



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00024-2019**
13 de diciembre, 2019

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA
GESTIÓN DE AUDITORÍA INTERNA DEL BANCO POPULAR Y DE
DESARROLLO COMUNAL

2019

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	4
OBJETIVO DE LA AUDITORIA	4
ALCANCE	4
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA	5
DEFINICIONES	5
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
SIGLAS	7
2. RESULTADOS	7
GESTIÓN DE AUDITORÍA INTERNA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	7
ORGANIZACIÓN Y CAPACIDAD DE LA AUDITORÍA INTERNA	7
FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DE LA AUDITORÍA INTERNA	8
SERVICIOS DE AUDITORÍA, PREVENTIVOS Y ATENCIÓN DE DENUNCIAS	10
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA AUDITORÍA INTERNA	12
FUNCIONES DEL COMITÉ DE AUDITORÍA RESPECTO A LA AUDITORÍA INTERNA	13
3. CONCLUSIONES	13
4. DISPOSICIONES	14
A LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	14
AL LICENCIADO MANUEL ANTONIO GONZÁLEZ CABEZAS EN SU CALIDAD DE AUDITOR INTERNO DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	14
 CUADROS	
CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA	6
CUADRO N° 2 PRESUPUESTO EJECUTADO DE LA AUDITORIA INTERNA-PERIDO 2017-2019 (EN MILLONES DE COLONES)	6
CUADRO N° 3 LISTADO DE SIGLAS	7
CUADRO N° 4 PRESENTACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PLAN DE TRABAJO ANUAL DE LA AUDITORÍA INTERNA	10

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La gestión de auditoría interna del Banco Popular y de Desarrollo Comunal conforme al marco normativo aplicable a los procesos de organización; planificación; servicios preventivos y de auditoría; y, seguimiento de recomendaciones, con el fin de determinar oportunidades de mejora que coadyuven a su fortalecimiento como componente orgánico del Sistema de Control Interno. El periodo auditado comprendió entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de septiembre de 2019.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La importancia del buen funcionamiento de la auditoría interna como actividad independiente, objetiva y asesora, radica en su responsabilidad de proporcionar seguridad razonable a la entidad, validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen sus objetivos, mediante la evaluación de la efectividad de la gestión del riesgo, del control interno y de los procesos de dirección; así como, proveer a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Jerarca y del resto de la Administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Con base en la verificación del cumplimiento del marco normativo aplicable, se determinó que la gestión de la auditoría interna del Banco Popular y de Desarrollo Comunal responde a una planificación estratégica y operativa sistemática que se fundamenta en la valoración de riesgos de su universo auditable, dispone de una estructura organizativa con líneas jerárquicas de dependencia y coordinación; así como de normativa interna para regular sus actividades; no obstante, se identificaron debilidades y oportunidades de mejora que deben ser analizadas por esa unidad para establecer los cursos de acción que permitan el mejoramiento de la calidad de los servicios que presta.

En cuanto a su planificación estratégica y operativa, los procedimientos existentes presentan vacíos sobre la forma en que se realizará la interacción entre la Junta Directiva, el Comité de Auditoría y esa unidad, en aspectos relacionados con esa planificación y posibles modificaciones. Asimismo, la metodología para priorizar el universo auditable, con el fin de dirigir los recursos de la auditoría hacia aquellas áreas de mayor riesgo e impacto en la gestión del Banco, no considera como parte de sus criterios los resultados de la evaluación de riesgos realizada por la Administración.

Respecto a los servicios de auditoría, no se dispone de guías o instructivos que orienten la ejecución de las auditorías según sus objetivos (operativa y especial), generando que los estudios ejecutados sean denominados “estudios integrales, combinando diferentes objetivos en cada uno de ellos. Asimismo, el procedimiento para el seguimiento de recomendaciones no establece cuál debe ser el proceder de esa unidad ante recomendaciones de mayor antigüedad debido a incumplimientos de la Administración.

Por su parte, existen situaciones relacionadas con la definición del alcance de las funciones del Comité de Auditoría, los mecanismos para lograr su cumplimiento y la forma en que rendirá cuentas a la Junta Directiva. Asimismo, se observó que ese Comité no ha sido sujeto a una evaluación de su gestión y desempeño.

¿QUÉ SIGUE?

Con el propósito de fortalecer la gestión de auditoría interna, se giran disposiciones a la Junta Directiva y al Auditor Interno del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para que se solventen oportuna y eficazmente las situaciones identificadas en cada uno de los procesos evaluados, en procura de su buen funcionamiento y contribución en el alcance de los objetivos institucionales.

INFORME N° DFOE-EC-IF-00024-2019

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS

INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE AUDITORÍA INTERNA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se realizó en virtud de la importancia que tiene para la Administración el buen funcionamiento de su auditoría interna como actividad independiente, objetiva y asesora, responsable de proporcionar seguridad razonable a la institución, validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen sus objetivos, mediante la evaluación de la efectividad de la gestión del riesgo, del control interno y de los procesos de dirección; así como, proveer a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Jerarca y del resto de la Administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico.
- 1.2. Así las cosas, el Órgano Contralor ejecutó esta auditoría en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE, con fundamento en las competencias que le son conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 12, 21 y 26 de su Ley Orgánica, N° 7428.

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

- 1.3. El propósito de la auditoría fue verificar que la gestión de auditoría interna del BPDC, se realiza conforme al marco normativo aplicable con el fin de determinar oportunidades de mejora que coadyuven a su fortalecimiento como componente orgánico del Sistema de Control Interno.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría comprendió la verificación del cumplimiento del marco normativo aplicable a la gestión de auditoría interna del Banco Popular y de Desarrollo Comunal durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de setiembre de 2019, referente a las actividades y funciones distribuidas en los siguientes procesos:
 - a) **ORGANIZACIÓN:** organización, funcionamiento y capacidad del recurso humano y financiero de la auditoría interna.
 - b) **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA:** planificación de las funciones de auditoría interna conforme a la misión, visión y objetivos institucionales, así como la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de esa planificación.
 - c) **SERVICIOS:** funciones y actividades para la prestación de los servicios preventivos y de auditoría para promover el logro de los objetivos institucionales, a partir de la mejora de la efectividad de la gestión de riesgos y el control interno; y su respectiva rendición de cuentas.
 - d) **SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES:** actividades para el seguimiento de recomendaciones emitidas por la auditoría interna y externa, así como de disposiciones emitidas por la CGR.
- 1.5. Asimismo, se verificó el cumplimiento de funciones del Comité de Auditoría, establecidas en el Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre Gobierno Corporativo respecto a la actividad de auditoría interna.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.6. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente mediante el oficio DFOE-EC-0702, del 3 de octubre de 2019. Dichos criterios se detallan a continuación:
- a) Ley General de Control Interno, N° 8292, artículos 6, 21, 22, 23, 24, 27 y 37.
 - b) Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, N° 4351 artículos 2, 28 y 28 bis.
 - c) Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Decreto Ejecutivo N° 32333, artículos del 11 al 25 bis.
 - d) Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE: 2.3.2, 2.4 y 2.5.1.
 - e) Normas Generales de Auditoría para Sector Público, R-DC-064-2014: 101, 102, 105, 107, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208 y 210.
 - f) Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público: 1.1.2, 1.1.3, 1.3, 1.3.1, 1.3.2, 2.1, 2.2, 2.2.1 a 2.2.4, 2.3, 2.3.1, 2.3.2, 2.5, 2.6, 2.10, 2.10.1, 2.10.2, y 2.11. 2.11.1, 2.11.2.
 - g) Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR, R-DC-83-2018: 4.1, 5.3, 5.4, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.3, 6.3.1, 6.3.3, 6.3.5, 6.3.7.
 - h) Normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información, N-2-2007-CO-DFOE: 1.3, 1.4, 1.4.4, 1.4.5, 1.4.7, 3.2, 4.2.
 - i) Circular N° 10499 (DFOE-209), Puesta en operación e instructivo del Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas del Sector Público.
 - j) Reglamento sobre Gobierno Corporativo, acuerdo SUGEF 16-16, artículos 4, 24, 25 y 38.
 - k) Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
 - l) Código de buen gobierno corporativo del Conglomerado Financiero del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y sus Subsidiarias.
 - m) Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal y subsidiarias¹.
 - n) Los criterios indicados se complementaron con las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. Asimismo, se utilizó una matriz que permitió verificar el porcentaje de cumplimiento² de los criterios definidos conforme al marco normativo aplicable a los procesos de organización, planificación estratégica y operativa de la auditoría interna, servicios de auditoría y preventivos y seguimiento de recomendaciones detallados en el apartado “Alcance”.

DEFINICIONES

- 1.8. De conformidad con la normativa aplicable a la gestión de auditoría interna, se detallan los principales conceptos utilizados:

¹ Reglamento en proceso de ajuste, última modificación aprobada por la Junta Directiva en sesión N° 5675 del 30 de septiembre de 2019.

² Muy bajo: se cumplen menos del 40% de los criterios, bajo: se cumplen entre el 40% y menos del 70% de los criterios; medio: se cumplen entre el 70% y menos del 85% de los criterios.; alto: se cumplen entre el 85% y menos del 95% de los criterios; y, muy alto: se cumplen entre el 95% y 100% de los criterios.

CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA

CONCEPTO	DEFINICIÓN
ADVERTENCIAS	Servicios que permiten señalar posibles riesgos y efectos de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de conocimiento de la auditoría interna. El auditor interno debe mantener su objetividad y no asumir responsabilidades de administración activa.
ASESORÍAS	Servicios solicitados al auditor interno para emitir criterios, observaciones y elementos de juicio para la toma de decisiones sobre temas de su competencia. El auditor interno debe mantener su objetividad y no asumir responsabilidades de administración activa.
CICLO DE AUDITORÍA	Tiempo requerido para cubrir todos los elementos del universo auditable, de acuerdo con los recursos disponibles y otras características particulares.
UNIVERSO DE AUDITORÍA	Conjunto de elementos susceptibles de la prestación de servicios de la auditoría interna dentro de su ámbito de competencia institucional.

Fuente: CGR, con base en el marco normativo aplicable a la gestión de auditoría interna.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. El Banco Popular y de Desarrollo Comunal fue creado mediante la Ley N° 4351 del 11 de julio de 1969 como una institución de Derecho Público no estatal, cuyo principal objetivo es "...dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito. Con este propósito procurará el desarrollo económico y social de los trabajadores, para lo cual podrá conceder créditos para necesidades urgentes, así como para la participación del trabajador en empresas generadoras de trabajo que tengan viabilidad económica. Asimismo, podrá financiar programas de desarrollo comunal".
- 1.10. La dirección política del BPDC se encuentra a cargo de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras, quienes tienen participación en la designación de la Junta Directiva, la cual se constituye como el superior jerárquico y quien ejerce la máxima autoridad del Banco.
- 1.11. En línea con lo anterior, dentro de la estructura de control interno, el BPDC dispone de una auditoría interna, la cual debe ejercer su actividad de manera independiente, objetiva y asesora, para agregar valor y mejorar las operaciones de esa institución mediante un trabajo sistémico y disciplinado que permita de manera eficiente evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos y control interno.
- 1.12. Para la atención de sus fines, esa unidad de auditoría interna cuenta con auditor y subauditor internos y, con 69 profesionales de auditoría distribuidos en 6 áreas, a saber: asesoría jurídica, aseguramiento de calidad, auditoría de estudios especiales, auditoría de negocios, auditoría financiera, auditoría de tecnologías de información y auditoría de riesgos. El perfil profesional de esos funcionarios corresponde en su mayoría a contadores y administradores, además cuenta con 9 profesionales en tecnologías de información, 1 abogada, 2 economistas, 1 agrónomo y 2 profesionales en ingeniería industrial.
- 1.13. A continuación, se detalla el presupuesto ejecutado por la unidad de auditoría interna entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de septiembre de 2019:

CUADRO N° 2 PRESUPUESTO EJECUTADO DE LA AUDITORIA INTERNA-PERIDO 2017-2019 - EN MILLONES DE COLONES

AÑO	EJECUCIÓN
2017	2.427,78
2018	2.529,04
2019	1.822,09

Fuente: CGR, con base en información suministrada por el Área de Presupuesto del BPDC.

MEJORAS IMPLEMENTADAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORIA

- 1.14. Respecto al proceso de atención de denuncias, no se observaron mecanismos para informar a los clientes externos el procedimiento y los requisitos necesarios para presentar denuncias ante la auditoría interna, situación que fue corregida por esa unidad durante la ejecución del estudio, mediante la creación de un canal adicional en la página web del Banco para la recepción de denuncias por parte de clientes y proveedores.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones, producto de la auditoría que alude el presente informe, se realizó formalmente mediante el oficio DFOE-EC-0880 del 27 de noviembre de 2019. Las observaciones sobre el citado borrador de informe fueron remitidas en oficio AG-290-2019 del 4 de diciembre de 2019 y analizadas por la Contraloría General, lo resuelto al respecto se comunicó en oficio DFOE-EC-967 del 13 de diciembre de 2019.

SIGLAS

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

CUADRO N° 3 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR.
LGCI	Ley General de Control Interno
LGAI-CGR	Lineamientos sobre Gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR
NEAISP	Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público
NGASP	Normas Generales de Auditoría para el Sector Público
RCC	Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal y Subsidiarias.
ROFAI-BPDC	Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Fuente: CGR.

2. Resultados

GESTIÓN DE AUDITORÍA INTERNA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

- 2.1 La gestión de la auditoría interna responde a una planificación estratégica y operativa sistemática, la cual se fundamenta en la valoración de riesgos de su universo auditable, dispone de normativa interna que regula su actividad; así como de una estructura organizativa con líneas jerárquicas, de dependencia y coordinación; y, ha definido e implementado mecanismos de control para guiar sus actividades tanto administrativas como sustantivas, lo anterior refleja un cumplimiento de un 86,6% de los criterios de verificación conforme al marco normativo aplicable en los procesos bajo análisis³. No obstante, es importante indicar que durante dicha verificación se identificaron las debilidades y oportunidades de mejora que se detallan en los siguientes apartados:

ORGANIZACIÓN Y CAPACIDAD DE LA AUDITORÍA INTERNA

- 2.2 La auditoría interna cumple con los atributos generales para su organización y funcionamiento, así como para la dotación de recursos humanos y financieros; sin embargo, se determinó que el

³ El porcentaje de cumplimiento por proceso es: organización - 95,6%; planificación – 83,62%, servicios de auditoría, denuncias y preventivos – 80,5% y seguimiento de recomendaciones 98,1%.

Reglamento de Organización y Funcionamiento debe ser actualizado conforme a la normativa vigente, según se detalla a continuación:

DESACTUALIZACIÓN DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA AUDITORÍA INTERNA

- 2.3 El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la auditoría interna se encuentra desactualizado y en algunos artículos no cumple con las disposiciones del ordenamiento jurídico que regula a las auditorías internas⁴, según se detalla:
- a) **Artículos 6, 20 y 24:** se mencionan lineamientos que se encuentran derogados (*Lineamientos sobre los requisitos de los cargos de Auditor y Subauditor internos y las condiciones para las gestiones de nombramiento, suspensión y destitución de dichos cargos, y la aprobación del reglamento de organización y Funcionamiento de las auditorías internas del Sector Público y las Directrices para la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas*).
 - b) **Artículo 6:** los requisitos necesarios para realizar las modificaciones al Reglamento de Organización y Funcionamiento se encuentran incompletos según la regulación vigente⁵.
 - c) **Artículo 18:** la sustitución del auditor interno ante ausencias temporales no se encuentra acorde con lo establecido en el numeral 2.2.1 de los LGAI-CGR.
 - d) **Artículo 35 h) y 38 c):** lo indicado respecto a los informes de responsabilidad administrativa no se ajustan a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley N° 8292.
 - e) **Artículo 38 g):** se indica como fundamento jurídico del informe de relaciones de hechos, el inciso a) del artículo 34 de la Ley N° 8292, siendo lo correcto el inciso b).
- 2.4 Cabe indicar, que dicho reglamento se encuentra en proceso de actualización, siendo que fue actualizado por la auditoría interna, aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdo JDN-5687-893-2019 del 14 de noviembre de 2019 y remitido mediante oficio AG-285-2019 del 29 de noviembre de 2019 a la Contraloría General para el respectivo proceso de autorización.

FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA DE LA AUDITORÍA INTERNA

- 2.5 Con base en los resultados de la verificación realizada, se determinó la existencia de mecanismos de control para la planificación estratégica y operativa de la auditoría interna, su formulación y seguimiento; así como, de una metodología para priorizar el universo de auditoría, la cual se encuentra sustentada en criterios de riesgos. Sin embargo, existen situaciones que deben corregirse para mejorar dicho proceso y la rendición de cuentas sobre los servicios programados y ejecutados con mayor nivel de detalle para la toma de decisiones.

ASPECTOS PARA LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA QUE NO SE ENCUENTRAN NORMADOS

- 2.6 Si bien se dispone de un procedimiento⁶ para la actualización, formulación y seguimiento del plan estratégico de la auditoría interna, es éste no se establecen los plazos máximos en que dicho documento deberá presentarse a conocimiento del Comité de Auditoría y la Junta Directiva, una vez aprobado el plan estratégico institucional⁷.

DEBILIDADES EN LA METODOLOGÍA DE PRIORIZACIÓN DEL UNIVERSO DE AUDITORÍA

⁴ Norma 1.1.2 Reglamento de organización y funcionamiento de las NEAISP.

⁵ Ver Numeral 4.3 de los LGAI-CGR.

⁶ Emitido el 4 de mayo de 2009.

⁷ Ver normas 2.1, 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 y 2.6 de las NEAISP; artículo 25 incisos 4 y 9 del AS 16-16; artículo 22, inciso v), 25, 55 del ROFAI y artículo 15 inciso 7) del Código de Buen Gobierno Corporativo del Banco Popular y Subsidiarias.

- 2.7 El universo auditable, definido como el conjunto de elementos susceptibles de la prestación de los distintos servicios de la auditoría interna dentro de su ámbito de competencia institucional⁸, fue definido o identificado por la propia auditoría Interna con base en su entendimiento de los principales procesos y subprocesos con que cuenta el BPDC; ya que para el periodo sujeto a estudio no se había definido a nivel institucional el mapa de procesos.
- 2.8 La metodología utilizada para su priorización se encuentra en el procedimiento AI-PG-PROC-01⁹ y consiste en asignar un determinado nivel de riesgo (alto, medio o bajo) a los criterios de valoración del universo de auditoría, a saber: impacto en los objetivos institucionales, calidad de los controles, tiempo transcurrido desde la última auditoría, complejidad del proceso, cumplimiento regulatorio y afectación de los estados financieros. Cada uno de los criterios poseen pesos diferenciados para los elementos de ese universo, los cuales se agrupan en: universo auditable por procesos, universo auditable de los procesos de Tecnologías de Información según COBIT 5 y universo auditable de riesgos específicos.
- 2.9 No obstante, para los años 2017-2019 dicha metodología no consideró los resultados del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional ni la información sobre los indicadores del perfil de riesgos institucionales los cuales se calculan mensualmente por la Dirección Corporativa de Riesgos del BPDC.
- 2.10 Sobre el particular, la normativa que regula el accionar de las auditorías internas señala que en su proceso de planificación se deben considerar los riesgos institucionales; aspecto que también se incluye en el Reglamento sobre Gobierno Corporativo emitido por la SUGEF, en el cual se dispone que el comité de riesgos deberá intercambiar con la auditoría interna la información necesaria para asegurar la cobertura efectiva de todos los riesgos y los ajustes necesarios en el Gobierno Corporativo de la entidad. Dicha información es considerada relevante para contribuir al logro de los objetivos institucionales al evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo¹⁰.
- 2.11 Asimismo, para el año 2018, se observó que los estudios clasificados como “Cumplimiento regulatorio y otras” no muestran el nivel de riesgo de los elementos a evaluar, por ejemplo para los siguientes temas o procesos: Administración de bienes y servicios, gestión de crédito público, monitoreo de la gestión de riesgos institucional, monitoreo de estados financieros del Banco y oficinas Comerciales y ejecución presupuestaria. Dichos elementos del universo auditable son considerados susceptibles de la prestación de los servicios de auditoría y por ende deben pasar por un proceso de análisis y clasificación según criterios de riesgo, información relevante para determinar la cobertura del universo de auditoría, asignación de recursos y estimación de tiempos para su atención por parte de la auditoría interna.

DEBILIDADES EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ANUAL DE LA AUDITORÍA INTERNA

- 2.12 En relación con la planificación operativa de la auditoría interna, se cuenta con un procedimiento para la elaboración de plan de trabajo anual;¹¹ el cual permite guiar su formulación y seguimiento; sin embargo, es omiso en cuanto a lo siguiente: a) los plazos máximos de presentación tanto al Comité de Auditoría como a la Junta Directiva considerando la fecha de inclusión en el Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas y b) La presentación de las modificaciones realizadas ante el Comité de Auditoría.
- 2.13 El plan anual de trabajo es incluido en el Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas administrado por la CGR, sin ser conocido previamente por la Junta Directiva y el Comité de Auditoría. Cabe indicar que, según la normativa aplicable, ese plan debe comunicarse al jerarca y

⁸ Ver LGAI-CGR numeral 1.2 Glosario.

⁹ Versión 3 del 15 de noviembre de 2018 aprobado por el Auditor Interno.

¹⁰ Ver artículo 21 de la LGCI; artículo 26 del acuerdo SUGEF 16-16 y norma 2.2 de las NEAISP.

¹¹ Ver AI-PG-PROC-01 cuya fecha de última actualización fue el 15 de noviembre de 2018.

valorar sus observaciones y demás solicitudes¹²; asimismo, debe ser revisado y aprobado por el Comité de Auditoría¹³, todo lo anterior debe realizarse antes de ser incluido en el citado sistema cuyo plazo máximo es el 15 de noviembre de cada año¹⁴. En el siguiente cuadro, se observa un detalle con las fechas de presentación y conocimiento de los documentos para los años 2017, 2018 y 2019:

CUADRO N° 4 PRESENTACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PLAN DE TRABAJO ANUAL DE LA AUDITORÍA INTERNA

PLAN	INGRESO AL SISTEMA CGR	REMITIDO AL COMITÉ DE AUDITORÍA	CONOCIDO POR EL COMITÉ DE AUDITORÍA	CONOCIDO POR LA JUNTA DIRECTIVA
2017	15-11-2016	04-11-2016 (AG-242-2016)	22-11-2016 (Acta: 20-2016)	06-12-2016 (Acta: 5423-2016)
2018	15-11-2017	14-11-2017 (AG-239-2017)	22-11-2017 (Acta: 19-2017)	07-12-2017 (Acta: 5518-2017)
2019	13-11-2018	12-11-2018 (AG-228-2018)	04-12-2018 (Acta: 16-2018)	10-12-2018 (Acta: 5602-2018)

Fuente: CGR, con base en información suministrada por la auditoría interna.

- 2.14 Adicionalmente, no se observó que la primera modificación realizada al plan de trabajo del año 2018 se comunicara al Comité de Auditoría; asimismo, estos documentos no proporcionan información sobre el tipo de auditoría a realizar (financiera, operativa, especial).
- 2.15 Por otra parte, se observó que los informes de labores de las actividades programadas para los años 2017 y 2018 presentan una ejecución del 99%, y que en ellos se incluye un detalle de los resultados relevantes de las auditorías realizadas y una sinopsis de aspectos que merecen especial atención por parte de la administración.
- 2.16 No obstante, se verificó que dichos documentos no proporcionan información sobre el nivel de riesgos de los servicios realizados, ni la cobertura del ciclo de auditoría al finalizar el periodo; datos que permitan tanto al auditor interno como al jerarca ejercer un monitoreo continuo de los elementos del universo cubiertos por los distintos servicios de auditoría y aquellos que se encuentran pendientes de análisis con el propósito de tomar decisiones y propiciar una mejora en el uso de los recursos.

SERVICIOS DE AUDITORÍA, PREVENTIVOS Y ATENCIÓN DE DENUNCIAS

- 2.17 La auditoría interna dispone de procedimientos para los servicios de auditoría y preventivos, brindados con el propósito de evaluar la gestión integral de riesgos, de control interno y los procesos de dirección institucional; no obstante, de acuerdo con los resultados de la verificación del cumplimiento de criterios, se determinaron situaciones que inciden en la calidad de ese proceso, los cuales se señalan a continuación:

DEBILIDADES EN LA NORMATIVA Y EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE AUDITORÍA

- 2.18 De conformidad con lo establecido en la introducción de las NGASP los tipos de auditoría según sus objetivos son: financiera, especial y operativa, cada una con fines distintos, a saber: determinar si la información financiera es presentada conforme al marco de referencia y regulatorio aplicable evaluar si un asunto cumple con las regulaciones o mandatos los cuales se identifican como criterios; y , evaluar todos o al menos uno de los criterios de eficacia, eficiencia y economía con los que la entidad utiliza los recursos públicos en el desempeño de sus fines, respectivamente. Asimismo, se señala que los temas a evaluar mediante una auditoría de tipo operativa se seleccionan a partir del proceso de planificación estratégica, táctica y operativa y

¹² Ver Normas 2.2.2 y 2.2.3 de las NEAISP.

¹³ Ver artículo 25.4 del acuerdo SUGEF 16-16.

¹⁴ Circular N° 10499 (DFOE-209) Puesta en operación e instructivo del Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas del Sector Público.

- como resultado, en los informes de auditoría operativa se debe concluir sobre los criterios ya mencionados.
- 2.19 A pesar de lo anterior, si bien la auditoría interna dispone de procedimientos para guiar los servicios de auditoría¹⁵, éstos no incorporan instructivos o guías para el desarrollo de auditorías de tipo operativo y de carácter especial, que sirvan de apoyo metodológico y con indicación de los requisitos mínimos que se deben considerar durante su ejecución¹⁶.
- 2.20 En adición, la auditoría interna tiene como práctica realizar sus estudios con un “enfoque integral”, lo que quiere decir que en un mismo estudio se aborda más de un tipo de auditoría; así por ejemplo se ejecutan auditorías con un enfoque tanto de cumplimiento como operativo. De forma complementaria, en cada uno de los informes revisados para el año 2018 no se observó que se comunique a la administración el tipo de auditoría realizada, ni un detalle de la metodología utilizada para el cumplimiento de los objetivos acorde con el enfoque propuesto.
- 2.21 Dicha situación genera el riesgo de que los objetivos, alcance y el diseño de los procedimientos de dichos servicios no sean congruentes con el propósito que persiguen según el tipo de auditoría establecido en la normativa; y, que no se logre comunicar con un determinado nivel de aseguramiento el cumplimiento de los criterios seleccionados para la evaluación y análisis de un asunto determinado a los distintos destinatarios de los informes.
- 2.22 En línea con lo anterior, de la revisión de 6 informes de auditoría del año 2018, clasificados de alto riesgo con un “enfoque integral”, se determinó que en dos de ellos no se establecen objetivos ni conclusiones acordes con el tipo de auditoría operativa¹⁷. Y si bien para el proceso de planificación del año 2019 se incluyó un apartado para especificar el tipo de auditoría a realizar, se observó que en el 75% (36) de los estudios programados se clasificaron como de tipo integral.
- 2.23 Asimismo, de la revisión de 11 expedientes correspondientes al 100% de estudios de alto riesgo realizados durante el año 2018, se determinó que la comunicación de la viabilidad de la auditoría, el nombre, objetivo, alcance y criterios se realiza desde el inicio de ésta y no al finalizar la fase de planificación tal como se establece en la norma 203.07 de las NGASP.

DEBILIDADES EN EL PROCESO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS

- 2.24 Respecto al proceso de atención de denuncias, la auditoría interna utiliza el procedimiento para la elaboración de estudios especiales¹⁸ el cual incluye la siguiente directriz: *“Las auditorías especiales versan principalmente sobre posibles hechos irregulares o ilegales en relación con el uso y manejo de fondos públicos por parte de los funcionarios del Banco Popular, o aquellos sujetos privados a quienes se les hayan transferido recursos para su administración e hicieran mal uso de éstos sin perjuicio de los ilícitos definidos en el ordenamiento jurídico vigente. También se consideran auditorías especiales, todos aquellos estudios solicitados por el Auditor General (AG) o el Sub Auditor (SUBA), y no se contemplan en el programa anual de trabajo”.*
- 2.25 Lo anterior evidencia que existe un uso erróneo del concepto de auditoría especial que según las NGASP tiene por objetivo *“...determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o mandatos identificados como criterios, contenidos en leyes, reglamentos u otras normativas que las regulan...”*; si bien la normativa posibilita utilizar la metodología de ese tipo de auditorías para la atención de posibles hechos irregulares; no se limita únicamente para la atención de denuncias.

¹⁵ Planificación del trabajo AI-PO-PROC-01; Ejecución del trabajo de campo AI-PO-PROC-02; Comunicación de resultados AI-PO-PROC-03; y, Estudios especiales AI-PO-PROC-08.

¹⁶ Norma 2010-03 de las NGASP; norma 2.5 de las NEAISP y artículo 22 inciso b) del ROFAI-BPDC.

¹⁷ Dichos informes son: “Gestión y Cumplimiento Ley 8204” y “Colocación de crédito diversas líneas”.

¹⁸ AI-PO-PROC-08, vigente desde septiembre de 2016.

En el proceso tampoco se identificó la existencia de procedimientos para la atención de denuncias anónimas, ni para evaluar la efectividad de los medios de recepción de éstas¹⁹.

- 2.26 Sobre este tema resulta importante indicar que, en el mes de octubre de 2019, la Contraloría General emitió los Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares (R-DC-102-2019)²⁰, los cuales constituyen un marco básico de aplicación obligatoria para que las auditorías internas ejecuten sus labores de investigación.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA AUDITORÍA INTERNA

- 2.27 La auditoría interna posee mecanismos para el control de las recomendaciones emitidas tanto por la auditoría interna como por la externa; así como, para las disposiciones emitidas por la Contraloría General; sin embargo, se observaron oportunidades de mejora respecto al seguimiento en función de la antigüedad y las prórrogas solicitadas y otorgadas:

OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA NORMATIVA Y EJECUCIÓN DEL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

- 2.28 La auditoría cuenta con normativa interna para regular el proceso de seguimiento de recomendaciones²¹, la cual incluye normas de operación para las distintas actividades, tales como: las solicitudes de ampliación de plazo; el control de las recomendaciones y programación del seguimiento; incumplimientos injustificados; asimismo, para apoyar y documentar la labor del seguimiento la auditoría interna dispone de un sistema denominado Sistema Integrado de Atención de Recomendaciones (SIAR). No obstante, se identificaron las siguientes oportunidades de mejora:
- a) No se definen formalmente las acciones a realizar según la antigüedad de las recomendaciones en proceso de atención por parte de la administración²², principalmente cuando éstas tienen ampliaciones de plazo otorgadas y se encuentran en proceso de cumplimiento.
 - b) El citado Sistema de seguimiento, no permite la generación de reportes que contengan información sobre la cantidad de solicitudes de ampliación de plazo que fueron otorgadas por la auditoría interna para cada recomendación, ni genera alertas al auditado sobre la proximidad del vencimiento de la recomendación.
- 2.29 Las situaciones descritas en este informe, las cuales se agrupan en los 4 procesos bajo análisis: organización, planificación, servicios preventivos y de auditorías, y seguimiento de recomendaciones, se deben a que los mecanismos de control internos presentan algunos vacíos o se encuentran desactualizados respecto a los fines y propósitos de la normativa que regula el accionar de las auditorías internas.
- 2.30 Así, por ejemplo, en temas de planificación al no considerar los riesgos institucionales para la priorización del universo auditable podría no cubrirse, a través de alguno de los servicios de auditoría, temas de riesgo identificados por la administración. En cuanto al tema de servicios la inexistencia de metodologías para el abordaje de las auditorías operativas y de carácter especial, limita la trazabilidad entre los objetivos definidos, el alcance, los posibles hallazgos, las conclusiones y recomendaciones que se puedan emitir, aspecto que limita el impacto de la función de control que debe ejercer la Auditoría Interna.

¹⁹ Ver norma 2.5 Políticas y procedimientos de las NEAISP y Artículo 11 del Reglamento a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

²⁰ Dichos lineamientos derogan las Directrices sobre la comunicación de las Relaciones de Hechos y Denuncias Penales por las Auditorías Internas del Sector Público.

²¹ AI-PO-PROC-04 Versión 03 del 01-10-2019, vigente desde marzo 2017.

²² Ver norma 206.01 NGASP y artículo 29 inciso k) y artículo 36 inciso f) del ROFAI.

FUNCIONES DEL COMITÉ DE AUDITORÍA RESPECTO A LA AUDITORÍA INTERNA

- 2.31 Con el fin de que la Junta Directiva logre mayor eficiencia y profundidad en el análisis de los temas de su competencia, en el artículo 24 del Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre Gobierno Corporativo, se establece la obligación de conformar el Comité de Auditoría como un comité técnico de apoyo a su labor. Las principales funciones de dicho Comité se encuentran asociadas a la revisión de la información financiera y contable de la organización; así como a la interacción con la auditoría interna y externa para analizar y conocer con detalle los resultados de sus auditorías en función de los riesgos y el control interno institucional.
- 2.32 En cumplimiento de dicha norma, el BPDC mantiene funcionando un Comité de Auditoría, el cual se rige a través de lo establecido en el Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal y Subsidiarias²³, en cuyo artículo 20 se señala lo siguiente²⁴: *“Las funciones del Comité de Auditoría Corporativo se encuentran normadas por el Acuerdo SUGEF 16-16, Reglamento sobre Gobierno Corporativo, sin perjuicio de que la Junta Directiva Nacional pueda asignar funciones acordes a la especialidad del Comité”*.
- 2.33 En razón de lo anterior, se efectuó una revisión de las actas del Comité de Auditoría para el periodo 2017 y 2018 con el propósito de determinar si las funciones establecidas en el Acuerdo SUGEF 16-16 se cumplen, identificando lo siguiente:
- a) A octubre de 2019 se encontraba pendiente la primera evaluación por parte de la Junta Directiva de la gestión efectuada por ese Comité, conforme a lo establecido en el artículo 21 del citado acuerdo y 17 bis del Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal y Subsidiarias.
 - b) El plan de trabajo de la auditoría interna para el año 2018 no fue aprobado por el Comité de Auditoría según se dispone en el artículo 25.4 del Acuerdo SUGEF 16-16²⁵. En adición, tal como se mencionó en el párrafo 2.13 el Plan de Trabajo Anual no se conoció por parte del Comité de Auditoría y la Junta Directiva antes de ser incluido en el Sistema de Planes de Trabajo de las Auditorías Internas administrado por la CGR.
- 2.34 Dicha situación se presenta debido a que el Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal y Subsidiarias no establece de forma específica cómo se dará cumplimiento a las responsabilidades asignadas al Comité de Auditoría en el artículo 25 del Acuerdo SUGEF 16-16. Lo anterior incumple con lo establecido en el artículo 24 del citado acuerdo, donde se dispone que los Comités de apoyo deberán contar con normativa que regule entre otras cosas, el alcance de sus funciones y la forma en que se informará al Órgano de Dirección.
- 2.35 La situación antes descrita genera el riesgo de que el Comité de Auditoría no cumpla a cabalidad con las funciones asignadas y que en adición no obtenga la información necesaria para conocer y dominar aquellos aspectos relevantes de la gestión de riesgos y control interno del Banco que deben ser tratados con prontitud de cara a los resultados generados por la auditoría interna según los procesos y actividades evaluadas mediante los distintos servicios que ejecuta.

3. Conclusiones

- 3.1. La gestión de la auditoría interna responde a una planificación estratégica y operativa sistemática, la cual se fundamenta en la valoración de riesgos de su universo auditable, dispone de normativa interna que regula su actividad; así como de una estructura organizativa con líneas jerárquicas, de

²³ En proceso de revisión y ajustes por parte de la Junta Directiva.

²⁴ Modificación aprobada por la Junta Directiva sesión ordinaria N° 5668 del 2 de septiembre de 2019.

²⁵ Criterio DFOE-EC-0374 (06773) del 17 de mayo de 2019.

dependencia y coordinación; y, ha definido e implementado mecanismos de control para guiar sus actividades tanto administrativas como sustantivas, lo anterior refleja un cumplimiento de un 86,6% de los criterios de verificación definidos conforme al marco normativo aplicable en los procesos bajo análisis. No obstante, se identificaron debilidades relacionadas con la aplicación del marco normativo y oportunidades de mejora que deberán ser analizados por la Junta Directiva y el Auditor Interno en procura del fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.

- 3.2. Por su parte, las funciones del Comité de Auditoría no se encuentran reguladas de forma específica a lo interno del Banco, presentándose situaciones relacionadas con la definición de su alcance, mecanismos para lograr su cumplimiento y la forma en que se rendirá cuentas al Órgano de Dirección.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12, 21 y 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas en el plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los *“Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”*, emitidos en resolución N° R-DC-144-2015, publicada en el diario Oficial La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

- 4.4. Tomar los acuerdos que permitan ajustar y actualizar el Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal específicamente en los aspectos relacionados con el Comité de Auditoría, con el objetivo de que se subsanen las debilidades relacionadas con: a) el alcance de las funciones, b) mecanismos para acreditar su cumplimiento, c) la manera en que se informará y rendirá cuentas al Órgano de Dirección. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 28 de febrero de 2020, una certificación donde se haga constar los acuerdos adoptados para ajustar el mencionado reglamento, y a más tardar el 29 de mayo una certificación donde se haga constar que el Reglamento de Comités y Comisiones del Conglomerado Financiero Banco Popular y de Desarrollo Comunal ha sido ajustado. (Ver párrafos 2.31 al 2.35).
- 4.5. Tomar los acuerdos que permitan programar y ejecutar la evaluación de la gestión del Comité de Auditoría conforme a la normativa vigente. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2020, una certificación donde hagan constar los acuerdos tomados para la programación de la Evaluación de la gestión del Comité de Auditoría y a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se haga constar la ejecución de la citada evaluación. (Ver párrafos 2.31 al 2.35).

AL LICENCIADO MANUEL ANTONIO GONZÁLEZ CABEZAS EN SU CALIDAD DE AUDITOR INTERNO DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

- 4.6. Actualizar, oficializar e implementar el reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría interna con el fin de que se subsanen las debilidades descritas en este informe con base

- en el procedimiento establecido en la sección 4 de los *Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR*. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se acredite la actualización y oficialización de los elementos requeridos en el citado reglamento; y a más tardar el 30 de octubre de 2020, una certificación, donde conste la implementación del reglamento. (Ver párrafos 2.1 a 2.4, 2.29 y 2.30).
- 4.7. Ajustar, oficializar e implementar los procedimientos de formulación y ejecución de la planificación estratégica y operativa, con el propósito de que se atiendan las debilidades identificadas sobre: a) la metodología de valoración de riesgos del universo auditable, b) fechas de presentación del Plan de Trabajo Anual ante la Junta Directiva, el Comité de Auditoría y la Contraloría General de la República, c) contenido mínimo de los planes de trabajo y el respectivo informe de labores. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de junio de 2020, una certificación donde se acredite la definición y oficialización de esos mecanismos; y a más tardar el 30 de septiembre de 2020, una certificación donde conste la implementación de dichos mecanismos. (Ver párrafos 2.5 a 2.16, 2.29 y 2.30).
- 4.8. Ajustar, oficializar e implementar la normativa interna que regule los siguientes aspectos considerando las debilidades identificadas sobre: a) la metodología para la formulación y ejecución de los distintos tipos de auditoría y b) la atención de denuncias conforme a los Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares (R-DC-102-2019). Remitir al Órgano Contralor, a más tardar, el 29 de mayo de 2020, una certificación donde se acredite la definición y oficialización de la normativa interna; y, a más tardar el 30 de octubre de 2020 una certificación donde conste la implementación de la mencionada normativa. (Ver párrafos 2.17 a 2.26, 2.29 y 2.30).
- 4.9. Ajustar, oficializar e implementar los procedimientos para el seguimiento de recomendaciones considerando las oportunidades de mejora identificadas respecto a las acciones a realizar por la auditoría interna en atención a la antigüedad e incumplimiento de recomendaciones, así como el registro de solicitudes de prórrogas en el SIAR. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de julio de 2020, una certificación donde se acredite el ajuste y oficialización de los mecanismos de control, y a más tardar el 30 de septiembre de 2020, una certificación donde conste la implementación de dichos mecanismos. (Ver Párrafos 2.27 a 2.30).

Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Lic. Juan Carlos Barboza Sánchez
Asistente Técnico

Licda. Nancy Ortiz Cascante
Coordinadora

ddv

G: 2019002795-1