

ACTA No. 06-2013

CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL

SESIÓN EXTRAORDINARIA No.02-2013

Miembros presentes:

Presidente del Consejo Universitario.

- Marcelo Prieto Jiménez, Rector.

Representantes de las Sedes, Decanos.

- Emmanuel González Alvarado, Sede Central de Alajuela
- Rodney Cordero Salas, Sede de Atenas.
- Fernando Varela Zúñiga, Sede del Pacífico.
- Luis Enrique Restrepo Gutiérrez, Sede de San Carlos.
- Roque Dávila Ponce, Sede de Guanacaste
- Ricardo Ramírez Alfaro, Director Ejecutivo del Centro de Formación Pedagógica y Tecnología Educativa

Representante del Sector Administrativo

- Doris Aguilar Sancho.

Representantes del Sector Docente

- Luis Fernando Chaves Gómez. (Vicerrector de Extensión y Acción Social).
- Ana Isabel Rodríguez Smith.
- Marisol Rojas Salas.

Vicerrectores:

- Ana Ligia Guillén Ullate, Vicerrectora de Vida Estudiantil.
- Katalina Perera Hernández, Vicerrectora de Docencia.
- Francisco Romero Royo, Vicerrector de Investigación.

Ausentes con justificación:

La razón fundamental de la justificación de los cuatro miembros del Consejo que no estuvieron presentes en la Sesión Extraordinaria es por compromisos adquiridos y programados.

Representante del Sector Estudiantil.

- Ernesto Escorriola Hernández.
- Georgeanela Mata Castillo.

Representantes del Sector Productivo Nacional

- Francisco Llobet Rodríguez
- Álvaro Valverde Palavicini

ORDEN DEL DÍA

CAPITULO I. Audiencia con la Contraloría General de la República.

1. Audiencia con los funcionarios de la Contraloría General de la República y análisis sobre el funcionamiento y organización de la Auditoría Universitaria.

Verificado el quórum, se abre la sesión a las 3:08 p.m. del 13 de marzo del dos mil trece en la sala sesiones del Consejo Universitario ubicada en Villa Bonita de Alajuela.

CAPITULO I. Audiencia con la Contraloría General de la República.

Artículo 1. El Sr. Rector expresa unas palabras de bienvenida a los funcionarios de la Contraloría General de la República a la Licenciada Guiselle Segnini Hurtado, Gerente de Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, al Máster Juan Carlos Barboza Sánchez, la Máster Rebeca Calderón Rodríguez, el Licenciado Gustavo Camacho Chaves, el Bachiller José Pablo Piedra Ampié.

Les agradecemos muy especialmente haber aceptado la invitación del Consejo Universitario y haber venido y darnos a conocer de manera directa los resultados del informe sobre la Organización y Funcionamiento de la Dirección de Auditoría Interna de la Universidad Técnica Nacional. El Consejo Universitario consideró que no era suficiente recibir el informe únicamente, sino que la relevancia de este informe ameritaba que se tuviera esta Sesión, para conocer más de manera directa las preocupaciones que pudiera tener la Contraloría y poder intercambiar ideas sobre el curso de acción que tenemos que seguir.

El propósito inicial de este Consejo Universitario después que termine esta Sesión es convocar a una Sesión especial con el Sr Auditor solicitándole que presente el Informe del Ajuste al Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Universitaria conforme las disposiciones emanadas del informe y con fundamento de fondo poder orientar si es necesaria la propuesta planteada.

Hoy no se encuentran presentes algunos miembros del Consejo Universitario por ser una Sesión Extraordinaria, por tener compromisos adquiridos los dos Representantes del Sector Estudiantil y los dos Representantes del Sector

Productivo. Pero los demás miembros del Consejo están presentes los Representantes del Sector Docente, los Representantes de la Sedes o Decanos, la Representante del Sector Administrativo y los Vicerrectores (as), y el Rector que son parte de este Cuerpo Colegiado. Bienvenidos.

Artículo 2. La Licenciada Guiselle Segnini Hurtado, Gerente de Área de Servicios Sociales agradece la invitación, y reconoce que también para la Contraloría General de la República es importante este encuentro para que conozcan cuál es el papel que tiene la Auditoría Interna que recientemente se conformó en la Institución y los criterios y disposiciones que se indiquen son vinculantes para el Jerarca todo con el propósito para que se logren los objetivos institucionales, además de cumplir con los postulados de la Ley General de Control Interno y la normativa técnica aplicable.

La conformación de la auditoría en estudio tiene algunas particularidades en su conformación y sobre esto hay que comprender el riesgo institucional el informe tiene su impacto importante en hallazgos los cuales buscan de manera constructiva una solución y se espera también que desde el Consejo Universitario y la Rectoría se apoye para que el proceso camine de la manera que se dispone.

Artículo 3. La Máster Rebeca Calderón Rodríguez, explica los resultados del Informe sobre la Organización y Funcionamiento de la Dirección de la Auditoría de la Universidad Técnica Nacional. Se transcriben del Informe y explicación los textos a continuación.

Informe No. DFOE-SOC-IF-04-2013
Resumen Ejecutivo.

¿Qué examinamos?

Se examinó la organización y funcionamiento de la Dirección de Auditoría Interna de la Universidad Técnica Nacional (UTN), conforme a lo establecido en Ley General de Control Interno y normativa técnica aplicable.

¿Por qué es importante?

Se consideró oportuno realizar esta auditoría porque la UTN es de reciente creación, por lo que es necesario fortalecer el sistema de control y fiscalización para que contribuya de manera constructiva al logro de los objetivos institucionales.

¿Qué encontramos?

Se determinó la ausencia de instrumentos gerenciales que contribuyan a una buena gestión de la Auditoría Interna, tales como: reglamento de organización y funcionamiento, plan estratégico de auditoría, definición del universo auditable priorizado según el nivel de riesgo y una planificación operativa que responda a las demandas del entorno, con la información completa y con un consistente sistema que permita la verificación oportuna de su cumplimiento.

En cuanto a la calidad de los informes y otros productos de auditoría se determinaron incumplimientos al Manual de Normas Generales de Auditoría, en aspectos tales como: la construcción de los hallazgos, la evidencia y los criterios que los sustentan, la elaboración de conclusiones y recomendaciones, así como la estructura y codificación de los expedientes de papeles de trabajo. Aunado a lo anterior, no existe un procedimiento para el seguimiento de las recomendaciones y las labores asociadas a éste son muy débiles, en detrimento del impacto de la labor de auditoría.

Además, el esquema de organización vigente, que mantiene el funcionamiento de Auditorías de sede, ha provocado la fragmentación del personal, dificultades en la coordinación y poca fluidez en los procesos operativos, situación que genera baja productividad frente a un alto costo de funcionamiento de la Auditoría Interna.

Una comparación del costo de operación de esta auditoría, con sus similares de la UNED e ITCR, permitió determinar que ésta tiene un presupuesto superior en la partida de remuneraciones, aun cuando tiene menos funcionarios y menor producción. Además, se determinó que un 50% de sus funcionarios desempeñan funciones de autoridad, lo que limita la fluidez en los procesos de trabajo y no permite contar con suficientes funcionarios en el nivel operativo.

Es importante que la Auditoría Interna fortalezca la cantidad y competencias del recurso humano dedicado a labores operativas, con el fin de garantizar un mínimo de producción y migrar hacia una estructura más flexible y económica que permita la atención oportuna de sus prioridades, áreas de riesgo y las demandas del entorno.

¿Qué sigue?

Con el propósito de concretar las oportunidades de mejora determinadas, se giraron disposiciones al Consejo Universitario en aspectos como la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna y la derogación del puesto de "Auditor de Sede". Al Auditor Interno se le ordenó la emisión de un Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría, la

definición del universo auditable y su clasificación según nivel de riesgo, la elaboración de un Plan Estratégico para la Auditoría Interna, la actualización de la planificación operativa y su correspondiente registro en el PAI, la actualización de la metodología de auditoría con el fin de que responda a la normativa vigente, la emisión de un procedimiento para el seguimiento de recomendaciones, la actualización de la estructura organizacional de acuerdo con los planteamientos estratégicos y la elaboración de un estudio técnico para el análisis de la suficiencia del personal de la Auditoría, entre otros.

1 INTRODUCCIÓN

Origen de la auditoría

1.1 La Universidad Técnica Nacional (UTN) es una organización relativamente nueva, se Creó en el año 2008 a partir de la fusión de seis entidades de educación. En marzo del año 2011 se nombró al Auditor Interno de la entidad, por lo que se consideró oportuno realizar una auditoría sobre la organización y gestión de la Auditoría Interna con el fin de obtener insumos que permitan fortalecer el sistema de control y fiscalización de la UTN.

1.2 El estudio se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 12, 17, 21 y 26 de su Ley Orgánica N° 7428.

Objetivo de la Auditoría

1.3 Analizar la razonabilidad de la organización y funcionamiento de la Dirección de Auditoría Interna de la UTN, conforme a lo establecido en Ley General de Control Interno y normativa conexas.

Naturaleza y alcance de la Auditoría

1.4 Es una auditoría de carácter especial, que abarcó el período comprendido entre el 1° de enero de 2011 y el 30 de junio de 2012, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

1.5 Se analizó el proceso de organización de la Auditoría Interna, en cuanto a la definición y formalización de su reglamento, su estructura orgánica y la ubicación de sus funcionarios. También se incluyó un análisis de los procesos de planificación, desde el nivel estratégico hasta el operativo, así como el desarrollo y calidad de los informes de auditoría y los papeles de trabajo.

Metodología aplicada

1.6 El informe se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización y la Ley General de Control Interno N° 8292, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

1.7 Se aplicaron entrevistas y consultas por escrito tanto al Rector Universitario como al Auditor Interno de la UTN con el propósito de profundizar el tema objeto de la auditoría. Se efectuaron visitas a las sedes universitarias que contaban con un Auditor Universitario y se realizaron entrevistas a cada uno. Con el propósito de identificar mejores prácticas se visitó y entrevistó a cada uno de los Auditores Internos de las Universidades Públicas ¹ y se les solicitó información por escrito a aquellos que reunían características comparables con la Auditoría de la UTN.

Asimismo, se realizó una revisión de expedientes de Informes de Auditoría emitidos durante los años 2011 y 2012, con el fin de verificar la aplicación de la normativa técnica que rige dicha materia.

Comunicación preliminar de los resultados del estudio

1.8 El 30 de enero del 2013, en la oficina de la Rectoría de la UTN se presentaron verbalmente los resultados del informe al Presidente del Consejo Universitario, Lic. Marcelo Prieto Jiménez y al Auditor Interno Lic. Jorge Luis Pizarro Palma. Además, se entregó una copia del borrador a cada uno con el fin de que analice y se realicen las observaciones pertinentes. El auditor interno presentó sus observaciones mediante oficio AU-013-2013 (NI 2957) del 6 de febrero de 2013, cuyo análisis consta en el anexo a este informe. La Rectoría de la UTN no presentó observaciones al borrador del informe.

Generalidades de la Auditoría Interna

1.9 La Universidad Técnica Nacional se creó en el año 2008, por medio de la Ley N° 8638; como una institución estatal de educación superior, la cual se constituyó mediante la fusión de 4 colegios universitarios y 2 instituciones de investigación y capacitación de diferentes regiones del país ². Su organización interna se definió en el Estatuto Orgánico ³, la cual quedó constituida por sedes, facultades y áreas de acción académica que agrupan otras unidades, centros, escuelas, institutos y programas especiales.

1.10 En ese sentido, la Dirección de Auditoría Interna quedó conformada, en primera instancia, por los auditores internos unipersonales de cada una de las instituciones

fusionadas, los cuales trabajaron inicialmente como una Comisión ante la ausencia de la figura del auditor interno, el cual fue nombrado formalmente en el mes de marzo del 2011.

1.11 El organigrama de la UTN presenta a la Auditoría Interna como una dependencia asesora del Consejo Universitario, lo que le otorga independencia funcional y administrativa, tal como lo estipula la Ley General de Control Interno N° 8292, que establece la obligación de toda institución componente de la Hacienda Pública de contar con una auditoría interna.

1.12 De conformidad con la Ley N° 8292 precitada, la auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esa ley.

1.13 Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las sanas prácticas.

1.14 Actualmente la Auditoría Interna de la UTN cuenta con 8 funcionarios y está estructurada de la siguiente forma: el Auditor Interno, 6 auditores universitarios y una funcionaria que se encarga del área secretarial y de archivo.²

2 RESULTADOS

No se dispone del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría

2.1 De acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, cada Auditoría Interna debe disponer de un reglamento de organización y funcionamiento⁴, y debe mantenerlo actualizado según lo establecido en el artículo 22 de la mencionada Ley. Además, de conformidad con lo establecido en el punto.

1.1.2 de las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Públicos, dicho reglamento debe regular al menos: la naturaleza de la Auditoría, la ubicación y estructura organizativa, el ámbito de acción, las competencias y las relaciones y coordinaciones.

2.2 No obstante, la Auditoría Interna de la UTN indicó en su oficio AU-163-2012 del 21 de setiembre del 2012, que no dispone de un Reglamento de Organización y Funcionamiento,

lo que quedó señalado en la Autoevaluación de la Calidad del 2011, en la cual se indicó que se debe disponer de un Reglamento de Auditoría actualizado que establezca su organización, estructura y funcionamiento general.

2.3 La falta de ese reglamento, además de constituir un incumplimiento de la norma citada, limita las funciones de dirección y coordinación de la Auditoría Interna. En este sentido, la emisión de un reglamento constituye un factor clave de éxito para la consecución oportuna y eficiente de los objetivos de auditoría, mediante el aporte de criterios que permitan brindar certeza y límites sobre las relaciones que tiene la Auditoría con el resto de la Administración, así como lineamientos para establecer parámetros sobre su funcionamiento interno.

2.4 El reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna, resulta un instrumento de utilidad para la regulación de las relaciones de trabajo, porque permite que los funcionarios cuenten con un marco sistematizado y publicitado de reglas de conducta y de consecuencias, en caso de que dichas reglas no sean cumplidas.

2.5 El no establecer estos mecanismos de dirección, ni documentarlos formalmente dificulta que los funcionarios se ajusten al cumplimiento de los objetivos comunes y funciones sustanciales de la Auditoría, y se incrementa el riesgo de posibles contrariedades y duplicidades, entre otros aspectos que van en detrimento de la actividad de auditoría.

Definición inapropiada de clases de puestos de funcionarios de la Auditoría Interna.

2.6 La Universidad Técnica Nacional (UTN), mediante la Dirección de Recursos Humanos ⁶, publicó en junio del 2011 ⁷ el Manual Descriptivo de Clases de Puestos (en adelante, Manual de Puestos) ⁸. Dicho documento fue aprobado dos meses y medio después de que se nombró al Auditor General de la UTN, según consta en acuerdo 2 de la sesión ordinaria de la Comisión de Conformación UTN número 02- 2011 del 17 de enero del 2011, el cual indica: *“Nombrar como Auditor General de la Universidad Técnica Nacional al Licenciado Jorge Luis Pizarro Palma a partir del 1 de marzo 2011 y por período indefinido. ACUERDO EN FIRME POR UNANIMIDAD”*.

2.7 Entre otros, el Manual de Puestos describe las clases de Auditor General y Auditor de Sede, contemplando para cada una de ellas los aspectos de: *“naturaleza del trabajo, funciones, responsabilidades, competencias técnicas, requisitos y requisitos legales”*. Al respecto, se realizó una comparación de ambos puestos en los rubros de naturaleza del trabajo y funciones, donde se obtuvieron los siguientes resultados:

2.8 Naturaleza del trabajo.

Tanto para el puesto de Auditor General como de Auditor de Sede, se señalan idénticas actividades en lo que corresponde a planeamiento, organización, dirección, supervisión, coordinación, control y ejecución. La diferencia está en el ámbito para el cual se desarrollan dichas actividades: al Auditor Interno le corresponde la Auditoría Universitaria y al Auditor de Sede, la Contraloría Universitaria de Sede. En este sentido, se subraya que el Manual de Puestos realiza una separación innecesaria de la Dirección de Auditoría en varias Contralorías de Sede.

2.9 De acuerdo con el artículo 20 de la Ley General de Control Interno: *"Todos los entes y órganos sujetos a esta Ley tendrán una auditoría interna (...)"* (Subrayado no es del original). El artículo 23 de la mencionada Ley, dispone que dicha dependencia se organice conforme lo disponga el Auditor Interno, por lo que de acuerdo con la normativa consultada, lo indicado en el Manual de Puestos es contrario a lo que dispone la Ley, y es inconveniente según las sanas prácticas de administración, ya que además de la fragmentación mencionada, se están dando potestades similares a funcionarios que ostentan puestos distintos, en detrimento del funcionamiento, la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, pues implica una duplicidad de planeamiento, organización, dirección, supervisión, coordinación, control y ejecución en cada una de las Sedes de la UTN.

2.10 Funciones de asesoría a altos jerarcas institucionales.

El Manual de Puestos otorga funciones de asesoría tanto al Auditor Interno como al Auditor de Sede. Al igual que en el caso anterior, la diferencia radica en el ámbito de intervención, pues el Auditor Interno debe asesorar al Consejo Universitario y el Auditor de Sede al Consejo de Sede. Al respecto, el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, indica las competencias de la Auditoría, específicamente el inciso d) establece: *"Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento"* (subrayado no es del original). En este sentido, la norma expresamente indica que la Auditoría es una dependencia asesora del Consejo Universitario, depende directamente de él y por lo tanto, de acuerdo con la normativa citada no se debe "dividir" dichos servicios de asesoría y advertencia entre los diferentes funcionarios de la Auditoría, de manera tal que cada Auditoría de Sede funcionara como una unidad independiente para asesorar a entidades que además, no son el Superior Jerárquico de la Auditoría Interna. Lo anterior, trae consigo un riesgo de incurrir en posibles contradicciones, en detrimento de la función de la Auditoría, de su impacto en la administración, y del alcance de sus objetivos.

2.11 Funciones sobre la atención de denuncias.

Se indica en el Manual de Puestos que tanto el Auditor General como el Auditor de Sede debe atender e investigar las denuncias o reclamos en relación con las actividades desempeñadas por el personal. Al respecto, el Manual de Normas en el punto 2.2.2 señala: *“Respecto de los servicios de auditoría, el plan debe detallar, al menos, el tipo de auditoría (...). Tales datos deben desglosarse, en lo que proceda, en cuanto a las demás actividades que contenga el plan, incluyendo, entre otras, los servicios preventivos (...).”* En este sentido, se ha dispuesto que toda atención de denuncias deba ser programada en el correspondiente plan anual operativo de la Dirección. Es conveniente, para evitar incurrir en ámbitos fuera de la acción de la Auditoría, que se efectúe una indagación previa a la atención de la denuncia, donde se verifique que los hechos a fiscalizar correspondan a *“actos o hechos irregulares o ilegítimos”*, en el sentido que lo define el Manual de Normas de Auditoría para el Sector Público 9. No obstante, el Manual de Puestos de la UTN, permite que cada funcionario de la Auditoría tenga una agenda de denuncias que atender separado de lo que se observa en el área, lo cual o sólo es un procedimiento ineficiente, sino además inconveniente, por el riesgo de incurrir en investigaciones que van más allá de la actividad de la Auditoría Interna.

2.12 Funciones sobre actualización del reglamento.

Se indica en el Manual de Puestos que tanto el Auditor General como el Auditor de Sede deberán mantener actualizado el reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría. Al igual que en los casos anteriores, se señala que para el caso del Auditor General se trata del reglamento de la Dirección de Auditoría Interna, y para el caso del Auditor de Sede, el reglamento de la Contraloría de Sede. Al respecto, el artículo 23 de la Ley General de Control Interno indica: *“Cada auditoría interna dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento, acorde con la normativa que rige su actividad”* (subrayado no es del original). En este sentido, tener varios reglamentos de organización y funcionamiento (uno por cada Sede) además del reglamento de la Dirección, es contrario a lo que dicta la Ley, pero también es contrario a la intención de fusión que plantea la misma Ley Orgánica de la UTN (N° 8638), ya que implica una independencia organizacional y funcional a cada Contraloría de Sede. Además de lo anterior, la existencia de varios reglamentos hace inviable la administración y organización de la Auditoría Interna en los términos que plantea el artículo 23 de la Ley General de Control Interno, lo cual incide negativamente en la eficiencia, eficacia e impacto de la actividad de la Auditoría a nivel institucional.

2.13 Funciones de administración de recursos.

El Manual de Puestos señala que tanto el Auditor General como el Auditor de Sede deben dentro de sus funciones administrar de manera eficiente los recursos asignados a la Auditoría. Para el caso del Auditor General, se le indica que debe ejercer dicha función sobre los recursos asignados a la Auditoría Universitaria y en el caso del Auditor de Sede, se le encomienda la administración de los recursos de la Contraloría de Sede. Sobre este tema, el artículo 27 de la Ley General de Control Interno indica: *“Para efectos presupuestarios, se dará a la auditoría interna una categoría programática; para la asignación y disposición de sus recursos, se tomarán en cuenta el criterio del auditor interno y las instrucciones que emita al respecto la Contraloría General de la República. La auditoría interna ejecutará su presupuesto, conforme lo determinen sus necesidades para cumplir su plan de trabajo”*. En este sentido, el Auditor Interno, como titular subordinado es el responsable de la ejecución, pero además de la reglamentación y de la administración eficiente, económica y eficaz de los recursos económicos asignados a la Auditoría Interna. Tal como se ha señalado anteriormente, en contraposición a lo estipulado en la mencionada Ley, el Manual de Puestos otorga potestades a Auditores de Sede similares a los del Auditor General, lo que implica un riesgo de la administración de dichos recursos para el servicio de las actividades prioritarias de la Auditoría Interna.

2.14 Ante esta situación, el Auditor Interno remitió el oficio AU-126-2011 del 3 de noviembre del 2011, a la Directora de Gestión del Desarrollo Humano, en el cual le solicitó el correspondiente aval para promulgar el Manual de Cargos de la Auditoría Universitaria. Indicó además que dicho manual es un documento técnico auxiliar del Manual Descriptivo de Clases de Puestos de la UTN.

2.15 Según indicó el Auditor Interno en el oficio AU-163-2011 del 21 de setiembre del 2012, el Manual de Cargos tiene como propósito determinar los cargos y precisar las funciones correspondientes, deslindar responsabilidades, evitar duplicación de funciones y detectar omisiones, así como, propiciar la uniformidad en el trabajo de auditoría, servir de medio de integración y orientación al personal de nuevo ingreso y proporcionar el aprovechamiento de los recursos humanos, entre otros. Se agrega posteriormente: *“El Manual de Cargos conlleva no solo una propuesta de organización sino también de asignación de funciones distinta a las descritas en el Manual Descriptivo de Puestos de la UTN. Dada esta situación, por tratarse de materia laboral, que existen derechos adquiridos por aquel personal de la Auditoría proveniente de las instituciones fusionadas y que la Auditoría Interna no dispone de un Asesor Legal exclusivo para su dependencia, se consideró importante solicitar a la Administración un aval técnico al Manual de Cargos de la Auditoría Universitaria, el cual se obtuvo a través del Memorándum DGA-060-201”*.

2.16 La decisión del Auditor de promulgar dicho Manual de Cargos, permitió que la figura del Auditor de Sede no se implementara en la práctica y en su lugar, se estableciera otra figura denominada "Auditor Universitario", que permite a quien ocupe este puesto ejercer la labor de auditoría en cualquier unidad o recinto de la UTN, no solo en una sede en particular.

2.17 No obstante, con base en el artículo 23 de la Ley General de Control Interno, se considera improcedente que el Auditor Interno solicite un aval a la Dirección de Gestión del Recurso Humano, para la promulgación de un documento de organización de la Auditoría Interna como lo es el Manual de Cargos. Más bien, lo primordial debe ser cumplir con la responsabilidad de advertir al Consejo Universitario sobre los roces que tiene este Manual de Puestos con la Ley General de Control Interno, tal y como se ha determinado en esta auditoría. Y en este orden de ideas, se debió solicitar, oportunamente, la derogación formal del puesto denominado Auditor de Sede al Consejo Universitario y coordinar lo correspondiente con la Dirección de Gestión del Desarrollo Humano. Lo anterior, con base en el artículo 24 de la Ley General de Control Interno, que señala: "(...) *Los demás funcionarios de la auditoría interna estarán sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal (...). Las regulaciones de tipo administrativo mencionadas no deberán afectar negativamente la actividad de auditoría interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y el subauditor interno y su personal; en caso de duda, la Contraloría General dispondrá lo correspondiente*" (subrayado no es del original).

2.18 En este caso, el Manual de Cargos de la Auditoría es un instrumento que cubre una necesidad parcialmente pero no soluciona el fondo de la problemática existente señalado en los comentarios anteriores.

2.19 El Auditor Interno, según lo establecido en los artículos 22, inciso d), 23 y 24 de la Ley General de Control Interno, tiene la responsabilidad de advertir a la administración en defensa de la actividad de Auditoría y del cumplimiento de la Ley; aspecto que no ha sido ejercido con la rigurosidad correspondiente por parte del Auditor Interno de la UTN, pues a la fecha no se ha solicitado expresamente a la administración la derogación de una norma inferior que es contraria a la Ley.

2.20 Las potestades que le otorga la Ley al Auditor Interno son suficientes, y por lo tanto, su omisión en la advertencia al Consejo Universitario sobre los riesgos de la determinación de un puesto en los términos que la administración estableció la clase "Auditor de Sede", es injustificable y contraria a los objetivos de la Auditoría Interna.

Incumplimiento de la planificación estratégica, de la definición de un universo auditable y de la determinación de los riesgos de fiscalización.

2.21 De conformidad al numeral 2.2.1 de las “*Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público*”¹⁰, el auditor y los funcionarios de la auditoría interna, según proceda, deben establecer una planificación estratégica, en la que se plasmen la visión y la orientación de la auditoría interna, que sea congruente con la visión, la misión y los objetivos institucionales. No obstante, la Dirección de Auditoría Interna de la UTN, confirmó no tener planificación estratégica¹¹, aspecto que pone en riesgo la administración eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como el alcance de los objetivos para los cuales fue creada.

2.22 Asimismo, en el oficio AU-163-2012 se indica que la Auditoría Universitaria no dispone del universo de auditoría y riesgos de fiscalización asociados porque la UTN no cuenta con una estructura y un reglamento orgánico que defina las funciones de las diferentes unidades. No obstante, ese argumento no es de recibo porque la definición del universo auditable trasciende la estructura orgánica, pues consiste en el conjunto de elementos susceptibles de la prestación de los servicios de la auditoría interna dentro de su ámbito de competencia institucional¹². Por lo que se considera que si bien el listado de las unidades y sus relaciones jerárquicas es importante, no es indispensable para la definición conceptual y operativa, el mapeo, monitoreo y priorización de los procesos que deben ser objeto de auditoría.

2.23 En síntesis, la Auditoría Interna carece de un proceso sistemático de planificación estratégica, que quede plasmado en un documento formal, que le permita orientar las actividades de control y fiscalización en el corto y mediano plazo hacia los aspectos que por razones de riesgo, oportunidad y materialidad, sean prioritarios.

Planificación operativa incompleta e ineficaz

2.24 El plan operativo del año 2011 fue remitido a la Contraloría General¹³ por parte de la Comisión de Auditores Internos de la UTN¹⁴, es decir, cuando aún no había un nombramiento formal de un Director General de la Auditoría Interna. Por su parte, los planes operativos de los años 2012 y 2013, fueron remitidos documentalmente a la Contraloría General con el oficio AU-163-2012 del 21 de setiembre del 2012 como respuesta a una solicitud de información de la presente auditoría. Asimismo, se determinó que dichos planes fueron incluidos en el sistema “Planes de Trabajo de las Auditorías Internas (PAI)” como si se tratara de la Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG), lo anterior a pesar de que dicha institución ya no existe. Al respecto, posterior a la presentación de resultados de este informe se instruyó al Auditor Interno (correo electrónico del 30 de enero del 2013) para que solicitara la modificación del rol de validador del sistema de ECAG a la UTN. Esta solicitud se realizó el 1 de febrero del 2013 por medio del oficio AU-012-2013 (NI 2628).

2.25 Es importante mencionar que una de las consecuencias de la ausencia de planificación estratégica en la Auditoría Interna, es que los ejercicios de planificación operativa del periodo 2011-2012, se encuentran distanciados de lo que la UTN plantea como sus principales proyectos con inversiones monetarias importantes. Según el Oficio R-401-2012, remitido por el Lic. Marcelo Prieto Jiménez, Rector de la UTN, los proyectos más importantes que en la actualidad está desarrollando esa institución, se refieren al fortalecimiento financiero de la Universidad, el mejoramiento sustancial del nivel académico del personal docente y el mejoramiento de la capacidad instalada en cuanto a infraestructura y equipamiento. Sólo este último aspecto implica para el 2013 una inversión de \$6.944,47 millones que equivalen al 23% del presupuesto de egresos de la UTN para ese año. No obstante, la Auditoría Interna se concentra en atender temas relativos a nombramientos de personal, y otras denuncias administrativas, lo que denota que la planificación operativa no obedece a un proceso estructurado, ni a un análisis de riesgos sobre las prioridades institucionales, sino que se concentra principalmente en la atención de las denuncias.

2.26 Asimismo, se omiten estudios exigidos para las Auditorías Internas, por ejemplo la evaluación del sistema de valoración de riesgo y el sistema de control interno de la institución, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno.

2.27 Otro aspecto de importancia es la suficiencia de la información presentada en el plan operativo. Al respecto la Norma 2.2.2 señala que dicho documento debe detallar al menos *“el tipo de auditoría, la prioridad, los objetivos, la vinculación a los riesgos institucionales, el período de ejecución previsto, los recursos estimados y los indicadores de gestión asociados”*.

Sin embargo, se identificaron omisiones tales como: los responsables de la ejecución, el riesgo identificado, la prioridad, la fecha de inicio y finalización de cada estudio, los indicadores de gestión asociados y los recursos estimados. Además, para la planificación del año 2012 se omitieron los objetivos de los respectivos estudios.

2.28 No se observa una concordancia clara entre el nombre del estudio y lo que finalmente se logra evaluar, ya que parece que la oferta que se hace por medio del título es más amplia que la propuesta que hacen los objetivos. Ejemplo de ello es el siguiente estudio: *“Nombre del estudio: Evaluación del control interno en la administración de fondos públicos sujetos a competencia institucional*
Objetivos: 1. Verificar el adecuado nombramiento de los integrantes de la Comisión Especial de Crédito efectuada durante el año 2010.
2. Verificar el cumplimiento de las recomendaciones de auditoría relacionadas con la administración del Fideicomiso”. En este caso, tal como se puede observar, se indica que se va a realizar una evaluación del control interno en la administración de fondos

públicos sujetos a competencia institucional, de donde se desprende que el estudio es de carácter institucional. Sin embargo, los objetivos se dirigen hacia la verificación del nombramiento de los integrantes de una Comisión Especial de Crédito del Fideicomiso y un seguimiento de recomendaciones de la auditoría con respecto a la administración del Fideicomiso. En este sentido, hay un desvío hacia un aspecto muy puntual de lo que el nombre de la auditoría estaba definiendo, lo cual debe corregirse para evitar imprecisión en la definición y alcance de los estudios.

2.29 Con respecto a la eficacia de la Auditoría, se determinó que para el año 2011, ninguno de los cuatro estudios de fiscalización posterior programados se llevó a cabo. En su lugar, la auditoría se orientó a la realización de un estudio sobre la cartera de inversiones del Fideicomiso BN-UTN 486 y otro sobre la utilización del puesto de Director de Asuntos Jurídicos (estudio especial). Los estudios ejecutados no se encontraban planificados ni se incorporaron al plan como parte de una reprogramación.

2.30 Es importante señalar al respecto, que el punto 2.2.3 del Manual de Normas Generales de Auditoría señala en lo pertinente: *“Las modificaciones al plan de trabajo anual que se requieran durante su ejecución, deben comunicarse oportunamente al jerarca”*. Por lo anterior y en aras de la transparencia que debe caracterizar la función de fiscalización, los estudios que se realicen deben ser previamente incorporados en el Plan Anual de Labores de la Auditoría, y las reprogramaciones que se hagan deben ser comunicadas oportunamente al Jerarca institucional.

2.31 Para el año 2012, se ejecutaron dos de los ocho estudios programados²⁰. Además se atendió una denuncia sobre el nombramiento del Jefe de una Unidad Administrativa, otra sobre el nombramiento del Director de la Dirección de Gestión del Desarrollo Humano y se realizó un estudio sobre las Actas de la Comisión de Conformación. De igual manera, estos estudios no fueron incorporados al plan.

2.32 Lo anterior indica que la Auditoría tiene una efectividad del 0,0% para el año 2011 y de 25,0% para el año 2012 en el cumplimiento de su planificación de estudios de fiscalización posterior, lo cual, es una alerta sobre la utilización e importancia relativa que se brinda a este instrumento de gestión en la Auditoría Interna. Al respecto en el oficio AU-163-2012 del 21 de setiembre del 2012, se indica: *“esa situación se origina principalmente por tres razones: curva de aprendizaje en la metodología de trabajo, prórrogas de incapacidades y tiempo de desplazamiento de los auditores destacados en las Sedes Universitarias”* (subrayado no es del original).

2.33 Se subraya de la cita anterior, que el Auditor Interno considera que una de las causas de la poca eficacia de la unidad, es la distancia que existe entre los auditores, lo cual consume un tiempo considerable de desplazamiento para la realización de los estudios

correspondientes. No obstante, a la fecha no se cuenta con un plan de acción para mitigar dicha problemática, y por el contrario, se ha adoptado un mecanismo de trabajo donde los funcionarios destacados en las sedes de Guanacaste y Puntarenas deben desplazarse frecuentemente a la Sede Central en Alajuela para aspectos de supervisión, profundizando la problemática determinada.

2.34 Con respecto a la curva de aprendizaje, se evidencia que la mayoría (62%) de los funcionarios de la Auditoría Interna tiene una experiencia laboral de 14 años o más, en materia de Auditoría del Sector Público, por lo cual, no es de recibo afirmar que los funcionarios se encuentran en una curva de aprendizaje, sino más bien, en un periodo de transición donde deben cambiar su rol de ser Auditores Internos unipersonales, a un esquema de organización donde existe la supervisión y el trabajo en equipo, aspecto que debe ser administrado con estrategias gerenciales y liderazgo. En este sentido, se considera que el Auditor Interno debe mejorar en la identificación de los factores que pueden alterar la atención de su plan operativo, para ofrecer un servicio oportuno, de calidad y de impacto a la institución en el que se encuentra inmerso.

2.35 En síntesis, los planes anuales de la auditoría interna no constituyen una orientación a la gestión, pues éstos no obedecen a un proceso ordenado de planificación en el cual se evalúen los aspectos de mayor prioridad institucional, y que a lo interno permita conocer sobre el avance de los logros y los resultados que la intervención auditora genera en el corto y mediano plazo y con esta información implementar las medidas correctivas que correspondan.

Incumplimiento del Manual de normas generales de auditoría en la elaboración de los informes y papeles de trabajo

2.36 En el análisis realizado sobre la comprobación del cumplimiento de la normativa²¹ relativa a la elaboración y comunicación de los informes de auditoría, se logró determinar que en los informes emitidos durante los años 2011 y 2012²², existieron debilidades en cuanto a la planificación de los estudios, la calidad en el desarrollo de los hallazgos y la documentación de los papeles de trabajo. En ese sentido, se determinaron los siguientes aspectos susceptibles de mejora en la calidad de los informes:

2.37 Sobre la Fase de Planificación.

En relación con la planificación de las auditorías, el Manual²³ establece que se debe elaborar un programa correspondiente a la etapa de planificación y un programa específico de auditoría, para conducir eficientemente el trabajo, recopilar la información necesaria y ejecutar los procedimientos de auditoría para alcanzar los objetivos propuestos. Sin embargo, se determinó que ninguno de los estudios cumple plenamente

con lo establecido en la normativa, ya que en los expedientes revisados no se encontró un programa específico para cada fase de la auditoría (planificación, examen), lo cual constituye una debilidad en la elaboración y documentación de los informes de auditoría.

2.38 En relación con lo anterior, a pesar de que sí se incluyó un programa de trabajo general en dos de los expedientes revisados, no se ubicó en los papeles de trabajo, el desarrollo de los correspondientes procedimientos. Aunque se prepararon pruebas, no se plasmaron en un documento formal las conclusiones a las que se arribaron, de manera que explicara la labor realizada y los resultados obtenidos en cada una. En otro expediente se indicó, que no se elaboró el programa de trabajo debido a que la auditoría se realizó a través de la contratación de un despacho de contadores públicos, sin embargo, tal justificación no es válida, dado que la Auditoría Interna asumió el estudio como un producto propio, tomando como uno de los insumos el trabajo realizado por el Despacho de Contadores.

2.39 La etapa de planificación permite obtener información general sobre el asunto objeto de estudio y determinar la viabilidad de efectuar la auditoría de conformidad con el objetivo establecido, así como identificar las áreas críticas que serán objeto de examen. Como la normativa lo indica, debe proporcionar un orden para la ejecución del trabajo y el alcance de los objetivos propuestos. No obstante, de acuerdo con el análisis de los expedientes de papeles de trabajo, dicho orden no se evidencia, por lo que la ausencia de planificación deja un vacío que repercute en el resto de las etapas de la auditoría.

2.40 **Sobre la redacción del título de los informes de fiscalización.**

Los títulos deben ser claros, precisos en la descripción del objeto de evaluación (a qué se refiere el informe). De los informes analizados, se determinó que al menos en el caso del No.02-2011, el título no es comprensible y no expresa bien el asunto al cual se refiere el Informe. Concretamente, el informe se denomina "*Utilización del puesto de Director 1 ubicado en asuntos jurídicos para efectos de nombramiento de un funcionario*", lo cual no es claro y no conduce al lector a saber el objeto de la evaluación, el cual era verificar si el nombramiento del Director de Asuntos Jurídicos se realizó conforme al estatuto orgánico de la UTN.

2.41 Es importante que la Auditoría Interna haga un esfuerzo para precisar el objeto de su evaluación en cada informe, de manera que el título sea comprensible por sí mismo, y propicie una mayor garantía en la comprensión de los contenidos y alcances de la fiscalización por parte de la administración.

2.42 **Indicación del cumplimiento del Manual de Normas Generales de Auditoría en los informes.**

El Manual, indica: *“205.07 En los informes de auditoría se debe revelar que la auditoría fue realizada de conformidad con el Manual de normas generales de auditoría para el sector público dictadas por la Contraloría General de la República, así como señalar cualquier otra normativa que resulte aplicable.*

205. 08. En los informes de auditoría la declaración de cumplimiento del Manual de normas generales de auditoría para el sector público revelará si no se siguió alguna norma aplicable, lo que debe quedar justificado en los papeles de trabajo con la debida aprobación de quien corresponda, conforme a lo que se establezca a lo interno de la organización de auditoría.”

De acuerdo con la revisión efectuada, ninguno de los informes incluidos en la muestra cumple con la indicación de que la auditoría se realizó de conformidad con el Manual. Asimismo, en los papeles de trabajo no se documenta la omisión de alguna de las normas tal como se indica en el numeral 205.08 del Manual.

2.43 Esta situación es fundamental para alcanzar una mayor calidad de los informes de fiscalización, por lo que se deben instaurar mecanismos de supervisión efectivos que permitan verificar oportunamente el debido cumplimiento del Manual.

2.44 Resumen ejecutivo de los informes.

El resumen ejecutivo no se incluyó en los informes revisados, por lo que se incumple lo establecido en el numeral 205.10 del Manual, que indica: *“205.10. Los informes de auditoría deben contener el respectivo resumen ejecutivo de los principales resultados obtenidos, así como de las disposiciones o recomendaciones emitidas.”* Se observó que en versiones de borrador del Informe N° 02-2011, se había incluido un resumen ejecutivo, sin embargo en el informe definitivo se eliminó, lo cual es un llamado de atención por la supervisión realizada ya que se incumple con la normativa vigente.

2.45 Estos aspectos son importantes para que la administración auditada tenga una mayor comprensión de los contenidos del informe, y de esta manera se fortalezca la efectividad de la fiscalización realizada por la Auditoría.

2.46 Sobre la construcción de los hallazgos.

Debido a que en los estudios de auditoría analizados, no se incluyeron programas de trabajo y la documentación de los procedimientos no cumple con un orden lógico, no se tiene la certeza de si el proceso de auditoría se realiza en forma escalonada de manera que el programa sea la guía para la ejecución de las pruebas.

2.47 Lo anterior se pudo verificar mediante la consulta que se realizó a los expedientes, los cuales no incluyen papeles de trabajo que permitan identificar el análisis de los

resultados de cada procedimiento. En otras palabras, se da un salto de las pruebas al informe sin establecer una documentación y justificación de los hallazgos de auditoría, lo anterior según lo establece el Manual de Normas: *"204.01 01. Durante la etapa de examen se deben ejecutar los programas específicos para alcanzar los objetivos de la auditoría, ejecutando en forma ordenada las actividades dispuestas, lo cual conlleva a realizar pruebas, evaluar controles y recolectar la evidencia necesaria utilizando técnicas y prácticas de auditoría, para obtener, justificar y presentar apropiadamente los hallazgos de auditoría, con sus atributos de criterio, condición, causa y efecto."* Esta situación conlleva a la construcción poco estructurada de los hallazgos con incumplimientos básicos, como la debida caracterización de los atributos: criterio, condición, causa y efecto; o que su desarrollo facilite la consecución de las conclusiones.

2.48 Si bien es cierto, se observó que en uno de los expedientes²⁶ la Auditoría Interna utilizó un papel de trabajo denominado "Cédula de Hallazgos", donde se indica la condición, el criterio, la causa y el efecto para cada una de las deficiencias encontradas, no existe claridad en la determinación de estos elementos en algunos de los hallazgos incluidos, ya que se tiende a confundir la causa con la condición.

2.49 Por otra parte, en el informe que fue realizado utilizando como insumo principal los resultados de un estudio elaborado por un Despacho de Contadores contratado, las conclusiones son las mismas que fueron emitidas por el Despacho, lo que demuestra que se tardaron 10 meses para emitir un informe cuyas conclusiones ya se habían externado anteriormente. La única diferencia del informe de la Auditoría con respecto al del despacho consiste en la inclusión de un hallazgo relacionado con la ausencia de un sistema de valoración de riesgos en los términos que lo establece la Ley General de Control Interno, sin embargo, a criterio de esta Contraloría General, el Auditor utiliza de manera equivocada dicho criterio, pues está fuera del objetivo del estudio²⁸. En este sentido, se hace un llamado de atención para que se revisen los criterios con los cuales se están fundamentando los hallazgos de manera que sean los que mejor se ajustan a la situación particular.

2.50 Sobre la evidencia que sustenta los hallazgos.

El Manual de Normas con respecto a este tema establece que: *"208.01 Las auditorías se deben documentar por medio de papeles de trabajo, los que deberán contener información que permita extraer de ellos la evidencia que sustenta los hallazgos contenidos en el informe."*

18

2.51 Según se define en el Glosario del Manual de Normas Generales, *"la evidencia es competente si es apta e idónea para sustentar satisfactoriamente los resultados de la auditoría"*, es pertinente si *"se ajusta al propósito de los asuntos sujetos a*

revisión e informados” y además es suficiente si “no es excesiva ni escasa para sustentar con toda propiedad los hallazgos, conclusiones, y muy particularmente las disposiciones o recomendaciones resultantes de la exposición de la evidencia que se realiza en la descripción de los hallazgos, lo cual involucra consideraciones de costo y de cuánto respaldo se requiere para hacer las afirmaciones.”

2.52 En este caso se observó que en los expedientes no se archiva de manera separada el desarrollo de cada uno de los procedimientos de trabajo, que permitan dar a conocer la labor realizada y los resultados obtenidos. En un caso, aunque se ejecutaron y documentaron pruebas relacionadas con la verificación de normativa, sólo se presentan las hojas de trabajo y no se expone la labor realizada y los resultados alcanzados según el procedimiento programado, por lo cual la evidencia es insuficiente.

2.53 Otro aspecto observado en uno de los expedientes²⁹, es que en la correspondencia, no se documentó ninguna solicitud de información a la administración sobre el objeto de estudio, si no que se incluyeron documentos sobre asuntos de orden administrativo de la auditoría, tales como los correos electrónicos y memorandos entre el encargado del estudio y el Auditor Interno para la respectiva supervisión, cuando lo que corresponde sería elaborar minutas de reunión que contengan las decisiones tomadas y los responsables de su ejecución.

2.54 Sobre la elaboración de las conclusiones de los informes.

Con respecto a la elaboración de las conclusiones, la norma 404 del Manual de Normas indica que éstas deben estar fundamentadas en las pruebas, por lo tanto, deben sustentarse en los hallazgos por medio de la recopilación de evidencia pertinente y suficiente. Asimismo, los hallazgos deben redactarse de manera que permitan el desarrollo de las conclusiones. Sin embargo, se pudo constatar que las conclusiones resumen las condiciones encontradas en la auditoría, por lo que no se emiten las opiniones técnicas y profesionales de la situación encontrada, satisfactoria o no, en cuanto al cumplimiento de los criterios de evaluación aplicables.

2.55 Sobre la emisión de las recomendaciones.

Las principales observaciones con respecto a las recomendaciones son: la poca claridad del producto que se espera obtener o el proceso que se desea modificar y la ausencia de un plazo para su ejecución, lo cual compromete la eficacia de su implementación. Adicionalmente, sé que la administración debe realizar de oficio por ejemplo: cumplir normativa, girar directrices e instrucciones y mantener una actitud vigilante, y no corresponden a acciones concretas para solucionar una deficiencia particular determinada.

2.56 Estructura de los expedientes de papeles de trabajo.

Respecto a la estructura de los expedientes de trabajo, la norma 202. 01 del Manual, indica: *“El proceso de auditoría en el sector público debe comprender las etapas de planificación, examen, comunicación de resultados y seguimiento de disposiciones o recomendaciones”*. Asimismo, en el Glosario del Manual se establece que *“Los papeles de trabajo deben permitir a un auditor experimentado y sin conexión previa con el trabajo efectuado, obtener de ellos la evidencia que respalda las conclusiones y juicios significativos de los auditores que realizaron el trabajo”*.

2.57 En este sentido, en los expedientes analizados se determinó que existe variedad y dispersión de formatos y estructura, sin que se evidencie un orden lógico de las etapas. Los expedientes revisados se subdividieron en secciones con nombres tales como “Deficiencias y Recomendaciones”, “Labor Realizada”, “Evaluación de Control Interno” y “Pruebas Selectivas”, así también como “Asignación y Programa de Trabajo”, “Legajo de Prueba” y “Tercer Borrador” “Segundo Borrador” y “Primer Borrador”. Sólo en uno de los casos analizados³⁰ el expediente se subdividió en las etapas definidas en la norma, sin embargo, la documentación incluida en cada una no demuestra claridad y una secuencia lógica en la elaboración de los procedimientos, sino que nada más se archivan documentos sin dejar evidencia de su análisis.

2.58 Sobre la codificación de los papeles de trabajo.

Se determinaron tres deficiencias fundamentales en la codificación de los expedientes, a saber: • Falta de estandarización en la numeración para cada etapa de la auditoría. • La codificación no permite establecer la trazabilidad entre la documentación que se genera. Lo anterior, dado que no se utilizan las referencias para ubicar las pruebas que corresponden a los hallazgos, o bien, se encuentra incompleto. • Aunque los expedientes se encuentran foliados consecutivamente, no se incluye un índice general que sirva para ubicar los documentos, con lo cual no se pueden identificar fácilmente los diferentes documentos en el expediente, que al fin y al cabo es el objetivo de la enumeración y es un aspecto que finalmente no se logra.

2.59 En relación con lo anterior, se observó que en los expedientes el índice no hacía referencia a los folios en los que se encontraban los documentos, es decir, el contenido del índice son los títulos, sin referencia a la página en la que se encuentra, lo que imposibilita su ubicación en el expediente.

2.60 Por otra parte, se usó una codificación con marcas de auditoría, sin embargo, no se realizó a todo el expediente, provocando que pierda la trazabilidad en la información. Además se observaron imprecisiones, como páginas distintas con igual codificación y

referencias a los folios que no se encuentran en el expediente, por lo cual la numeración no permite un seguimiento ordenado del estudio. Otro aspecto, es que las portadas de las secciones no se folian con ninguna de las dos formas, lo cual es impreciso ya que éstas forman parte del expediente como un todo.

2.61 No obstante las deficiencias señaladas sobre la calidad de los expedientes y la elaboración de los informes, se pudo constatar la existencia de una metodología para la labor de fiscalización posterior que realiza la Auditoría. Se cuenta con el procedimiento AU-SA-01-GUI³¹, el cual da una descripción de los principales procedimientos y etapas que conforman una auditoría, además, se tienen una serie de machotes para elaborar y remitir informes, y realizar solicitudes de información, entre otros, la cual constituye un esfuerzo importante por estandarizar las características y formatos de los informes y papeles de trabajo.

2.62 Sin embargo, de acuerdo con lo analizado en el presente apartado, se determinó que dicha metodología no se encuentra actualizada con respecto al Manual de Normas³², ni se aplica a cabalidad en la elaboración de informes y papeles de trabajo³³, ya que se omitieron documentos tales como la Asignación del Estudio, el Plan General de Auditoría, el desarrollo de procedimientos, además de otras debilidades encontradas como la codificación y referencia de los papeles de trabajo.

2.63 Debe tenerse presente que el objetivo de los papeles de trabajo es permitir a un tercero, conocer el desarrollo de los hallazgos y cómo se alcanzaron los resultados expuestos en el informe. En este sentido, las debilidades encontradas en la documentación de los papeles de trabajo, no permiten cumplir con dicho objetivo; por tanto se considera que se debe realizar una supervisión más estricta sobre los papeles de trabajo de manera que se cumpla con la normativa vigente al respecto, y se permita una mayor claridad de los expedientes.

Ausencia de un proceso de seguimiento de las recomendaciones

2.64 El seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna está regulado en la Ley General de Control Interno³⁴, la cual establece los plazos en los que se deben implantar las recomendaciones emitidas por la Auditoría en sus informes, ya sea que vayan dirigidos a los titulares subordinados o al jerarca institucional.

2.65 Además, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, al respecto establece³⁵ que en la Auditoría Interna se deben implementar los mecanismos necesarios para verificar que se cumplan sus recomendaciones y las acciones que procedan en caso de que exista un incumplimiento sin justificación por parte de la administración activa.

2.66 Asimismo, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público³⁶ estipulan la obligación del Auditor Interno de mantener y velar porque se aplique un proceso de seguimiento de las recomendaciones, observaciones y demás resultados derivados de los servicios de la auditoría interna, teniendo en cuenta la relevancia, la complejidad y los efectos de las acciones que se deben realizar, de manera que se asegure que se implementaron eficazmente y dentro de los plazos definidos, haciendo una valoración de lo actuado por la administración, documentando el trabajo ejecutado y comunicando a los niveles correspondientes cuando exista incumplimiento.

2.67 Al respecto, se determinó que la Auditoría Interna de la UTN no cuenta con un procedimiento establecido para realizar la labor de seguimiento³⁷, es decir, no existe un documento formalmente emitido que defina la forma en la que la Auditoría debe verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en sus informes y adoptar acciones en caso de incumplimiento injustificado. Dispuesto, por lo que no se justifica el incumplimiento de este aspecto.

Baja productividad de la Auditoría Interna

2.71 El propósito de elaborar un *benchmarking* entre auditorías universitarias, es el identificar algunas de las mejores prácticas de gestión para señalar y analizar oportunidades de mejora en la gestión de la Auditoría Interna de la UTN.

2.72 Luego de una consulta a las auditorías de las universidades públicas³⁸, para realizar el *benchmarking* se seleccionaron las Auditorías Internas del Instituto Tecnológico Costarricense (ITCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Lo anterior, debido a las características de similitud que tienen con la Auditoría Interna de la UTN, específicamente en cuanto a cantidad y perfil profesional del personal³⁹, la ausencia de la figura de Subauditor, y que se trata de Universidades con sedes en diferentes partes del país. Para la comparación respectiva se seleccionó el periodo del 1° de enero del 2011 al 6 de noviembre del 2012, los resultados se detallan a continuación:

2.73 Presupuesto de remuneraciones asignado a las Auditorías Internas.

De acuerdo con la información suministrada por las Auditorías Internas, se determinó que la Auditoría de la UTN es la que ha obtenido un mayor presupuesto para el periodo con ¢321,22 millones para el 2011 y ¢327,70 millones para el 2012. Se observa por ejemplo, una diferencia de ¢132,18 millones más con respecto al presupuesto asignado a la Auditoría de la UNED para el año 2012.

2.74 En concordancia con lo anterior, con respecto a la partida de remuneraciones se determinó que la Auditoría de la UTN, con menos funcionarios que la Auditoría de la

UNED y que la del ITCR⁴⁰, presupuestó más de trescientos millones para cada año (ver Cuadro N° 2). Con respecto a la Auditoría de la UNED, por ejemplo significa una diferencia de más de doscientos millones de colones en el periodo.

2.75 Estructura jerárquica interna.

Se consultó a las Auditorías Internas la forma en que se encuentran organizadas, lo anterior en función de que la estructura: *“Es una forma de planeamiento que busca articular los esfuerzos para alcanzar los propósitos de la organización, aprovechar las capacidades existentes y atender las demandas del medio”*⁴¹. En este sentido, la estructura es un elemento fundamental para el logro de los objetivos, pues constituye un reflejo de la selección de los criterios con los que se define el universo de fiscalización, la selección de los responsables, los alcances de sus decisiones y los recursos con los que se cuenta.

2.76 Se determinó que la Auditoría del ITCR cuenta con un único “jefe”, quien es el propio Auditor Interno, los profesionales en Auditoría se abocan a los diferentes estudios de manera grupal o individual sin necesidad de una división interna. La Auditoría de la UNED, cuenta además del Auditor Interno con dos coordinadores-supervisores, uno en el área de auditoría financiera/operativa y otro en el área de auditoría de tecnología informática. De acuerdo con el Auditor Interno, los supervisores deben orientar técnicamente la labor de los estudios.

2.77 Por su parte, la Auditoría Interna de la UTN, formalizó su organigrama mediante la publicación de un Manual de Cargos⁴², tiene una estructura de tres áreas, cada una cuenta con una Jefatura⁴³, la cual desempeña un rol de autoridad formal. Según el Manual de Cargos, se indican como dependencias de la Auditoría Interna, el área de servicios de gestión, el área de servicios preventivos y el área de servicios de auditoría. No obstante lo definido en el Manual de Cargos, de acuerdo con la entrevista realizada al Auditor Interno⁴⁴ se indica que en la actualidad operan otras áreas de organización de la auditoría⁴⁵, dichas áreas son: área académica, área gestión y administración y área financiera-contable. Valga mencionar que dado que la Auditoría cuenta en la actualidad con 5 auditores, una auditora-asistente, una asistente administrativa y un Auditor Interno, las áreas se encuentran conformados por dos funcionarios, es decir, un jefe y un asistente, a excepción del área académica a la cual se le ha asignado solo el jefe. La auditora-asistente se ha incorporado en algunos estudios bajo la supervisión de la jefatura del área administrativa y en otros estudios bajo la supervisión directa del Auditor Interno.

2.78 En síntesis, a pesar de que la Auditoría Interna de la UTN es la que cuenta con menor cantidad de personal de las tres, se trata de una unidad en la que el 50% de sus funcionarios desempeñan funciones de autoridad formal. Esto provoca que la organización sea poco fluida principalmente en cuanto a la disponibilidad de los

funcionarios, aprovechar de manera óptima las capacidades de cada uno y de esta manera atender de manera prioritaria los riesgos del universo de fiscalización.

2.79 Ubicación de los funcionarios. Se realizó una visita de campo a cada una de las auditorías de las universidades públicas, y se determinó que la Auditoría Interna de la UTN es la única del país que tiene una distribución de su personal en diferentes sedes. El resto de estas dependencias tienen la totalidad de su personal concentrado en la Sede Principal, y en caso de ser necesario para la realización de estudios, se realizan traslados a las diferentes sedes universitarias.

2.80 Al respecto, es importante señalar que la Ley Orgánica de la UTN, N° 8638, mediante el transitorio II otorgó competencias a la Comisión Conformadora, para que realizara los ajustes que considerara necesarios producto de la fusión de las instituciones parauniversitarias, previa valoración de la conveniencia, eficacia y oportunidad de mantener al personal de la Auditoría ubicado en las respectivas sedes regionales. Mientras dicho análisis sucedía, se brindó seguridad a los funcionarios de que las condiciones laborales y los derechos adquiridos se respetarían por lo cual se promulgó el transitorio IV. No obstante lo anterior, ni la Comisión Conformadora ni la administración actual de la UTN, ni el Auditor Interno, han tomado decisiones respecto a la conveniencia de mantener la fragmentación de la Auditoría Interna.

2.81 A pesar de esta situación, el Auditor Interno ha afirmado que la ubicación física de los funcionarios incide negativamente en la producción de la unidad: *“Para el periodo 2012 se adjunta el Plan Operativo respectivo, sin embargo, tal y como se comentó en la reunión sostenida el día 14 de setiembre, se encuentra pendiente la conclusión de estudios de auditoría asignados desde principios de año, esta situación se origina principalmente por tres razones: (...) tiempo de desplazamiento de los auditores destacados en las sedes universitarias”. “Dentro de las principales causas que se determinan para el retraso en los productos de auditoría están: (...), tiempo de desplazamiento del personal de Auditoría ubicado en las Sedes Universitarias a la oficina del Auditor General (...).”*

2.82 Producción de los servicios preventivos y servicios de auditoría. De acuerdo con la información remitida por las Auditorías Internas, se determinó que la producción (definida como la cantidad de informes de auditoría y de prevención emitidos en un año) de la Auditoría Interna de la UTN es la más baja de las tres (ver gráfico N° 1). Si bien, se muestra una similitud en la cantidad de informes u oficios sobre servicios preventivos con respecto a la UNED para el periodo evaluado, si se realiza una comparación de estas dos dependencias, con respecto a la cantidad de informes de servicios de fiscalización posterior, se denota que la productividad es menor en la Auditoría de la UTN.

2.83 **Solicitud de plaza de Subauditor por parte de la Auditoría Interna de la UTN.** Tal como se mencionó al inicio de este apartado, a la fecha de elaboración de este estudio, ninguna de las unidades de Auditoría Interna analizadas cuenta con la figura de Subauditor. No obstante, la Auditoría Interna de la UTN solicitó formalmente al Consejo Universitario la aprobación de dicha plaza⁴⁹. Lo anterior, debido a que *"(...) la ausencia del Subauditor General ocasiona que el Auditor General no solo se dedique a ejercer labores propias gerenciales(...) sino también actividades de supervisión directa de todos los trabajos de auditoría y servicios preventivos que son emitidos por esta Auditoría Universitaria, responsabilidades que pueden ser compartidas únicamente con quien tenga la autoridad de Subauditor General"*⁵⁰

2.84 Asimismo, se argumenta en la respectiva justificación, que mediante oficio 13473 (DFOE-SOC-1420) del 15 de diciembre del 2009⁵¹, la Contraloría señala: *"d) A la fecha del análisis y aprobación de este plan-presupuesto, la Universidad Técnica Nacional no cuenta con el nombramiento del Auditor Interno General y el Subauditor Interno General, por lo tanto es responsabilidad absoluta de la administración velar por el cumplimiento satisfactorio de lo dispuesto en el artículo N° 27 de la Ley General de Control Interno"*. En este sentido, se comprendió por parte de la Auditoría Interna, que la Contraloría ordena directamente el nombramiento de un Subauditor, por lo cual se justifica la creación de dicha plaza.

2.85 La interpretación que realiza la Auditoría en este caso, no es correcta, en primer lugar por el contexto en el que se emite el oficio de aprobación presupuestaria citado, en el cual se encontraba funcionando una Auditoría Interna con una subcomisión a cargo, es decir, no se contaba con una jerarquía para organizar y fortalecer el sistema de control interno. Segundo, porque el artículo N° 27 de la citada Ley, se refiere a la responsabilidad que tienen los jefes de otorgar los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros necesarios y suficientes para que la auditoría interna pueda cumplir con su gestión. Esto quiere decir, en concordancia con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, que se debe garantizar el funcionamiento de un sistema de control institucional tal, que responda si la actuación del jefe y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las sanas prácticas.

2.86 Resulta imprescindible para la solicitud de cualquier recurso humano, material y tecnológico, entre otros, que la Auditoría elabore un estudio técnico que considere, entre otros aspectos, el universo auditable, la complejidad y riesgos así como otros que se estimen pertinentes. Lo anterior, aunado a que la Administración también debe analizar, dentro de un concepto razonable de asignación, las posibilidades financieras y presupuestarias con que cuenta para dar respuesta a dicha solicitud.

2.87 Si bien se tiene claridad de que el nombramiento de un Subauditor refuerza el sistema de control interno, y que dicha figura fue creada por la misma Ley General de Control Interno para dicho fin; el artículo 20 de esa misma Ley⁵², faculta a la Contraloría General de la República para disponer en cada caso, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad, que la existencia de una auditoría interna en un ente u órgano no se justifica. De la misma manera, bien podría considerarse que también se encuentra facultada a determinar, bajo criterios similares, si se requiere o no de la existencia de una subauditoría interna, en una Unidad de Auditoría ya establecida, en la cual expresamente se encuentra nombrado un Auditor Interno, desempeñando las funciones de control y fiscalización que le competen.

2.88 En este marco, se hace lectura de lo establecido en el Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Nacional, el cual, en su artículo 51 referente a la naturaleza Jurídica de la Auditoría Universitaria indica: “(...) *Depende administrativamente del Consejo Universitario, como parte de la estructura superior de la Universidad y desarrollará sus actividades en toda la Universidad incluyendo sus diversas sedes. Estará a cargo de un Auditor General, nombrado indefinidamente mediante Concurso Público por el Consejo Universitario.*” (Subrayado no es del original). Como puede desprenderse de la cita anterior, no se consideró la incorporación del nombramiento del Subauditor Interno, como jerarca de la Auditoría Universitaria, ni se prevé en alguno de los capítulos del Estatuto referente a esta dependencia.

2.89 En este sentido, y de acuerdo con el análisis que se ha realizado sobre la Auditoría Interna de la UTN, específicamente en cuanto a la ineficiencia de su gestión, elevada asignación de presupuesto para remuneraciones, estructura jerárquica interna, entre otros, se considera que se cuenta con elementos suficientes para afirmar que la Auditoría Interna de la UTN requiere de manera inmediata personal operativo que le permita abarcar razonable y oportunamente su universo de fiscalización. Y que por lo tanto, si bien es razonable que una plaza de Subauditor General permite desahogar las funciones operativas del Auditor General, la prioridad en este momento para la Auditoría Interna de la UTN es atender con criterios de eficiencia y oportunidad los riesgos de la fiscalización de una institución que se encuentra consolidando su conformación.

2.90 En función de los resultados del *benchmarking*, la Auditoría Interna debe repensar y redimensionar algunas decisiones sobre la estructura interna, ubicación de los funcionarios y su presupuesto de remuneraciones. Lo anterior, en atención al artículo 32 de la Ley General de Control Interno, que determina que uno de los deberes del Auditor Interno y demás funcionarios de la Auditoría es: *d) Administrar de manera eficaz, eficiente y económica, los recursos del proceso del que sea responsable.* En este sentido, se considera fundamental que en la organización de la Auditoría Interna de la

UTN, se tomen decisiones basadas en criterios como los señalados anteriormente, para lo cual, se debe apoyar en instrumentos gerenciales y las mejores prácticas de administración pública.

3 CONCLUSIONES

3.1 A pesar de que la Auditoría Interna de la UTN se creó formalmente desde el año 2008, el nombramiento de su jerarca se llevó a cabo en el año 2011, es decir hace dos años aproximadamente. En este periodo, se denota poco esfuerzo por desarrollar instrumentos gerenciales que permitan la consolidación de la Dirección de Auditoría Interna y el cumplimiento de la normativa que rige su actividad. Es el caso de la ausencia de un reglamento de organización y funcionamiento, de un plan estratégico, de la definición del universo de fiscalización priorizado según el nivel de riesgo, así como una planificación operativa que responda a las demandas del entorno con la información completa, y con un consistente sistema que permita la verificación oportuna de su cumplimiento. El esquema de organización vigente, por Auditor de Sede, ha provocado la fragmentación del personal, dificultades en la coordinación y poca fluidez en los procesos operativos, situación que genera baja productividad frente a un costo alto en el funcionamiento de la Auditoría Interna.

3.2 Además de lo anterior, a pesar de que la Auditoría Interna ha realizado esfuerzos metodológicos por la estandarización de sus informes, se demostró que dicha metodología no se aplica a cabalidad y se encuentra desactualizada, por lo que es importante consolidar un sistema de supervisión efectiva y que permita una mayor fluidez de sus procedimientos, además de un impacto de mayor calidad en sus productos. En este sentido, es necesario reforzar algunos aspectos como la elaboración de planes específicos para las etapas de planificación y examen, un desarrollo ordenado de los procedimientos contenidos en cada etapa, que permita la construcción de hallazgos con todos los atributos y un esquema de codificación que permita la trazabilidad del expediente de papeles de trabajo. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos para el seguimiento a las recomendaciones, de manera que se garantice su cumplimiento oportuno.

3.3 Entre otros aspectos, para el cumplimiento de lo anterior, se considera que la Auditoría Interna debe fortalecer prioritariamente la cantidad y competencias del recurso humano dedicado a labores operativas, con el fin de garantizar un mínimo de producción y migrar hacia una estructura más flexible y económica que permita la atención oportuna de sus prioridades, áreas de riesgo y las demandas del entorno.

Artículo 4. El Sr. Juan Carlos Barboza Sánchez, expone el apartado de las disposiciones.

4 DISPOSICIONES

4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12, 17, 21 y 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Al Consejo Universitario

4.2 Discutir y aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, por un plazo de dos meses a partir de momento de su recepción. Remitir a la Contraloría General copia del acuerdo de aprobación en firme a más tardar el 3 de junio del 2013. Ver los puntos del 2.1 al 2.5 de este informe.

4.3 Derogar el aparte del Manual descriptivo de clases de puestos de la UTN donde se define el puesto "Auditor de Sede", de conformidad con la solicitud que realice el Auditor Interno para estos efectos (punto 4.5). Remitir a la Contraloría General copia del acuerdo en firme de derogación a más tardar el 5 de abril del 2013. Ver los puntos 2.6 al 2.20 de este informe.

Al Auditor Interno

4.4 Presentar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna ante el Consejo Universitario para su respectiva discusión y aprobación a más tardar el 1° de abril del 2013. Remitir a la Contraloría General de la República copia del oficio de presentación en esa misma fecha. Ver los puntos del 2.1 al 2.5 de este informe.

4.5 Solicitar al Consejo Universitario, a más tardar el 28 de febrero 2013, la derogación del aparte del Manual descriptivo de clases de puestos de la UTN, donde se define el puesto "Auditor de Sede" informando sobre la inconveniencia de los alcances de esa definición para el sistema de control interno institucional de conformidad con la Ley General de Control Interno. Remitir a la Contraloría General de la República, copia del oficio de solicitud de derogación enviado al Consejo Universitario, a más tardar el 5 de marzo de 2013. Ver los puntos del 2.6 al 2.20 de este informe.

4.6 Remitir solicitud por escrito a la Dirección de Gestión del Desarrollo Humano, una vez que se cuente con el acuerdo del Consejo Universitario mediante el cual se deroga el puesto de auditor de sede al que se refiere el punto 4.3 anterior; para la reubicación de los puestos correspondientes en las bandas administrativas que tiene definida la

institución. Remitir a la Contraloría General copia del oficio respectivo a más tardar el 6 de mayo de 2013. Ver los puntos del 2.6 al 2.20 de este informe.

4.7 Definir el universo auditable de la Auditoría Interna de la UTN de acuerdo con la normativa vigente y priorizarlo según el nivel de riesgo de los diferentes temas de fiscalización. Remitir a esta Contraloría una certificación de que el proceso de definición y priorización del universo auditable fue finalizado a más tardar el 31 de mayo del 2013. Al respecto véanse los puntos del 2.21 al 2.23 de este informe.

4.8 Establecer un procedimiento para la actualización periódica del nivel de riesgo del universo auditable definido en el punto 4.7 anterior, que incluya la periodicidad con la que se van a hacer las actualizaciones. Remitir a la Contraloría General a más tardar el 28 de junio del 2013, una certificación donde se haga constar que dicho procedimiento ha sido definido. Además, remitir a la Contraloría General a más tardar el 31 de enero del 2014 una certificación donde se haga constar que se realizó la primera actualización. Ver los puntos 2.21 al 2.23 de este informe.

4.9 Elaborar un plan estratégico para la Dirección de Auditoría Interna, que sea coherente con los mandatos institucionales y que defina claramente el rumbo de la gestión de esa dependencia, cuya base sea el universo auditable definido en el punto 4.7 anterior. Remitir a la Contraloría General una certificación de que dicho plan fue emitido a más tardar el 28 de junio del 2013. Ver los puntos del 2.21 al 2.23 de este informe.

4.10 Ajustar, a más tardar el 30 de marzo del 2013, el Plan Operativo de la Auditoría Interna 2013 tomando en cuenta el tiempo que va a requerir el desarrollo de las presentes disposiciones, además con la información completa según lo exige la normativa vigente y registrarlos en el sistema planes de trabajo de las auditorías internas (PAI), de la Contraloría General. Remitir una certificación de que dicho plan fue ajustado y debidamente registrado a la Contraloría General a más tardar el 18 de marzo del 2013. Ver los puntos del 2.24 al 2.35 de este informe.

4.11 Actualizar los procedimientos de auditoría, de manera que sean concordantes con la normativa técnica vigente. Asimismo emitir directrices para la codificación de los expedientes de papeles de trabajo de forma que se permita una trazabilidad del documento en su totalidad. Remitir a la Contraloría General una certificación de la actualización de los procedimientos y emisión de directrices correspondientes a más tardar el 30 de abril del 2013. Ver los puntos 2.36 al 2.63 de este informe. 4.12 Definir un procedimiento para el seguimiento de las recomendaciones que incluya entre otros, la administración y archivo de los documentos relacionados con cada recomendación, así como la periodicidad con la que se van a realizar los respectivos seguimientos y las acciones que se deben tomar en caso de incumplimiento. Remitir a la Contraloría General

una certificación de que dicho procedimiento fue elaborado a más tardar el 30 de abril del 2013. Ver los puntos del 2.64 al 2.70 del presente informe.

4.13 Actualizar la estructura orgánica de la Dirección de Auditoría Interna, de manera que sea acorde con los planteamientos estratégicos definidos en los puntos 4.7 y 4.9 anteriores y permita su cumplimiento. Remitir a la Contraloría General una copia de la comunicación al Consejo Universitario sobre la actualización de esta estructura, a más tardar el 30 de setiembre del 2013. Ver los puntos 2.71 al 2.90 de este informe.

4.14 Elaborar un estudio técnico para solicitar a las instancias correspondientes el personal operativo necesario, o bien la capacitación para garantizar un mínimo de productividad y abarcar razonablemente el universo de fiscalización definido. Dicho estudio debe considerar entre otros aspectos, el universo auditable, la complejidad y riesgos del entorno de la Auditoría Interna. Remitir a la Contraloría General una certificación de que dicho estudio fue concluido a más tardar el 30 de setiembre del 2013. Ver punto 2.71 y 2.90 de este informe.

4.15 Postergar, mediante solicitud formal a la Dirección de Recursos Humanos, el concurso para elegir el puesto de Subauditor, hasta tanto la Contraloría haya aprobado el reglamento de organización y funcionamiento, se cuente con la planificación estratégica definida (punto 4.9), el universo auditable y clasificado por criterio de riesgo (punto 4.7) y la garantía de que el personal operativo de la unidad es suficiente y tiene el perfil idóneo para administrar de manera razonable el riesgo del universo auditable definido (punto 4.14). Remitir a esta Contraloría General copia del oficio de dicha solicitud a más tardar el 28 de febrero del 2013. Ver punto 2.71 y 2.90 de este informe.

Consideraciones finales

4.16 La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos señalados en este informe al Área Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República. La Administración debe designar y comunicar al Área de Seguimiento de Disposiciones, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá como el contacto oficial con esa Área, con autoridad para informar sobre el avance y cumplimiento de las disposiciones correspondientes. El plazo de cinco días correrá a partir de la fecha de entrega del informe. En caso de incumplimiento en forma injustificada del tiempo otorgado, podrá considerarse como falta grave y dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, con garantía del debido proceso.

4.17 De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán interponerse dentro del tercer día a partir de la fecha de su comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

Artículo 5. El Sr Rector concede la palabra a los miembros del Consejo Universitario para que consulten a los funcionarios de la Contraloría sobre el informe.

La Sra. Doris Aguilar Sancho consulta a raíz de las recomendaciones hechas con relación a la eliminación del Puesto del Auditor de Sede y los plazos marcados por la Contraloría, ¿ qué se hace con esos compañeros que vienen con dos transitorios de la ley orgánica se cambia el nombre del puesto, se ajusta a un profesional cuatro?

La Sra. Rebeca Calderón funcionaria de la Contraloría General explica que sobre el tema de los transitorios hay criterios jurídicos de la Procuraduría que indican que el transitorio regula de manera transitoria, y en el caso de la UTN, el transitorio concluyo a partir del primero de junio del 2011. El transitorio tenía que respetar y garantizar y dar continuidad a los servicios. La Universidad es autónoma tiene potestades de administrar y gobernar. Son decisiones de la misma administración el cómo se debe de implementar una posible reubicación de los auditores de sedes. Lo incompatible con el marco legal y la funcionalidad de una única Auditoría y los auditores de sede es una realidad ineludible que debe cambiar como se recomienda en el informe; por tanto corresponde al Auditor General direccionar al personal.

La Sra. Signini manifiesta que la disposición, derogar el puesto de Auditor de Sede del Manual de Puesto genera sin duda alguna para la Universidad tensiones laborales que deben abordarse con respeto a los derechos laborales de los funcionarios.

La Sra. Doris Aguilar consulta sobre los plazos que establecen los informes son dados por el ente contralor o por la administración activa.

La Sra. Rebeca Calderón indica que los plazos los señala la auditoría con el fin de dar seguimiento a los informes.

El Sr. Fernando Varela manifiesta que el informe es claro y al respecto consulta si mientras hacían el estudio preguntaron a los auditores cómo estaban trabajando en la práctica, porque según los resultados del estudio ellos estaban trabajando de manera diferente conforme lo establece la normativa y el bloque de legalidad de la Contraloría, cuál es la percepción del clima organización de la Dirección de la Auditoría.

La Sra. Signini manifiesta que las percepciones de la Dirección de la Auditoría evidencian problemas de liderazgo y dirección sin embargo no es la primera auditoría que se audita, se conoce que la coyuntura que atraviesa la UTN, es difícil probablemente si se hubiera hecho la auditoría a cada uno de los auditores se hubiera encontrado las mismas debilidades a todos los demás; lo importante es entender que estos procesos ayudan finalmente a que la institución alcance sus objetivos.

El Sr. Roque Dávila Ponce manifiesta preocupación de saber que el informe fue colocado en la página de la Contraloría eso puede causar una mala imagen además que una de las razones que indica el estudio que originaron el estudio es que la UTN es de reciente creación.

La Sra. Signini aclara que los documentos de la Contraloría General de la República son de carácter público y a la luz del principio de transparencia y rendición de cuentas ambos pilares fundamentales para evitar la corrupción y generar la participación ciudadana, sin embargo este informe no tiene boletín de prensa el cual se usa para dar a conocer los resultados de la fiscalización. Además que el estudio trasciende a que la universidad sea de reciente creación por lo que es necesario fortalecer el sistema de control y fiscalización para que contribuya de manera constructiva al logro de los objetivos.

El Sr. Rector indica que el estudio tiene un altísimo contenido técnico.

El Sr. Juan Carlos Barboza comenta que en el 2006, se auditora a la Universidad Nacional, al Ministerio de Educación y otros Ministerios. Cuando la Ley de Control Interno obliga a realizar estas actividades para prever el riesgo institucional y advertir, estos informes forman parte del modelo conceptual de la Ley de Contraloría General de la República. En el caso de la (UTN) en el 2008 y 2009 se hizo un estudio y se vio como un insumo la Contraloría General necesita marcar el rumbo sobre las auditorías.

El Sr. Luis Fernando Chaves pregunta ¿el tema de los plazos que se establecen en el informe, cuándo empiezan a regir, para el Consejo Universitario, hasta hoy se conoce el informe, a partir de qué momento rige el plazo del informe?, ¿en cuánto a la planificación estratégica que se ordena a la auditoría realizar y a evidencia de las carencias mostradas qué tan conveniente es contratar una consultoría para que les facilite el camino de realización del plan estratégico de la auditoría? ¿En cuánto a la estructura, organización, de la Auditoría, existe una normativa en la Contraloría que indique cuantos jefes, cuántos subordinados será lo conveniente manejar en la Dirección de la Auditoría? ¿En cuánto a la calidad de los productos se desconoce o qué tan difícil es identificar causas y consecuencias para elaborar un informe ejecutivo?

La Sra. Signini comenta que la elaboración de los informes ejecutivos requiere de un alto conocimiento intelectual y profesional, la experiencia indica que lo recomendable es tener revisores y asumir una actitud de mejora continua. Sin embargo uno de los elementos claves es la supervisión, el trabajo en equipo, buscar ayuda en otros auditores, apoyarse en otras auditorías, la misma Contraloría en el crecimiento de mejora continua lo hace el año pasado la Contraloría de México reviso a la de Costa Rica; en resumen sería mediante el trabajo en equipo, revisiones jurídicas, capacitar al personal. Además la elaboración de un informe ejecutivo comprende diferenciar aspectos metodológicos que puedan fácilmente identificar causas, condición y para elaborarlos bien, se requiere de mucha práctica.

El Sr. José Pablo Piedra Ampié, comenta que la calidad de los informes deben ser concordantes con la normativa la cual es muy técnica y establecen estándares con una calidad mínima la Auditoría debería usar una metodología que asegure la calidad de los informes.

Rebeca Calderón explica que en los informes hay confusiones de la condición y la causa por ejemplo en un tema de control interno como es el Fidecomiso ECAG-BNCR 486 se ve la carencia de normativa y la confusión entre causa y condición.

El Sr. Juan Carlos Barboza comenta en cuanto a la cantidad y perfil no está escrito en ninguna norma ni en el reglamento, eso depende de la definición del universo auditable y del riesgo que se tenga, por eso es muy importante que el auditor defina su universo auditable de fiscalización y se formule un plan estratégico y planes operativos y se presenten a este Consejo con todas la variables sugeridas.

El informe se presentó el 14 de febrero y quedó en firme el 20 de febrero, de hecho que el informe se logró subir a la página cuando han pasado cuatro días después de haber quedado en firme. Y a partir de la firmeza rige el plazo.

El Sr. Emmanuel González manifiesta que el informe es extremadamente contundente, plantea un diagnóstico clarísimo y las soluciones con fechas de cumplimiento. En este caso como Órgano Colegiado como Superior Jerárquico nacen algunas inquietudes, considerando que a través del tiempo las Auditorías se han mostrado como intocables, como órganos vitalicios, aquí ha existido una libertad extrema del Sr. Auditor. Entonces tenemos un (PAO) que define la programación y el presupuesto universitario en docencia, en investigación y acción social y sobre eso se evalúa el accionar de la gestión universitaria.

El auditor es el que tiene que asesorar y advertir a este órgano del camino a seguir. Pero cuando llega un informe de esta magnitud dejan un sin sabor y un pensamiento sobre decisiones que hay que tomar a lo interno.

La Sra. Signini aclara que el Jerarca Superior en este caso el Consejo Universitario puede exigir al Auditor que rinda sus informes, el ajuste del plan según las disposiciones de la Contraloría y aprobarlo o sugerirle si fuese necesario.

El Sr. Rector destaca que el informe llega en un momento oportuno en ese sentido es muy valioso, el trabajo de la Auditoría se puede reorientar al tono de las disposiciones de la Contraloría General de la República. Este proceso que se ha venido desarrollando para construir la universidad es muy complejo desde el punto de vista financiero, político, organizacional, viendo desde adentro parece que las cosas están bien pero viéndolo desde afuera no sabemos.

La función del auditor acompañando este proceso es fundamental, sin embargo lo que más preocupa al Rector del informe es cuando la Contraloría señala que hay cierta desorientación estratégica, eso condiciona casi todo lo demás. Es por eso que orientar el trabajo de la Auditoría en este momento es oportuno; esa definición estratégica de cual va ser el trabajo de la Auditoría, alineado o en función del Plan Estratégico de la universidad que ya está perfectamente definido y va marcando y tiene plazos y una serie de acciones que se han venido desarrollando para que el Plan se vaya cumpliendo, lograr que la orientación estratégica de la Auditoría este perfectamente alineada al Plan Estratégico y nos ayude, es fundamental y allí hay una serie de problemas que se presentan que tienen que ver con la estructura y el funcionamiento de la Auditoría.

Algunos de esos elementos se arrastran, hay otros adquiridos provenientes de los derechos adquiridos sin embargo el derecho individual adquirido no puede estar por encima del derecho institucional o el derecho público dominante de la universidad, si eso no fuera así, no podría haber reestructuración en ninguna institución pública, no se podrían cambiar los manuales de puestos.

Finalmente la gente ha comprendido que la reestructuración es posible y finalmente la opción que tiene la administración es liquidar respetando sus derechos laborales, situación que no se quiere. Por tanto este Consejo debe invitar al Sr. Auditor más que rendir unas justificaciones, que traiga un plan de trabajo concreto y cronograma para desarrollar las disposiciones dadas por la Contraloría y que resalte prioridades.

Es importante señalar que al auditor no se le ha negado nada únicamente unas especialidades, una informática porque los informáticos son muy pocos, un curriculista de dos que hay en la universidad es prácticamente imposible y un abogado que también son

pocos. Se acordó que las necesidades que aparezcan se pueden contratar por servicios profesionales. Y así lo hizo contrato una empresa en informática y dio resultados y recomendaciones que ya incluso se han estado implementando.

Si es necesario definir las acciones estratégicas de la Auditoría.

El Sr. Rector agradece la gentileza de los señores de la Contraloría por haber venido a exponer con claridad el resultado del informe.

Siendo las 5 pm los señores de la Contraloría se retiran.

Se somete a discusión la moción para acoger las disposiciones de la Contraloría dadas en el informe No.DFOE-SOC-IF-04-2013.

Se somete a votación.

Se acuerda

ACUERDO 42-2013

Acoger las disposiciones que además son vinculantes y deben cumplirse dentro de los plazos conferidos para ello, de la Contraloría General de la República dadas en el Informe No. DFOE-SOC-IF-04-2013, y rezan lo siguiente para el Consejo Universitario.

- 1- Discutir y aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, por un plazo de dos meses a partir de momento de su recepción. Remitir a la Contraloría General copia del acuerdo de aprobación en firme a más tardar el 3 de junio del 2013.**
- 2- Derogar el aparte del Manual descriptivo de clases de puestos de la UTN donde se define el puesto "Auditor de Sede", de conformidad con la solicitud que realice el Auditor Interno para estos efectos. Remitir a la Contraloría General copia del acuerdo en firme de derogación a más tardar el 5 de abril del 2013.**
- 3-Solicitar al Señor Auditor un cronograma para la ejecución de las disposiciones señaladas y convocarlo a una audiencia para que explique los ajustes del Plan Operativo de la Auditoría Interna 2013.**

Se declara acuerdo firme por unanimidad de votos.

Se somete a discusión la solicitud de audiencia de los señores auditores que están siendo afectados con la derogación del puesto de Auditor de Sede.

Se somete a votación.

Se acuerda

ACUERDO 43-2013

Aceptar la audiencia solicitada de los señores auditores que están siendo afectados con la derogación del puesto "Auditor de Sede".

Se declara acuerdo firme por unanimidad de votos.

MINUTA DE LA DISCUSION GENERADA POR EL INFORME DE LA AUDITORIA

El Sr. Emmanuel González hace referencia a las competencias que ha de poseer el Sr. Auditor y de la confianza que se ha depositado en él, la cual con el informe queda claramente cuestionada.

La Sra. Marisol Rojas comenta conforme al informe presentado se evidencia una falta de pericia en la parte técnica hay cosas que se dicen que son imperdonables como no hay justificación para alegar a una curva de aprendizaje, parece que el control y el seguimiento se perdió en la Dirección de la Auditoría.

La Sra. Doris Aguilar Sancho aclara que el proceso de nombramiento del Sr. Auditor se realizó bajo un proceso de estricto apego a la normativa de la Contraloría incluyendo el Reglamento de la misma Auditoría. El proceso de nombramiento fue excelente avalado por la Contraloría y por la Comisión Conformadora. El estudio de este proceso incluyó los salarios promediados a las demás universidades.

Parece que el mismo Jorge Luis detectó las deficiencias de ahí la importancia que él da al manual de Cargos en el que las funciones del auditor de sede pasan hacer las funciones de un auditor universitarios, es decir son auditores con la supervisión del Auditor General.

El Sr. Rector considera que buena parte de los problemas de la Auditoría Interna es porque hay auditores de sede y como dice el informe de la Contraloría hay que eliminarlos. Y en cuanto al Reglamento de la Auditoría este se aprobó, lo que sucedió es que el Auditor General no lo mandó a la Contraloría General.

El Sr. Luis Restrepo comenta como pedirles cuentas lo que más preocupa es el clima organizacional. Es muy difícil que se alinee ese departamento.

La Sra. Ana Rodríguez comenta que hay un problema serio de ejecución el Auditor hace pero no ejecuta, y lo que el fondo del informe revela es una advertencia igual para el resto de la Universidad por la carencia de Reglamentos. Pues lo primero que va auditar la Contraloría es si la Universidad cumple con las normativas.

La Sra. Ana Ligia Guillén comenta que efectivamente es una llamada de atención para todos y el problema que se evidencia es una carencia de Gestión en las áreas estratégicas.

El Sr. Ricardo Ramírez considera que es una oportunidad para posicionar al Consejo Universitario y en cuanto a los auditores de sede hay que darles la audiencia y ver ese documento sin el auditor.

El Sr. Luis Fernando Chaves concuerda con don Ricardo en que este informe es una gran oportunidad y alerta para otros. Y efectivamente hay que recibir a los señores auditores de Sede. Y ordenar para que se cumplan las disposiciones de la Auditoría. No obstante surge la preocupación de que el plan estratégico que ordena desarrollar la Contraloría corra con el riesgo de construirse en un mal clima organizacional posible, que lo que salga no es lo mejor. Ante este escenario se recomienda actuar antes con ayuda de otros actores sobre cómo debe ser desarrollado el plan estratégico.

Se levanta la sesión a las a las 5:35 pm.



Lic. Marcelo Prieto Jiménez
PRESIDENTE



M.Ed. Luis E. Méndez Briones
SECRETARIO