

11608

DFOE-PG-0377

R-DFOE-PG-00001-2019. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES. San José, a las 12:00 horas del 09 de agosto de dos mil diecinueve.-----

Recurso de Revocatoria interpuesto por María Mayela Naranjo Monge, en su condición de Auditora Interna del Registro Nacional, en contra del informe DFOE-PG-IF-00009-2019, comunicado el 5 de julio de 2019 mediante oficio n.º 9227 (DFOE-PG-0309) de la misma fecha.

RESULTANDO

1. Que en noviembre de 2018, el Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa inició la Auditoría de Carácter Especial sobre la Gestión de la Unidad de Auditoría Interna del Registro Nacional, con el propósito de evaluar la gestión de dicha Auditoría Interna, mediante la verificación del cumplimiento de la normativa técnica emitida para el desarrollo de sus actividades; durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y 31 de diciembre de 2018, ampliándose en los casos que se consideró necesario.
2. Que el 10 de junio de 2019, por oficio n.º 8058 (DFOE-PG-0266), le fue remitido a la señora María Mayela Naranjo Monge en su condición de Auditora Interna del Registro Nacional, el borrador del Informe de la Auditoría de Carácter Especial indicada en el párrafo anterior.
3. Que el 17 de junio de 2019, por oficio n.º JAD-AIN-123-2019 suscrito por la señora María Mayela Naranjo Monge en su condición de Auditora Interna del Registro Nacional, se plantearon observaciones sobre el borrador del informe relacionadas con temas del proceso de planificación de la actividad de la Auditoría Interna, servicios de ésta y del procedimiento de seguimiento de las Recomendaciones.
4. Que el 5 de julio de 2019, por oficio n.º 9212 (DFOE-PG-0308), se dio respuesta a las observaciones realizadas al borrador del informe enviado por oficio 8058 (DFOE-PG-0266), adjuntándose la documentación de sustento pertinente relacionada con la argumentación presentada, mediante un anexo con el detalle de las valoraciones hechas a cada observación realizada.

5. Que el 5 de julio de 2019, por oficio n.º 9227 (DFOE-PG-0309), se remitió el informe n.º DFOE-PG-IF-00009-2019 referente a la Auditoría de carácter especial ejecutada en el Registro Nacional sobre la gestión de la Auditoría Interna del Registro Nacional, y se consignan sus resultados.

6. Que el 10 de julio de 2019, se remitió una serie de correos electrónicos de parte de la Auditoría Interna del Registro Nacional, por medio de los cuales se adjuntaron y enviaron los siguientes documentos:

- a. F-MAI 04-020-020-02 Instructivo Archivo Permanente.pdf
- b. B-Correo sobre el SEVRI UDEI del 10-07-2019.pdf
- c. B-JAD-AIN-218-2018-PU DG Planificación AIRN-2019.pdf
- d. B-JAD-AIN-219-2018-PU JARN Planificación AIRN-2019.pdf
- e. B-Reunión sobre requerimiento SEVRI al 04-12-2017.pdf
- f. B-SUB-DGL-0940-2018 PU Resp oficio JAD-AIN-218-2018.pdf
- g. E-JAD-AIN-297-2018-PU Informe Desarrollo Soluciones.pdf
- h. F-Circular JAD-AIN-008-2019 del 20-05-2019 - Materialidad.pdf
- i. F-MAI-04-020-020-03 Instructivo archivo papeles de trabajo.pdf
- j. b) F-MAI-04-020-020-01 Instructivo para el archivo de gestión.pdf
- k. F-MAI-04-020-020 Procedimiento Gestión Documental.pdf
- l. F-Matriz de AF al 01-03-2019.pdf

7. Que el 11 de julio de 2019, se remitió una serie de correos electrónicos de parte de la Auditoría Interna del Registro Nacional, por medio de los cuales se adjuntaron y enviaron los siguientes documentos:

- a. F-1 Programas de AF al 01-03-2019.pdf
- b. F-2 Programas de AF al 01-03-2019.pdf
- c. F-3 Programas de AF al 01-03-2019.pdf
- d. F-4 Programas de AF al 01-03-2019.pdf

8. Que el 11 de julio de 2019 a las 08:16 horas, por correo electrónico, la Unidad de Servicios de Información de la Contraloría General, le indicó a la señora María Mayela Naranjo Monge, que: *“Agradecemos remitir el oficio no. JAD-AIN-142-2019-PV para poder dar trámite a su solicitud.”*

9. Que el 11 de julio de 2019 a las 08:22 horas, por correo electrónico, se remitió de parte de la Auditoría Interna del Registro Nacional, el oficio n.º JAD-AIN-142-2019 de fecha 10 de julio del mismo año, cuyo asunto indicó que correspondía al: *“Recurso revocatoria oficio DFOE-PG-0309-2019 (Ref.9227)”*. El cual se presentó contra el contenido del informe n.º DFOE-PG-IF-00009-2019, párrafos 1.13, 1.14, 2.10, 2.18, 2.22, 2.23, 2.29, 2.38, 2.40, 2.39, 2.57, 2.58, 2.59, 2.60, 2.71, 2.72, 2.76 y 2.77; Conclusiones 3.6; Disposiciones 4.4, 4.5, 4.6, inciso d) del 4.7 y 4.8; así como referencia a la documentación del Manual de Auditoría Interna.

10. Que el 12 de julio de 2019, por oficio n.º JAD-AIN-145-2019 de misma fecha, la señora Mayela Naranjo Monge en su condición de Auditora Interna del Registro Nacional, indica que: *“(...) procedo a aclarar a la Contraloría General de la República, que por error se indicó que correspondía al recurso de revocatoria, siendo lo correcto recurso de revocatoria con apelación en subsidio./ Al amparo de los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, N°6227, citados en su oficio DFOE-PG-0309-2019 (9227), se solicita se rectifique el encabezado del recurso presentado para que se consigne que se presenta en tiempo y en forma, recurso de revocatoria con apelación en subsidio sobre el contenido del Informe N° DFOE-PG-IF-00009-2019 (...)”*.

11. Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, se procede a resolver el recurso de revocatoria interpuesto.

CONSIDERANDO

I. Sobre la legitimación y admisibilidad

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los actos finales que dicte el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen.

En correspondencia, según la norma contenida en el artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al día en que se comunicó formalmente el acto final. Por otra parte, establece el artículo 347 de la Ley en referencia, la posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno solo de ellos.

De manera que de acuerdo con la normativa indicada, el informe n.º DFOE-PG-IF-00009-2019 se encuentra dirigido a la Auditora Interna del Registro Nacional, por lo que la señora María Mayela Naranjo Monge quien ocupa dicho cargo, se encuentra legitimada para impugnar el acto.

Asimismo, en relación con el numeral 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales, Ley n.º 8687; el presente recurso fue planteado dentro de plazo establecido, por cuanto le fue comunicado a la Administración el 5 de julio del año en curso, siendo presentado el recurso de revocatoria el día 11 de julio del mismo año, y por ende, se tiene en tiempo dentro del plazo de ley de tres días hábiles.

II. Sobre los aspectos de fondo alegados

En el oficio de recurso presentado, se interpuso el siguiente alegato:

1. Limitaciones en materia de recurso humano: En referencia a los párrafos 1.13, 2.11 y 2.12 del Informe de la auditoría en estudio en relación al oficio JAD-AIN-123-2019 en respuesta al borrador del Informe, reitera la recurrente que existen limitaciones en materia de recurso humano para poder evaluar todos los procesos y subprocesos que conforman el universo auditable, por lo que al indicarse que para el 18 de noviembre de 2018 se cuentan con 16 plazas, no se deja consignada cuántas plazas estuvieron vacantes por diversas razones y que en los periodos 2016, 2017 y 2018 se debieron duplicar esfuerzos. Por lo que se solicita que se consigne dicha aclaración.

2. Limitaciones con el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI): La recurrente indica que no se tomó en consideración lo manifestado en el oficio JAD-AIN-123-2019 de cita, por lo que reiteraba el argumento para los párrafos 2.18, 2.22, 2.23, 2.31 así como Disposición 4.4, todos del Informe; en el sentido que en el proceso de “planificación puntual”, la Auditoría Interna solicita y considera la información específica sobre los riesgos determinados por la Administración para la unidad o unidades auditadas. Agregando que hasta que no se cuente con un reporte integral del SEVRI y una herramienta automatizada para su procesamiento y generar reportes (no es un sistema automatizado para el procesamiento de la información), los resultados del sistema se incorporan en la etapa de planificación de cada estudio y la utiliza como referencia y análisis en contraposición con los riesgos identificados y valorados por la Auditoría. Señalando finalmente, que se valoren las limitaciones expuestas de la Auditoría Interna como de la Administración, para el cumplimiento de la Disposición 4.4.

3. Exclusión de los nombres de los procesos y subprocesos del universo auditable: Se cita por la recurrente, que reitera lo indicado en el oficio JAD-AIN-123-2019 en atención al párrafo 2.29, por tratarse de información de manejo interno de la Auditoría Interna, como es la calificación de los procesos y subprocesos que conforman el universo auditable a nivel institucional, en el que la calificación es asignada por la Auditoría Interna para labores propias que le asisten. Adicionando que la Auditoría Interna no ha divulgado a nivel institucional ni en la página web institucional la información en cuestión, lo cual podría conllevar a la Administración a interpretaciones incorrectas sobre las calificaciones que ahí se establecen. Por lo que se solicita excluir los nombres de los procesos y subprocesos del universo auditable que se citan en dicho apartado del Informe.

4. Reconocimiento a los avances del desarrollo o actualización de los procedimientos: Alega la recurrente que en relación a los párrafos 2.38, 2.40 y Disposición 4.5, tal como se indicó en el oficio JAD-AIN-123-2019, las auditorías operativas se establece un plazo de 70 días hábiles, que hace referencia a mejores prácticas que consideran el promedio anual en la ejecución de estudios de mediana complejidad y que en el caso de estudios financieros, el tiempo de ejecución se estima con base en la experiencia, ya que son estudios recurrentes que mantienen un alcance similar o igual, con programas ejecutados en varias oportunidades. Por lo que las auditorías se programan con base en la experiencia de estudios anteriores, en tiempo real, y no con plazos asignados en estudios contenidos en planes de trabajo anteriores. Solicitando se incorpore la información proporcionada por la AI y la existencia de la regulación, así como el ajuste en la Disposición 4.5.

Asimismo, en relación al párrafo 2.39, se cita el oficio JAD-AIN-123-2019 para reiterar que la Auditoría había informado de los datos reales sobre la duración en la ejecución de los estudios, en el que debían considerarse el tiempo efectivo destinado, y de los servicios que se generan contra demanda y aunque se programan, su ejecución está sujeta a la prestación de los requerimientos. Por lo que se solicita aclarar en el Informe que los días establecidos no corresponden a los efectivamente utilizados en la ejecución y se incorporan las diversas situaciones reportadas, que justifican la desviación en las fechas de conclusión de los estudios con respecto a las programadas.

En cuanto a los párrafos 1.14, 2.57, 2.60 y Disposición 4.6, se reitera lo alegado en el oficio JAD-AIN-123-2019, en el sentido que la Contraloría General no reconoció el avance logrado de un proceso de mejora continua para el cumplimiento normativo en la prestación de los servicios, por cuanto se estableció el contenido del Manual de Auditoría Interna (que comprende más que el Manual de Procedimientos) y se formuló un cronograma para el desarrollo o actualización de procedimientos, guías e instructivos, que comprenden tanto aspectos de gestión como técnicos de la Auditoría Interna. Por lo que se solicita el ajuste en el contenido de dichos párrafos.

Además, sobre los párrafos 2.71, 2.72, 2.76 e inciso d) de la Disposición 4.7, indica la recurrente que a pesar de la aclaración hecha por oficio JAD-AIN-123-2019, en los informes de auditoría del último año, se incluye una recomendación para que se remitan los planes de acción con plazos y responsables de su atención, así como se mantenga informada a la Auditoría Interna sobre la atención brindada a las recomendaciones emitidas. Por ende, requieren se incorpore en el Informe las regulaciones existentes y acciones implementadas.

En línea similar de ideas, manifiesta la recurrente en referencia al párrafo 2.77, Conclusión 3.6 y Disposición 4.8, que se han emitido documentos donde se instruyen los lineamientos propios de control y supervisión, tanto para el seguimiento de recomendaciones como para la organización de los expedientes tanto físicos como digitales que se elaboran, los cuales forman parte del Manual de Auditoría Interna y comprenden las condiciones establecidas por el Órgano Contralor en la Disposición 4.8.

Finalmente, la recurrente hace referencia a la documentación del Manual de Auditoría Interna, señalando que: *“El modelo basado en riesgos para la definición y priorización del universo auditable (marco orientador)”, es una herramienta anexa al procedimiento denominado “Desarrollo del Modelo de Riesgo”, el cual forma parte del extracto de documentos adoptados, temporalmente, por la Auditoría Interna, del Manual de Procedimientos elaborado por la Empresa Deloitte & Touche, S.A. en el año 2010 (...)*”; haciéndose referencia al Desarrollo del Plan Anual de Auditoría Interna y los documentos que la comprenden. Por lo que solicitan se realice la corrección de los conceptos, en el Informe.

5. Referencia a expedientes en forma específica: Alega la recurrente en referencia al párrafo 2.58, que no se indica en el Informe a cuáles 12 expedientes corresponden en forma específica, razón por la que no se podía contar con los elementos necesarios para poder referirse con propiedad a lo mencionado en el párrafo. Por lo que se solicitaba suministrar la información respectiva, para realizar la verificación.

6. Aclaración sobre los servicios preventivos brindados: En atención al párrafo 2.58, se fundamenta que en los años 2017 y 2018, no hubo requerimientos sobre servicios preventivos por parte del Jeraarca de conformidad con lo dispuesto en el ROFAI, aclarándose que en esos períodos se atendieron en forma verbal a funcionarios de la Administración activa, en el que las consultas se relacionaron con la gestión propia de la Auditoría Interna y no correspondían a asesorías. Solicitándose efectuar dicha corrección.

III. Criterio del Área

Analizados los alegatos presentados por la recurrente y de referencia en el apartado anterior, es claro para esta Área que no se aporta nueva evidencia o elementos de mérito que sustente un cambio de criterio y/o ajuste del Informe de la Auditoría de carácter especial en cuestión, por cuanto en la oportunidad del traslado del borrador de dicho Informe, comunicado el 10 de junio del año en curso por oficio 8058 (DFOE-PG-0266), se presentaron por la Auditoría Interna las mismas argumentaciones que las indicadas ahora por oficio n.º JAD-AIN-142-2019, las cuales fueron atendidas por oficio n.º 9212 (DFOE-PG-0308) el 5 de julio del mismo año.

Tan es así lo anterior, que en la misma exposición de alegatos hechos por la recurrente, remite al mismo oficio JAD-AIN-123-2019 que fue presentado al momento de interponer dichas observaciones de cita, reiterando los temas de limitaciones en materia de recurso humano (que refieren en el título a los párrafos 1.13, 2.11 y 2.12 del Informe), limitaciones con el SEVRI (que refieren en el título a los párrafos 2.18, 2.22, 2.23, 2.31 y Disposición 4.4 del Informe), exclusión de los nombres de los procesos y subprocesos del universo auditable (que refieren en el título a los párrafos 2.29 del Informe), y reconocimiento a los avances del desarrollo o actualización de los procedimientos (que refieren en el título a los párrafos 1.14, 2.38, 2.39, 2.40, 2.57, 2.60, 2.71, 2.72, 2.76, 2.77, Conclusión 3.6 y Disposiciones 4.5, 4.6, inciso d) del 4.7 y 4.8 del Informe).

En correspondencia, sobre los temas de referencia a expedientes en forma específica (que remiten en el título al párrafo 2.58 del Informe) y aclaración sobre los servicios preventivos brindados (que remiten en el título al párrafo 2.58), si bien no se reitera expresamente el oficio JAD-AIN-123-2019; una vez revisados los argumentos expuestos por la Auditoría Interna en dicho oficio como observaciones al Borrador del Informe, se observa que éstos también fueron alegados en los mismos términos, siendo también atendidos por oficio 9212 (DFOE-PG-0308), en el que se expuso el argumento de la Contraloría en relación a tales puntos.

Adicionar que sobre la tesis que se plantea en el recurso, de una “errónea” remisión a la normativa existente al referirse a la determinación del universo auditable, cuando debe ser a la formulación del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna y los documentos que la comprenden; en atención a oficios de solicitud de información en relación a este tema, como lo fueron los n.º 16786 (DFOE-PG-0614) del 21 de noviembre de 2018, 4867 (DFOE-PG-0176) del 3 de abril de 2019, 5278 (DFOE-PG-0190) del 10 de abril de 2019 y 5562 (DFOE-PG-0198) del 24 de abril de 2019; los siguientes documentos fueron remitidos por la Auditoría, siendo consignado de la siguiente manera:

- Oficio n.º JAD-AIN-270-2018 de fecha 30 de noviembre de 2018, suscrito por la Auditora Interna del Registro Nacional; en el que se indicó expresamente: *“Proceso de actualización del Universo auditable de la Auditoría Interna del Registro Nacional”*.
- Modelo Basado en Riesgos para la Definición y Priorización del Universo Auditable (Marco Orientador), de la Auditoría Interna del Registro Nacional.
- Oficio n.º JAD-AIN-074-2019 de fecha 5 de abril de 2019, suscrito por la Auditora Interna del Registro Nacional; en el que se indicó expresamente: *“De acuerdo con la documentación obtenida, la utilización del modelo basado en riesgos para la definición y priorización del universo auditable (Marco Orientador), se utilizó a partir de la elaboración del plan de trabajo correspondiente al período 2016, tal y como se ha mencionado y documentado en apartados anteriores”*.
- Oficio n.º JAD-AIN-080-2019 de fecha 12 de abril de 2019, suscrito por el Subauditor Interno del Registro Nacional; en el que se indicó expresamente: *“La metodología aplicada para la elaboración de los planes anuales de trabajo de la Auditoría Interna para los períodos 2017 y 2018, correspondió a la establecida en el “Modelo basado en riesgos para la definición y priorización del universo auditable (Marco Orientador)”;* insumo suministrados para la atención del inciso d) DFOE-PG-0614 (16786) supra citado, según oficio JAD-AIN-270-2018 del 30 de noviembre de 2018, emitido como complemento al oficio JAD-AIN-265-2018 antes citado./ *Respecto a la metodología (Marco Orientador) es oportuno mencionar que, la misma contempla una escala de medidas de probabilidad de ocurrencia (desde muy poco probable hasta altamente probable) con su respectiva calificación cuantitativa (de uno a cinco) y cualitativa. También considera una escala de medidas de impacto (de uno a cinco) descritas como insignificantes hasta fundamentales para cada uno de los factores de riesgo identificados”*.
- Oficio n.º JAD-AIN-092-2019 de fecha 24 de abril de 2019, suscrito por el Subauditor Interno del Registro Nacional; en el que se indicó expresamente: *“(…) en cuanto a la oficialización del “Modelo Basado en Riesgos para la Definición y Priorización del Universo Auditable (Marco Orientador)”, (….) se incluye entre la documentación aportada en atención del ítem b), la Circular N°007 con sus respectivos anexos, donde se contempla el Marco Orientador como parte de dichos anexos.”*

Indicando la recurrente en el mismo punto, que sobre lo alegado, forma parte del extracto de documentos adoptados “temporalmente”; lo cual una vez analizado lo señalado, se encuentra que a pesar de lo manifestado en el oficio n.º JAD-AIN-007-2018, en el que se indicó que estaría para marzo del año en curso, lo cierto es que al finalizar el examen de la Auditoría realizada por esta Área de Fiscalización, no había sido aún formalizado; lo cual responde a lo señalado en el punto i) del oficio JAD-AIN-074-2019, remitido por la Auditoría Interna del Registro Nacional el 5 de abril de 2019, en cuanto al cronograma establecido en la circular JAD-AIN-007-2018 en el que algunas fechas han sido reprogramadas de las inicialmente establecidas.

En consecuencia, se declara sin lugar el recurso interpuesto y se confirma en todos sus extremos el Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gestión de la Unidad de Auditoría Interna del Registro Nacional, n.º DFOE-PG-IF-00009-2019 de fecha 5 de julio de 2019 recurrido.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428; **SE RESUELVE:** I. Declarar sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la señora María Mayela Naranjo Monge, en su condición de Auditora Interna del Registro Nacional, contra el informe DFOE-PG-IF-00009-2019 emitido por el Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales, manteniéndose incólume los términos en que fue emitido el "*Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gestión de la Unidad de Auditoría Interna del Registro Nacional*", comunicado el 5 de julio de 2019, mediante oficio n.º 9227 (DFOE-PG-0309) del mismo día; II. Emplazar a la recurrente ante el Despacho de la Contralora General de la República, por el término de tres días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, para que se alegue lo que se estime pertinente, de conformidad con los artículos 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública; III. Trasladar el expediente administrativo al Despacho de la Contralora General de la República, para que sea conocido el oficio n.º JAD-AIN-145-2019 de fecha 12 de julio de 2019 en el que la Auditoría Interna del Registro Nacional "aclara" que interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio.- **NOTIFIQUESE.**---

Dra. Falon Stephany Arias Calero
GERENTE DE ÁREA

MSc. Hilda Natalia Rojas Zamora
FISCALIZADORA



MTVA/ALL/ghj
Ci: Archivo
G: 2018000039-4