica; así como, aquellas de índole administrativa, legal, ambiental, tecnológica y financiera contable, entre otras.

C. Observación N° 3: Procedimientos de verificación del valor agregado de la actividad de Auditoría Interna

Al evaluar los aspectos sobre la verificación del valor agregado de la actividad de la Auditoría Interna, se logró verificar los siguientes hallazgos:

1. En el año 2020, la Auditoría Interna realizó servicios de auditoría; servicios preventivos (de advertencia, asesorías, autorización de libros), labores administrativas y de apoyo operativo; otros servicios varios (asesorías verbales, reuniones y otras labores

administrativas); seguimiento de recomendaciones; pedimentos de información por la Fiscalía Anticorrupción FAPTA, pedimentos de información de y hacia la Contraloría General de la República (CGR); la Procuraduría General de la República (PGR); al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y empresas privadas; atención de las denuncias de la Sociedad Civil y otros; así como el seguimiento a las denuncias penales.

Cabe señalar, que los estudios realizados por la Auditoría Interna en el año 2020, se describen en el oficio AI-033-2021 del 24 de marzo del 2021, en donde se le remitió a la Jerarca institucional el *“Informe Anual de la ejecución del Plan de Trabajo y del estado de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna y la Contraloría General de la República en el año 2020 (Informe Anual de Labores -IAL-2020)”*.

2. Por otra parte, es importante señalar que para los servicios de auditoría, los Informes de Relación de Hechos (RH) y los Informes de Denuncia Penal (DP) los papeles de trabajo de cada uno de ellos, se incluyen en un Ampo, debidamente clasificados y rotulados, los cuales son custodiados en la Oficina donde se ubica la Auditoría Interna; así como, en archivos digitales lo que corresponde a este tipo. Es importante indicar, que cuando los documentos son totalmente digitales, el archivo se almacena en la computadora identificando el mismo con el nombre correspondiente y finalmente, se realiza el respaldo respectivo en el disco duro extraíble.

Para los servicios preventivos, específicamente los de asesoría y advertencia, los mismos son de dos tipos:

- a. Si el volumen de documentos es menor (pequeño), se colocan dentro de un folder debidamente ordenado cronológicamente, se clasifican, se efectúa la foliación y se rotulan; posteriormente se incluyen en un folder identificado dentro de una carpeta colgante dentro del archivero denominado *“Expedientes por asunto”* y como se dijo anteriormente son custodiados en la Oficina donde se ubica la Auditoría Interna.
- b. Si el volumen de documentos es mayor (grande), se incluyen en un Ampo, debidamente ordenado cronológicamente, se clasifican, se efectúa lo foliación y se rotulan, los cuales son custodiados en la Oficina donde se ubica la Auditoría Interna.

Es importante indicar, que al igual que los servicios de auditoría, cuando los documentos son totalmente digitales, el archivo se almacena en la computadora identificando el mismo con el nombre correspondiente y finalmente, se realiza el respaldo respectivo en el disco duro extraíble.

Para los servicios de autorización de libros, específicamente todas aquellas solicitudes para la apertura y cierre de libros contables y de actas, las mismas son archivadas en un Ampo por separado rotulado y colocadas en orden cronológico.

Cuando la Auditoría Interna confecciona la respuesta para la entrega respectiva de los libros contables y de actas debidamente legalizados, las mismas son archivadas en otro Ampo rotulado y colocadas en orden cronológico.

Cabe señalar, que en esta Dependencia Fiscalizadora se lleva un libro foliado con empaste duro denominado “Control de Libros Legalizados del MINAE” (mismo que es custodiado en la Oficina de la Auditoría Interna), en el cual se lleva un registro general de los libros legales (contables y de actas) que legaliza la Auditoría Interna y que son entregados a los funcionarios que requieren los mismos y se incluye información pertinente, siendo ésta el número de asiento, la clase de libro, el número de folios, el número de tomo, el nombre de la persona que recibe dichos libros y el número de cédula y la fecha de entrega, el oficio de entrega, entre otros conceptos.

Es importante señalar, que tanto los Informes de Relación de Hechos (RH) como los Informes de Denuncia Penal (DP), se encuentran archivados en la Oficina de la Auditoría Interna en un lugar seguro, en vista de la información sensible que éstos poseen.

3. En el año 2020, específicamente en lo relativo al Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), la Auditoría Interna realizó dos servicios de auditoría relacionado con este tema, recomendando a la Autoridad Superior en su oportunidad en lo que interesa lo siguiente:

Informe: Autoevaluación Anual de Calidad de la Auditoría Interna del MINAE 2019, enviado al señor Rodríguez Echandi, ex Ministro mediante oficio AI-069-2020 del 10 de junio del 2020.

“...Girar instrucciones a los Titulares Subordinados y a la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) del MINAE para que coordinen lo relacionado con la implementación oportuna del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) y se instaure a la mayor brevedad posible, a través de sus diversas Oficinas y Dependencias, Órganos Desconcentrados y Adscritos, Órganos Colegiados entre otros, debido a que este Ministerio no lo ha concretado, incumpliendo lo establecido en la Ley N° 8292 y lo ordenado técnicamente por el Ente Contralor, así como las diversas advertencias de la obligatoriedad y conveniencia de dicho Sistema que ha comunicado la Auditoría Interna a través de varios años a la Administración Activa para la implementación del mismo...”

Informe: Auditoría de carácter especial sobre la ejecución de las fases y el cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso de administración de fondos N° 544 Banco Nacional De Costa Rica (BNCR)-Fondo Nacional de



AUDITORÍA INTERNA

Financiamiento Forestal (FONAFIFO) perteneciente al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), enviado a la señora Ministra mediante oficio AI-098-2020 del 23 de octubre del 2020.

“...Actualizar el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)... identificando específicamente los riesgos relevantes existentes para el Fideicomiso...(así como su nivel de riesgos para cada uno de ellos) en todas sus áreas integralmente (no sólo las bancarias) que permitan identificar, analizar, evaluar, administrar, revisar, documentar y comunicar los riesgos identificados como los más importantes que afecten o puedan afectar el Fideicomiso en todas sus fases y funciones, y que le faculte un abordaje continuo y sistemático de acciones, con el fin de poseer un manejo de riesgos eficiente sobre los más relevantes que amenacen este campo en particular en cada uno de los procesos que requiera el mismo.

Lo anterior por cuanto de acuerdo a la documentación brindada...se logró constatar que únicamente se contempló un riesgo para lo correspondiente a...siendo omisa en la identificación de otros riesgos en esta área crediticia que se vea afectada potencialmente por diferentes factores internos o externos; sino también, que no consta evidencia de la existencia de la identificación de riesgos para...Nótese también de esa manera, que este riesgo está identificado hasta el año 2018 y no cuenta con una actualización a los años 2019 y 2020 que considere incluso las nuevas variables o condiciones que se han presentado en esos años y principalmente en los últimos meses del 2020; citando entre ellos, por ejemplo el concepto de la Pandemia por el COVID-19 y sus efectos negativos que han afectado y seguirán impactando nacional e internacionalmente en el ámbito social, económico, ambiental, entre otros y que deben ser tomados en cuenta para una adecuada y oportuna identificación de principales riesgos potenciales o riesgos ya materializados.

Dicho análisis lo que busca es fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional (SCII), y específicamente el del Fideicomiso, y cuyo objetivo final es minimizar la concretización de los potenciales riesgos detectados y así lograr una mejor gestión en la administración del Fideicomiso de forma más eficiente y eficaz para el cumplimiento de su fin público.

Lo anterior, en acato a lo señalado en los artículos 14, 18, 19, entre otros, de 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, concretamente a la Resolución R-CO-064-2005 (D-3-2005-CO-DFOE) denominada “Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)”; así como también, a lo relativo con las Normas de Control Interno para el Sector Público (Normas 3.1; 3.2; 3.3 y 3.4), 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 SCI, ya que es la



AUDITORÍA INTERNA

Administración Activa la responsable de poner en práctica dicho Sistema integralmente y a quien le corresponde también, corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento, mediante las verificaciones, revisiones y correcciones y mejoras pertinentes...”

4. En el año 2020, específicamente en lo relativo al Sistema de Control Interno Institucional (SCII), la Auditoría Interna realizó dos servicios preventivos relacionados con este tema, recomendando a la Autoridad Superior en su oportunidad en lo que interesa lo siguiente:

Informe de Servicios Preventivos (Informe de Advertencia) referente a las deficiencias en la gestión Gerencial (y algunas inacciones Directivas) que propiciaron el debilitamiento del Sistema de Control Interno (SCI) en la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (COMCURE), enviado al señor Rodríguez Echandi, ex Ministro del MINAE mediante oficio AI-009-2020 del 06 de febrero del 2020.

1. *Tomar la Administración activa del MINAE acciones concretas para fortalecer el área administrativa de la COMCURE, ya sea trasladando personal de otra Dependencia a ese Órgano; tramitando la creación de nuevas plazas u otorgándole plazas del Ministerio ya existentes (y que en la actualidad no están siendo utilizadas)...*
2. *Formular a los miembros de la Junta Directiva y al señor Gerente de COMCURE, su obligación de plantear de manera inmediata ante todas las instituciones públicas que conforman dicho Órgano (y no solamente ante el MINAE y el ICE); la extrema urgencia de contar con el recurso humano (como mínimo un administrador, un contador de planta y un asistente) los cuales son necesarios para que este pueda operar normalmente y en acato al cumplimiento de los objetivos que persigue la Ley N° 8023...*
3. *Advertirle al señor Pérez Gómez, su obligación de presentar (en tiempo y forma) el Informe de Fin de Gestión que contempla la Resolución R-CO-61 (D-1-2005-CO-DFOE) denominada “Directrices que deben observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión, según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno N° 8292”, tomando en consideración principalmente lo señalado en los puntos 4, 7 y 9 de dicha norma; relacionadas a “Aspectos que deben considerarse en la confección del informe de fin de gestión”; “Destinatarios (de dicho Informe)” y “Entrega formal de activos por parte de jefes y titulares subordinados”, respectivamente...*
4. *Informar a la Auditoría Interna en qué etapa se encuentra lo realizado por el Despacho Ministerial sobre las acciones tomadas en su oportunidad en materia disciplinaria concretamente contra el Lic. Juan Carlos Delgado Vargas ex Contador de COMCURE; así como informar si dicho Despacho ha tomado o no eventuales acciones disciplinarias concretamente al Máster Alfonso Pérez Gómez, Gerente de dicho Órgano Desconcentrado (y funcionario del ICE); por las*



AUDITORÍA INTERNA

posibles acciones y omisiones que fueron cometidas por el debilitamiento del Sistema de Control Interno en dicho Órgano...

5. Informar a la Auditoría Interna cuales han sido las acciones realizadas por dicho Despacho Ministerial en materia penal por el principio del deber de denuncia sobre esos hechos, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 281 del “Código Procesal Penal” N° 759413 y salvo mejor criterio técnico y jurídico debidamente justificado, plantear ante la Fiscalía General de la República la denuncia penal respectiva...
6. Solicitar a las autoridades del Ministerio de Hacienda “cuál será la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos” de los Órganos Desconcentrados a partir del año 2021 que ordena la Ley N° 9524; en vista de que el MINAE posee varios Órganos de esa naturaleza, entre ellos, la COMCURE, quien bajo esa situación, la Administración activa debería estar tomando acciones concretas en este año 2020 para su oportuna implementación en el año 2021...
7. Informar a la Auditoría Interna del MINAE, las acciones llevadas a cabo por parte de dicho Despacho Ministerial sobre los puntos anteriores; razón por la que, se considera conveniente que el plazo para informar las mismas sea a más tardar el día 28 de febrero del 2020; a excepción de la recomendación N° 3 que debe ser de acatamiento inmediato...”

Informe de Servicios Preventivos referente a los puntajes obtenidos por el MINAE y tres de sus Órganos Desconcentrados en el Índice Institucional de Cumplimiento de Disposiciones y Recomendaciones (IDR) 2020, emitido por la Contraloría General de la República y sus acciones de mejora para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), enviado a la señora Meza Murillo, Ministra mediante oficio AI-124-2020 del 26 de noviembre del 2020.

“...1. Girar instrucciones a los Titulares Subordinados del MINAE para que se implementen acciones de mejora para el oportuno cumplimiento de todas las recomendaciones y disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República en los informes que esta gire a las Dependencias y Órganos del MINAE bajo su fiscalización y control, priorizando y ejecutando el abordaje de mejoras principalmente en el cumplimiento de los plazos otorgados por el Ente Contralor para que tales disposiciones se cumplan; esto por cuanto, en el IDR 2020, es el ítem de Eficiencia el que mostró el puntaje más bajo (según el promedio obtenido por el MINAE-Órganos Desconcentrados evaluados), con 64 puntos; en segundo lugar la Gestión con 68,25 puntos y por último y como mejor posicionado, la Eficacia, que presentó un promedio de 88,75 puntos; sin embargo, en este último ítem, deben también abocarse acciones para propiciar su perfeccionamiento y mejora continua.

¹³ Publicada en el Alcance N° 31 a La Gaceta N° 106 del 04 de junio de 1996.

Así las cosas, se requiere que las directrices y acciones que tome su Despacho sobre este particular, sean debidamente supervisadas para garantizar su cumplimiento oportuno por parte de los funcionarios responsables y con ello, se cumpla con lo señalado en la Norma 4.5.1 “Supervisión Constante”, de las “Normas de Control Interno para el Sector Público”, Resolución R-CO-9-2009 (N° 2-2009-CO-DFOE)¹⁴, emitidas en su oportunidad por la Contraloría General de la República, la cual señala que es deber del Jerarca Institucional y de los respectivos Titulares Subordinados el “...ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos...”; esto con el propósito de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas que deben ser efectuadas.

2. Implementar el mismo ejercicio anterior (referente al llamado al cumplimiento de las recomendaciones y disposiciones), para aquellas que sean giradas por la Auditoría Interna del MINAE en todos los informes emitidos en sus servicios de auditoría y servicios preventivos efectuadas a las Dependencias y Órganos del MINAE bajo sus competencias y potestades de fiscalización y control (artículos 22 y 33 de la Ley N° 8292); esto con el fin, de que se implementen éstas de forma oportuna, en acato al cumplimiento del ordenamiento jurídico que así lo respalda y por ende, se cumplan no solo las recomendaciones expuestas, sino que éstas sean implementadas en el plazo estipulado por esta Dependencia Fiscalizadora...”

5. La Auditoría Interna ha practicado auditorías sobre los controles establecidos por la Administración Activa y ha promovido las mejoras pertinentes en los siguientes asuntos:
 - Los objetivos y el alcance de la auditoría.
 - La determinación de la congruencia y el cumplimiento de los objetivos, metas, programas y presupuestos de los niveles operativos, respecto de los de la organización; así como, el establecimiento de criterios para verificar ese cumplimiento.
 - La profundidad de los procedimientos aplicados.
 - La relevancia de los hallazgos.
 - La razonabilidad de las mejoras propuestas.
 - La implementación de las mejoras por parte de la Administración Activa.

6. Cuando el Jerarca 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 a la Autoridad Superior los resultados del mismo. Cabe señalar que en el año 2020, ni el Jerarca Institucional o los Titulares Subordinados del MINAE solicitaron a la Auditoría Interna algún servicio de fiscalización.

¹⁴ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009.

7. 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 importante con lo solicitado.

En el año 2020, la Contraloría General solicitó realizar una auditoría de carácter especial en uno de los Órganos Desconcentrados del MINAE, en donde remitió las herramientas y la información respectiva, cuyo informe fue remitido a la Jerarca Institucional y al Órgano Contralor en oficios AI-098-2020 y AI-099-2020, ambos del del 23 de octubre del 2020, respectivamente.

8. Las políticas, las instrucciones o los procedimientos establecidos en la Auditoría Interna sí permiten asegurar que los funcionarios que la conforman consideran los riesgos relacionados con los servicios de fiscalización de la Auditoría Interna y que están 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 de la normativa técnica, legal y administrativa correspondiente.

Además de lo anterior, la Auditoría Interna en los trabajos de fiscalización que ejecuta busca en todo momento profundizar en los procedimientos aplicados, analiza la relevancia de los hallazgos, considera la razonabilidad de las propuestas y considera la implementación de las mejoras por parte de la Administración Activa.

Aunado a lo antes señalado, con el conocimiento de la normativa y la vasta experiencia que poseen los funcionarios de la Auditoría Interna, las mismas son aplicadas a todo servicio de fiscalización que ejecuta la misma, sean éstos: servicios de auditoría, servicios preventivos, Informes de Relaciones de Hechos, Informes de Denuncias Penales; así como, a la atención de denuncias que se acogen para su análisis.

9. Para la elaboración del PAT de cada año, se toma como base el Plan Estratégico de la Auditoría Interna período 2015-2020, pues en éste se incluye el universo auditable y los riesgos más relevantes de la Institución. Cabe señalar, que cuando se refieren a los servicios de auditoría, en el informe respectivo se incluye un apartado, en donde se señala el riesgo específico para ese estudio en particular.
10. Con respecto a las políticas y los procedimientos relativos al diseño, revisión, codificación, marcas, manejo, custodia y conservación de los papeles de trabajo; así como, la obligación de mantener la confidencialidad de los denunciantes y sobre la información a la que se tiene acceso durante los estudios, se informa que en el año

2016, la Auditoría Interna elaboró la “*Guía para la Preparación y Organización de los Papeles de Trabajo de la Auditoría Interna en formato documental y digital*” (DEA-001-2016), la cual se oficializó en oficio AI-032-2016 del 11 de marzo del 2016 tal y como se indicó anteriormente.

Dicha guía contiene entre otras cosas, referente a los papeles de trabajo, lo siguiente:

- ✓ Principales tipos de papeles de trabajo.
- ✓ Fuentes.
- ✓ Características.
- ✓ Plazos de conservación.
- ✓ Propósito.
- ✓ Importancia.
- ✓ Clasificación.
- ✓ Marcas.
- ✓ Organización y codificación.
- ✓ Estructura.
- ✓ Papeles de trabajo en forma documental y digital.
- ✓ Numeración.

11. Con respecto a la confidencialidad sobre la identidad de los denunciantes, los funcionarios que laboran en la Auditoría Interna tienen conocimiento de la diversa normativa que regula la obligatoriedad de mantener dicha confidencialidad (artículo 6 de la Ley N° 8292, el artículo 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422, el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 32333 que corresponde al Reglamento a esta última Ley) y los puntos 1.7; 1.8; 2.2 y 3.6 de la Resolución R-DC-102-2019¹⁵ denominada “*Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares serán de acatamiento obligatorio para las Auditorías Internas del Sector Público*” emitidos por la Contraloría General de la República en su oportunidad.

12. Con respecto a la supervisión ejercida durante el desarrollo del trabajo, la Auditoría Interna elaboró un machote de dicha supervisión, en donde se plasman las observaciones correspondientes y son incluidos como papeles de trabajo en el estudio respectivo.

Aunado a lo anterior, también las supervisiones se realizan mediante reuniones y posterior a ella, se elabora una Minuta la cual es firmada por el funcionario que lleva la investigación y por la Jefatura. Además, también se utiliza el correo electrónico institucional para supervisar las labores o remitir aspectos a considerar dentro del informe o enviar recomendaciones viables con referencia al trabajo que se está desarrollando.

¹⁵ Publicados en El Alcance N° 242 a La Gaceta N° 209 del 04 de noviembre del 2019.

13. La Auditoría Interna dispone de un archivo permanente actualizado con información relevante sobre los componentes del universo auditable, así como otra información de referencia recurrente para la actividad (leyes, reglamentos, normativa técnica, etc.), se informa que esta Dependencia Fiscalizadora se rige por lo siguiente:

- Manual sobre Normas Técnicas de Legalización de Libros (DEA-002-2012).
- Manual de procedimientos de la Auditoría Interna DEA (DEA-001-2014).
- Plan Estratégico de la Auditoría Interna (DEA-001-2015) período 2015-2020.
- Guía para la Preparación y Organización de los Papeles de Trabajo de la Auditoría Interna en formato documental y digital (DEA-001-2016).
- Trámite de Denuncias ante la Auditoría Interna del MINAE (DEA-001-2018).
- Sitio Web del MINAE (Oficinas y Dependencias que conforman el MINAE).
- Sitio Web de la Procuraduría General de la República (SINALEVI).
- Sitio Web de la Contraloría General de la República.
- Sitio web de las Salas de la Corte Suprema de Justicia.
- Sitio web de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).
- Sitio web del Ministerio de Hacienda, entre otros.

Dichos sitios web son consultados directamente, con el propósito de contar siempre con información actualizada; razón por lo que, el archivo permanente se constituye y se lleva en forma digital y cada funcionario de la Auditoría Interna lo consigna en la computadora que se le ha asignado para cada uno de ellos, haciendo los respaldos pertinentes.

14. 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, la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Hacienda 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.

15. La Auditoría Interna en el año 2020, 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.
16. 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, se procedió a girar las recomendaciones respectivas para la mejora continua correspondiente, tal y como así fue realizado con los informes de fiscalización emitidos al Jerarca y a los Titulares Subordinados del MINAE en el año 2020.
17. 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 General de Control Interno N° 8292, 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° 8131¹⁶ y su Reglamento, en el Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE¹⁷ denominado “*Reglamento autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía*”, el Decreto Ejecutivo N° 33146-MP denominado “*Principios Éticos de los Funcionarios Públicos*”, las Directrices Generales emitidas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República relacionada con los temas de conflicto de intereses, principios y enunciados éticos y responsabilidades penales de los funcionarios, entre otras.
18. La Auditoría Interna no realizó específicamente en el año 2020 Informes con referencia a la ética pública; no obstante lo anterior, en cada servicio de fiscalización realizado, sus funcionarios están alertas en que los hallazgos detectados en dichos servicios no obedezcan a faltas a la ética pública.
19. 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 informes, 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 2020 dichos informes sólo se

¹⁶ Publicada en La Gaceta N° 198 del 16 de octubre del 2001.

¹⁷ Publicado en La Gaceta N° 34 de 17 de febrero del 2000.

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 determinar la problemática prioritaria y emitiendo las recomendaciones que correspondan para que las mismas sean implementadas y las deficiencias encontradas puedan ser 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 subordinados se reúnen constantemente con la Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa y con el Auditor Interno, para comunicarle el avance del trabajo con la información y documentación recopilada (documental y digital), en donde posteriormente es debidamente ordenada, clasificada y archivada en ampos o archivos, los cuales se encuentran rotulados o identificados. 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.

20. Cuando la Auditoría Interna concluye los servicios de auditoría, de previo a realizar la comunicación verbal de los resultados del Informe borrador o preliminar, se comunica al Despacho de la señora Ministra de forma verbal en un principio y se procede a sacar la cita respectiva y posteriormente, se recibe un correo electrónico o un oficio del Despacho Ministerial de confirmación.

Luego, una vez conocida la fecha, el Auditor Interno gira un oficio a la señora Ministra del MINAE ratificando la fecha para la presentación y comunicación verbal del Informe preliminar o borrador; indicando a la vez, los funcionarios que considera la Auditoría Interna que deben estar presentes en dicha exposición haciendo la salvedad a la Jerarca Institucional que informe a aquellos otros servidores que a su criterio deban estar presentes.

Una vez realizada la exposición verbal del Informe, se remite de manera digital el oficio del Informe preliminar o borrador al Despacho de la señora Ministra, señalando

el procedimiento, los plazos y se indica si la Administración Activa realiza observaciones al Informe, las mismas deben acompañarse de los criterios técnicos y/o jurídicos correspondientes.

De forma posterior, la Auditoría Interna analiza las observaciones, confeccionando para ello el anexo correspondiente en el informe respectivo según la normativa señalada por la Contraloría General de la República y finalmente, mediante oficio el Auditor Interno remite a la señora Ministra el Informe definitivo o final en forma digital o impresa, según sea su criterio.

21. 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 Relaciones de Hechos (RH); asimismo, en lo referente a los Informes de Denuncia Penal (DP) se informa tanto al Jerarca institucional como a aquellas Instancias que se consideren pertinentes.

Aunado a lo anterior, la Auditoría Interna sí separa lo relativo a control interno y a eventuales responsabilidades; razón por la que, ésta realiza informes independientes tal y como se ha indicado anteriormente.

22. La Auditoría Interna cuenta con un sistema de seguimiento de recomendaciones; no obstante, en vista del escaso personal que posee no existe un funcionario responsable a tiempo completo para darle el seguimiento a las recomendaciones emitidas por esta Dependencia Fiscalizadora, ya que también deben realizar labores profesionales en el ejercicio de su cargo; no obstante, sí se realiza al menos dos veces al año una comunicación a la señora Ministra del estado de las recomendaciones.

Cabe señalar, que durante el año 2020, se emitieron varios oficios al Jerarca Institucional solicitando que informara sobre el avance de las recomendaciones, siendo éstos:

- Oficio AI-003-2020 del 13 de enero del 2020.
- Oficio AI-078-2020 del 13 de julio del 2020.
- Oficio AI-124-2020 del 26 de noviembre del 2020.
- Oficio AI-033-2021 del 24 de marzo del 2021 (referente al estado de las recomendaciones giradas por la Auditoría Interna en el año 2020).

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, específicamente en los Servicios de Fiscalización que ejecuta.

23. 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 ésta 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 la Ejecución de del Plan de Trabajo y del Estado de Recomendaciones emitidas por ésta, de la Contraloría General de la República y de los Despachos de Contadores Públicos (estos dos últimos cuando sean de su conocimiento) que le es girado al Jerarca Institucional cada año, en el cual se consigna junto al Informe respectivo un cuadro (en formato excel) del estado actual de las recomendaciones giradas por esta Dependencia Fiscalizadora, detallando los siguientes aspectos:

- a. El número del informe.
- b. A quién va dirigido.
- c. El nombre de la Dependencia.
- d. El nombre del informe.
- e. La transcripción literal de las recomendaciones.
- f. Las acciones de Cumplimiento por la Administración Activa.
- g. La fecha de emisión del Informe de la Auditoría Interna.
- h. La fecha de recepción de la recomendación a la Unidad correspondiente.
- i. La condición de la recomendación.

D. Observación N° 4: Sobre la percepción de la calidad de la actividad de Auditoría Interna

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

1. Encuesta para la Autoridad Superior

Relación de la Auditoría Interna con la autoridad superior:

Con relación a este tema, el Jerarca Institucional está de acuerdo con que la Auditoría Interna mantiene una comunicación fluida con la autoridad superior; que está de acuerdo que comunica su plan de trabajo con la autoridad superior; que también está

de acuerdo que coordina con la autoridad superior para que indique las necesidades de los servicios de auditoría; que está de acuerdo que la Auditoría Interna considera en su plan de trabajo, cuando es pertinente, las necesidades de servicios indicadas por la autoridad superior; que está de acuerdo también que remite a éste al menos anualmente, un informe de labores que contemple: a) el cumplimiento del plan de trabajo de la Auditoría Interna; b) el estado de seguimiento de las acciones emprendidas por la Administración Activa con base en las recomendaciones de los informes de la Auditoría Interna y c) el estado de disposiciones del Ente Contralor u otros Órganos o Entes externos de fiscalización, auditoría o tutela, cuando corresponda.

Por otra parte, la Autoridad Superior está de acuerdo que la Auditoría Interna brinda los servicios de auditoría a ésta y que son objetivos, de alta calidad y oportunos, que está de acuerdo que esta Dependencia Fiscalizadora brinda los servicios de asesoría a la autoridad superior que son de alta calidad y oportunos, que está de acuerdo que la Auditoría Interna brinda los servicios de advertencia a la autoridad superior y que éstos son de alta calidad y oportunos y finalmente está de acuerdo que el Auditor Interno constituye un apoyo efectivo a las funciones de la autoridad superior.

Personal de la Auditoría Interna:

La Jerarca Institucional está de acuerdo de que en el desarrollo de las actividades los funcionarios de la Auditoría Interna muestran independencia y objetividad; que también está de acuerdo que los funcionarios de la Auditoría Interna demuestran apego a la ética profesional; además, que está de acuerdo que los servidores de la Auditoría Interna muestran conocimientos, aptitudes y competencias adecuados para cumplir sus responsabilidades; así como, también está de acuerdo de que los funcionarios de la Auditoría Interna mantienen la confidencialidad sobre los denunciados y sobre los estudios de eventuales responsabilidades en proceso (Relaciones de Hechos y Denuncias Penales) y que está de acuerdo en que los funcionarios de la Auditoría Interna mantienen la 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:

Al respecto, la Jerarca Institucional manifestó estar de acuerdo en que los estudios que realiza la Auditoría Interna se dirigen a las áreas de mayor riesgo; que está de acuerdo que los informes o comunicaciones de resultados de la Auditoría Interna son precisos, claros y constructivos.

Por otra parte, la Autoridad Superior indicó 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; que está de acuerdo

que la Auditoría Interna ha contribuido al mejoramiento del sistema de control interno y al Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) y que finalmente, está de acuerdo en que la Auditoría Interna ha contribuido al mejoramiento de la ética institucional.

Administración de la Auditoría Interna:

Sobre el particular, la Jerarca señaló que está parcialmente de acuerdo que la Auditoría Interna posee los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros, necesarios y suficientes para desarrollar su gestión e indicó estar de acuerdo que la Auditoría Interna tiene una productividad acorde con los recursos que le han sido asignados.

2. 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 y 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 y que son oportunos.

También, el 100% de las instancias auditadas manifestaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna constituye un efectivo apoyo para el desempeño de las funciones que le corresponden a su unidad.

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 adecuados 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 100% 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; el 100% de las Instancias auditadas manifestaron estar de acuerdo que los informes de la Auditoría Interna profundizan en los asuntos objeto de estudio; el 50% de los encuestados señalaron estar de acuerdo que los informes o comunicaciones de resultados de auditoría son precisos mientras que el otro 50% manifestaron estar de acuerdo que dichos resultados no son precisos; el 100% de las instancias auditadas indicaron estar al 100% de acuerdo que los informes o comunicaciones de resultados de auditoría son claros y constructivos; el 100% de los encuestados 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, se realiza una comunicación verbal de los resultados de los estudios efectuados en su unidad con las excepciones previstas en el ordenamiento jurídico aplicable.

Además, el 100% de las instancias auditadas indicaron estar de acuerdo en que la Auditoría Interna ha contribuido al mejoramiento del Sistema de Control Interno en lo que corresponde a su unidad; asimismo, expresaron estar en un 100% 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 de que la Auditoría Interna ha contribuido al mejoramiento de la ética en su unidad.

Finalmente, una (01) de las instancias auditadas señalaron en el apartado de “Comentarios adicionales”, lo siguiente:

“El Despacho Ministerial del MINAE tiene la percepción de que nuestra Auditoría Interna es de la mayor calidad, cuenta con personal de altísima profesionalidad, quienes realizan sus funciones con ética, responsabilidad y objetividad, contribuyendo a la mejora continua de la gestión institucional y fortaleciendo todos los componentes de nuestro Sistema de Control Interno.”

3. Encuesta para el personal de la Auditoría Interna

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

Sobre 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.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

La Auditoría Interna por la carencia de recursos limita grandemente el desarrollo efectivo y oportuno de la actividad, aspecto que a la vez, se le ha señalado durante varias décadas y de forma reiterada a los diversos Jerarcas, involucrando además al resto de la Administración Activa; sin embargo, lo realizado no ha sido efectivo, pues al día de hoy, esta Dependencia Fiscalizadora cuenta con el mismo recurso humano de hace tres (03) décadas.

La situación antes descrita ha persistido en el tiempo, a pesar de que la Auditoría Interna a través de los años le ha comunicado por escrito a los distintos Ministros del MINAE, en donde se les ha documentado que la falta de recursos limita el trabajo que desarrolla la misma y también se le ha manifestado a la Autoridad Superior los posibles riesgos que pueden materializarse por la no fiscalización oportuna a las diversas Dependencias que conforman este Ministerio. Además, el no dotar de recurso humano a la Auditoría Interna; incumple la Ley N° 8292 y la Resolución R-CO-83-2018 emitida por el Ente Contralor, ambas normativas de acatamiento obligatorio por parte de la Administración Activa.

Es importante señalar, que además de que se está incumpliendo el marco normativo arriba citado, también se ha informado que la falta de acciones positivas en la dotación de recurso humano con ello se está debilitando el SCII; lo cual, conlleva a la Administración Activa a eventuales responsabilidades de orden administrativo, civil y penal; según así es contemplado en el artículo 39 de la Ley N° 8292; así como el inciso d) del artículo 38 de la Ley N° 8422, el cual señala que tendrá responsabilidad administrativa el funcionario que “...debilite el control interno de la organización u omite las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable...”; ya que, como se indicó anteriormente el no otorgar de recurso humano a la Auditoría Interna se convierte dicho actuar de forma grave al incumplir una determinada normativa que resulta de obligatorio cumplimiento por parte de la Jerarca institucional.

De continuar con la no dotación de recurso humano a la Auditoría Interna, lamentablemente las solicitudes que reciba ésta por parte de la Administración Activa y las Entidades externas no van a poder realizarse y se deberá indicar las razones por las cuales, no se puede cumplir con los mandatos solicitados. Aunado a lo anterior, el artículo 28 de la Ley N° 8292 señala en cuanto

a las plazas vacantes que los requisitos para la ocupación de las mismas, deberán considerar en todo momento sus necesidades reales y no podrán ser aplicados en perjuicio del funcionamiento del sistema de control interno de la Institución.

Por lo antes señalado, es importante que el Despacho de la señora Ministra realice las gestiones necesarias y que exista voluntad política de dotar de los recursos humanos a esta Auditoría Interna que se requieren (así como se han dotado a otras Dependencias del MINAE) 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 urgentes de 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 in situ a las recomendaciones giradas por ésta y por la Contraloría General de la República (en caso que así lo solicite) en sus diversos Informes.

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 aproximadamente entre dieciséis (16) y treinta y un (31) años laborando específicamente para esta Dependencia Fiscalizadora mientras que el 25% restante posee aproximadamente ocho (08) años de trabajar en el MINAE pero con veinte (20) años realizando labores en auditoría; por lo que, conocen ampliamente la normativa referente a las funciones, potestades y prohibiciones para realizar las actividades que desarrolla la Auditoría Interna; y 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 de la Auditoría Interna 2015-2020, la Guía para la Preparación y Organización de los Papeles de Trabajo en formato documental y digital, el Manual sobre Normas Técnicas de Legalización de Libros, entre otros elaborados por esta Dependencia Fiscalizadora.

Por otra parte, el Auditor Interno, la Jefatura del Departamento de Auditoría Operativa (DAO) y los profesionales de apoyo de esta Dependencia Fiscalizadora han trabajado 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 y perfeccionamiento 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, integral, objetivo 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 (ni siquiera existe una Secretaria; razón por la cual, cada uno de los Profesionales deben ejecutar esas funciones de recargo aunado a los servicios de fiscalización que ejecutan), 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 (de advertencia, asesorías, autorización de libros), el seguimiento a las recomendaciones de la Auditoría Interna giradas a la Administración Activa, las labores administrativas y de apoyo operativo; así como otros servicios varios (asesorías verbales, reuniones y otras labores administrativas); pedimentos de información por la FAPTA, pedimentos de información de y hacia la CGR; la PGR; atención de las denuncias de la Sociedad Civil y otros y finalmente, el seguimiento a las denuncias penales, entre otros.

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 otorgado a la Auditoría Interna por parte de la Administración Activa para el año 2020 no se asignaron recursos para capacitaciones, trae como consecuencia que no se puedan recibir las mismas y menos en las áreas que se requieren y poder así asesorar al Despacho de la señora Ministra en áreas fundamentales.

El personal de la Auditoría Interna 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 esta Dependencia Fiscalizadora, entre otra normativa y a pesar de las limitaciones de recursos con que cuenta, a través de los años la misma ha cumplido con los aspectos de planificación en la preparación de un Plan Anual de Trabajo acorde a sus recursos y con sus respectivas rendiciones de cuentas; así como, con las Autoevaluaciones Anuales de Calidad y con los Informes Anuales de la Ejecución del Plan de Trabajo y del Estado de las Recomendaciones de la Auditoría Interna, del Órgano Contralor y del Despacho de Contadores Públicos, 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 ésta 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 Corte Suprema de Justicia, a la Procuraduría General de la República, al Ministerio de Hacienda 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, en algunas ocasiones las recomendaciones emitidas 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 la mayoría de los casos cuando esta Dependencia Fiscalizadora solicita a los Titulares Subordinados y al personal del MINAE información y documentación 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 requiere, 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 la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Hacienda 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.

Por otra parte, se constató que la propia Administración Activa incluso muchas de ellas no han implementado en todas sus Dependencias un adecuado Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) ni un oportuno Sistema de Control Interno Institucional (SCII), 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 los mismos en la Entidad. A la fecha, el MINAE por medio de las funciones asignadas a la Comisión de Control Interno Institucional (CCII), no cuenta con una evaluación de los cinco componentes funcionales del SCII (ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento), contemplados en los artículos 13 al 17 de la Ley General de Control Interno N° 8292; esto por cuanto, solamente se ha avanzado en acciones de evaluación del 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 a criterio de la Auditoría Interna merecen especial atención y que son plasmados en la Matriz de Riesgo Institucional.

3.2 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 “*Informes de auditoría interna*” de la Ley N° 8292.

Así las cosas y de acuerdo a lo manifestado en este informe, se considera conveniente que su persona en calidad de Ministra 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 los aspectos detectados.

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

1. Realizar la Administración Activa del MINAE acciones concretas y efectivas para fortalecer con personal a la Auditoría Interna (sus necesidades reales); es decir, dotar de recursos humanos y financieros congruentes con su competencia institucional; ya sea, trasladando funcionarios de otra Dependencia, tramitando la creación de nuevas plazas u otorgándole plazas del Ministerio ya existentes (y que en la actualidad no están siendo utilizadas) y de esa manera, contar con un número determinado de funcionarios que les permita ejercer los servicios de fiscalización integral en el MINAE con la debida oportunidad, cobertura y disponibilidad.

Cabe señalar, que dicha solicitud ha sido reiterativa por parte de la Auditoría Interna a la Administración Activa en los últimas décadas y a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda; ya que, por la falta de recursos es una limitación que tiene esta Dependencia Fiscalizadora para realizar los diversos servicios de fiscalización que solicitan las autoridades del MINAE y Entidades externas (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, la Asamblea Legislativa y de la Fiscalía General de la República, Ministerio de Hacienda, entre otras) y las que desea realizar esta Dependencia Fiscalizadora de acuerdo a su análisis de riesgos relevantes y su universo auditable contemplados en su Plan Estratégico; amén de la atención de denuncias, que se deben llevar a cabo de conformidad a la demanda ejercida por la Sociedad Civil.

Lo anterior por cuanto de esa manera, pueda la Administración Activa dar cumplimiento con lo ordenado en el artículo 27 y 39 de la Ley N° 8292; al inciso d) del artículo 38 de la Ley N° 8422, a la Resolución R-CO-83-2018 referente a los lineamientos sobre la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas del Sector Público emitidas por el Órgano Contralor y 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.

2. Girar instrucciones a la mayor brevedad posible a los Titulares Subordinados y a la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) del MINAE para que coordinen lo relacionado con la implementación oportuna del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) y del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) en las diversas Oficinas y Dependencias, Órganos Desconcentrados y Adscritos, Órganos Colegiados entre otros, debido a que este Ministerio no lo ha concretado, incumpliendo lo establecido en la Ley N° 8292 y lo ordenado técnicamente por el Ente Contralor con relación a esta materia; así como, las diversas advertencias de la obligatoriedad y conveniencia de dichos Sistemas que ha comunicado la Auditoría Interna a través de varios años a la Administración Activa para la implementación del mismo.
3. Realizar las gestiones pertinentes y oportunas para acatar las disposiciones o recomendaciones que emita la Auditoría Interna y el Ente Contralor 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 en los plazos señalados por los Órganos fiscalizadores tanto internos como externos.

Lo anterior, en atención entre otros, de lo consignado en los incisos b) y c) del artículo 12 de la Ley N° 8292.

4. Girar instrucciones al Máster Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo o a quien en su lugar ocupe el cargo, para que:
 - a. Se incluya dentro del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para los años subsiguientes, 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 Interna y de esa manera, aplicar los conocimientos en los servicios de fiscalización que brinda ésta, 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.
 - 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 la capacitación para los funcionarios de la Auditoría Interna y que 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 los señalados en el apartado denominado “*Procedimientos de verificación de los atributos de la unidad de Auditoría Interna y su personal*”, 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 así detectar posibles hechos o situaciones irregulares y efectúen su trabajo acorde a lo contemplado en el marco normativo y técnico que le es propio.

Lo anterior, en atención a lo contemplado en el inciso j) del artículo 22; el inciso a) del artículo 23; el inciso a) del artículo 26 y el artículo 58 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE, relacionados en materia de capacitaciones y su obligación de gestionarlas a favor de los Servidores, para que éstos la reciban en procura de un mejoramiento de la gestión pública que efectúan y de esa manera, los funcionarios de la Auditoría Interna puedan aplicar en el desempeño de sus funciones, juicios con más sensibilidad profesional, incrementar conocimientos, experiencia y solidez técnica, procurando mejorar su competencia profesional, emanando más calidad en su trabajo y brindando los servicios de auditoría y servicios preventivos de forma más eficiente; además de la atención de denuncias en aquellas áreas que son competencia de esta Dependencia Fiscalizadora.

Para todas las recomendaciones citadas anteriormente, se deberá remitir a la Auditoría Interna, a más tardar **el 31 de agosto del 2021** 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. Compromiso y Acciones de Mejora que debe realizar la Auditoría Interna del MINAE:

A su vez, esta Dependencia Fiscalizadora como parte del proceso de este autoanálisis acatará 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 mejoras de estándares mínimos que se desean perfeccionar para el

AUDITORÍA INTERNA

ejercicio del proceso de auditoría y que éste se mantenga uniforme, competente, integral, objetivo e independiente.

Estos dos compromisos antes citados, son señalados con el propósito de mantener la Auditoría Interna su compromiso de mejorar sus guías técnicas en el desarrollo de la actividad de la auditoría en la prestación de los diferentes servicios de fiscalización que ejecuta; asimismo, se compromete a su vez, que los mismos una vez perfeccionados, deben ser del conocimiento de todos los funcionarios que laboran en la misma.

Máster Alexander Moya Carrillo
AUDITOR INTERNO
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA