



Profesionalidad, gobierno y gestión de la función de Auditoría Interna en el INA

Dirigido a la Auditoría Interna del Instituto
Nacional de Aprendizaje (INA)

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-CAP-IAD-00007-2025
12 de diciembre, 2025
F-GE-16 (C-1) V7

¿Qué auditamos?

La profesionalidad de la función de Auditoría Interna en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) mediante el análisis de su independencia, objetividad y competencia técnica; el gobierno de la función, a través del examen de los recursos disponibles, las condiciones operativas y los mecanismos de rendición de cuentas; y la gestión de la función, considerando su planificación estratégica y operativa, así como las políticas y procedimientos que la orientan. El análisis comprendió del 1 de enero de 2022 al 15 de noviembre de 2025.

¿Por qué es importante?

La función de Auditoría Interna es un componente fundamental del sistema de control interno. Su rol debe ser independiente, objetivo y asesor para brindar seguridad razonable y mejorar la efectividad de las operaciones institucionales, con el propósito de fortalecer la capacidad organizacional para crear, proteger y sostener su valor.

El cumplimiento de esta función exige un ejercicio profesional basado en objetividad, independencia y competencia técnica; un gobierno efectivo de la función, con recursos suficientes, condiciones operativas y mecanismos de rendición de cuentas; así como, una gestión orientada estratégicamente. En conjunto, estos elementos fortalecen la capacidad de la función de Auditoría Interna para generar valor público.

¿Qué concluimos?

La función de Auditoría Interna del INA presenta un **cumplimiento con excepciones**, reflejado en el alineamiento con varios aspectos significativos del marco normativo, pero con deficiencias en la aplicación de sus políticas y procedimientos y en los mecanismos de rendición de cuentas que afectan la consistencia y calidad de los servicios, así como la comunicación con el jerarca.

Resultados

La Auditoría Interna mantiene prácticas alineadas con el marco normativo en materia de independencia y objetividad, competencia del personal, así como en la gestión de recursos y sus procesos de planificación; no obstante, se identifica:

Aplicación inconsistente de los procedimientos establecidos para los servicios de auditoría y uso inapropiado de recomendaciones en las asesorías

Existen expedientes con documentación incompleta y sin evidencia del control de calidad. Asimismo, los servicios de asesoría incluyen recomendaciones formales, práctica que contraviene su naturaleza preventiva.

Debilidades en la información reportada al jerarca para rendir cuentas.

Los informes anuales de labores y los reportes del estado de recomendaciones no incorporan información sobre riesgos, control interno y cobertura del universo auditable, además de presentarse con desfase temporal.

Auditoría en datos

100%

De los papeles de trabajo en hojas de cálculo no contienen firmas o detalle de responsables

78%

De los informes de asesorías emiten recomendaciones pese a que esta práctica contraviene la naturaleza del servicio.

100%

De los informes de seguimiento de las recomendaciones no fueron presentados oportunamente a la Junta Directiva durante el periodo 2022-2024.

¿Cuál es la estructura de la unidad de AI del INA?

La AI del INA está compuesta por el Auditor Interno, el Subauditor y 30 funcionarios y funcionarias, con un presupuesto de ₡1.770,94 millones, asignados durante los años 2024 y 2025.

Presupuesto AI del INA

Presupuesto 2024: ₡854.390.026,00
Presupuesto 2025: ₡ 916.555.391,00

Fuente: Elaboración CGR con información proporcionada mediante oficio AI-0166-2025 y correo electrónico del 14 de noviembre de 2025.

¿Cuál es el propósito de la función de Auditoría Interna?

La AI tiene el propósito de fortalecer la capacidad de la organización, para crear, proteger y sostener su valor al proporcionar a los jerarcas, aseguramiento, asesoramiento, prospectivas y previsiones, de manera independiente, objetiva y basada en riesgos.

¿Por qué es importante la función de AI para el INA?

La función de la AI del INA se realiza en un contexto de servicios públicos vinculados a la formación, capacitación y certificación profesional, que tienen el propósito de impulsar la empleabilidad, la productividad y el desarrollo empresarial del país. En este contexto, la AI tiene el desafío de aportar valor, por medio de sus servicios (ver ilustración N°1), a la gestión del INA al promover la optimización de recursos, modernizar los programas de estudio y mejorar la calidad de los servicios, impactando directamente en su valor público.

Ilustración N° 1 Servicios ofrecidos por la Auditoría Interna

Auditoría	Preventivos	Manejo de irregularidades
Financieras, operativas y de carácter especial o de cumplimiento	Asesorías, advertencias y la autorización de libros contables	Atención de denuncias y presuntos hechos irregulares que puedan surgir dentro de la institución

Fuente: Elaboración CGR



Profesionalidad

- Independencia y objetividad
- Competencia del personal



Gobierno de la función

- Recursos y condiciones
- Rendición de cuentas



Gestión de la función

- Planificación estratégica y operativa
- Políticas y Procedimientos

¿Qué aspectos se analizaron?

- 1. Profesionalidad:** habilidades, experiencia y capacidades técnicas del personal, así como su capacidad para ejercer funciones con independencia y objetividad, garantizando un alto nivel profesional.
- 2. Gobierno de la función:** el sistema que asegura que la función opere de manera efectiva, cuente con recursos y condiciones necesarios para su desempeño y mantenga una adecuada rendición de cuentas.
- 3. Gestión de la función:** la planificación estratégica y operativa, el establecimiento e implementación de políticas y procedimientos internos que orientan y detallan las actividades específicas para el cumplimiento óptimo de los objetivos de la auditoría.

Conclusión

La función de Auditoría Interna del INA presenta un **cumplimiento con excepciones de los aspectos significativos del marco normativo aplicable**. Aunque mantiene prácticas alineadas con varios requisitos esenciales —incluyendo independencia funcional, planificación del trabajo y existencia de normativa interna para orientar sus servicios—, persisten deficiencias significativas en la implementación de sus políticas y procedimientos, así como en sus mecanismos de rendición de cuentas. Estas excepciones afectan la calidad, trazabilidad y oportunidad de los servicios prestados por la Unidad dentro del alcance evaluado.

Por una parte, la aplicación inconsistente de los procedimientos de auditoría y de asesoría compromete la integridad de la documentación, la evidencia de supervisión, la trazabilidad de los papeles de trabajo y la correcta delimitación entre los servicios de auditoría y los preventivos, introduciendo incluso un riesgo para la independencia funcional al emitirse recomendaciones en el marco de asesorías.

Por otra parte, la información presentada en los Informes Anuales de Labores y en los Informes de Seguimiento de Recomendaciones no brinda al jerarca insumos completos, claros y oportunos para supervisar la ejecución del plan anual de trabajo, valorar el alcance de los riesgos cubiertos y evaluar el aporte real de la Unidad al fortalecimiento del control interno institucional.

En conjunto, estas excepciones no desconocen los aspectos positivos observados, pero sí limitan la capacidad de la Auditoría Interna para demostrar plenamente la efectividad y el valor de su gestión, afectan la transparencia institucional y reducen la utilidad de los servicios como herramientas para la toma de decisiones estratégicas del INA.

Aplicación inconsistente de los procedimientos establecidos para los servicios de auditoría y uso inapropiado de recomendaciones en los servicios de asesoría

¿Qué encontramos?

- 1.1. La Auditoría Interna del INA cuenta con políticas y procedimientos¹ para guiar la prestación de sus servicios, sin embargo, se identificaron deficiencias en su implementación, las cuales comprometen la consistencia, calidad y cumplimiento de estándares profesionales.
- 1.2. Del análisis de 51 expedientes de auditoría correspondientes al período 2023-2024, en el 51% (26) se evidenciaron incumplimientos en la aplicación de los procedimientos normados y específicos requeridos, afectando la calidad de la documentación, la trazabilidad de los papeles de trabajo y la evidencia de los mecanismos de supervisión (Ver Ilustración N° 2).

Ilustración N° 2 Debilidades en la implementación de políticas y procedimientos de los servicios de auditoría



Fuente: Elaboración CGR.

- 1.3. Adicionalmente, se determinó que el 78% de las 22 asesorías emitidas entre 2023 y 2025 incluyeron recomendaciones formales, práctica que contraviene la naturaleza preventiva y no vinculante para este servicio. Estas recomendaciones -incluidas en secciones específicas o dentro del cuerpo del documento- abordan ajustes a reglamentos, procedimientos internos o procesos de contratación.

¹ Procedimientos PR-AI del 01 al 07 y P-AI-14.

Aplicación inconsistente de los procedimientos establecidos para los servicios de auditoría y uso inapropiado de recomendaciones en los servicios de asesoría

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.4. Las debilidades descritas obedecen a una supervisión y seguimiento insuficiente sobre la ejecución de los procesos internos, lo que ha permitido que los procedimientos establecidos no se apliquen de manera sistemática, oportuna y consistente. Además de la ausencia prolongada, desde julio 2022, de una persona Subauditora², lo cual ha generado una sobrecarga de funciones para la Auditoría Interna³.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.5. La Unidad de Auditoría Interna debe establecer y asegurar la aplicación efectiva de la normativa interna —principalmente políticas y procedimientos— que rige la prestación de sus servicios. Su correcta implementación constituye un requisito legal y técnico que permita asegurar la calidad, consistencia, trazabilidad y profesionalismo de su trabajo⁴.
- 1.6. Los servicios deben ejecutarse conforme a sus objetivos y alcances, sustentados en evidencia competente, confiable y suficiente.⁵ Los servicios de auditoría se clasifican en servicios de auditoría y preventivos⁶. Los servicios de auditoría comprenden auditorías financieras, operativas y de carácter especial, enfocadas en la evaluación ex post de la gestión y el cumplimiento normativo. Por su parte, los servicios preventivos buscan fortalecer el Sistema de Control Interno y la toma de decisiones, incluyendo la asesoría, la advertencia de riesgos y la autorización de libros⁷. En este marco, los servicios de asesoría no deben incluir recomendaciones formales, ya que estas corresponden exclusivamente a los servicios de auditoría y requieren un proceso metodológico distinto y más riguroso⁸.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.7. El incumplimiento de las políticas y procedimientos que regulan la prestación de los servicios de auditoría y preventivos afecta la consistencia, calidad y trazabilidad del trabajo desarrollado por la Unidad de Auditoría Interna, ya que no garantiza que los servicios se ejecuten conforme a los estándares técnicos y normativos aplicables. De persistir estas situaciones, se debilita la confiabilidad de los productos emitidos, se dificulta la diferenciación entre los servicios de auditoría y de asesoría y se introduce un riesgo para la independencia funcional, lo cual puede reducir el valor que la Auditoría Interna aporta a la gestión institucional del INA y a la toma de decisiones del jerarca.

² Nombrada desde septiembre de 2025.

³ Señalado por la Auditoría Interna en oficio AI-0380-2025 del 8 de diciembre de 2025.

⁴ Norma 208 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (NGASP) y 2.9 de las NEAI.

⁵ Normas 2.5 y 2.8 de las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (NEAI), la norma 210 incisos 01 y 02 de las NGASP y el artículo 62 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna (ROFAI).

⁶ Norma 1.1.4 de las NEAI.

⁷ Norma 2.3 de las NEAI.

⁸ Norma 2.1 de las NEAI.

Debilidades en la información reportada al jerarca para rendir cuentas

¿Qué encontramos?

- 2.1. La Auditoría Interna del INA presenta deficiencias en sus informes de rendición de cuentas (Informe Anual de labores y de Seguimiento de recomendaciones), lo que limita que el jerarca disponga de información clara, completa y oportuna para la toma de decisiones, la supervisión del Plan Anual de Trabajo (PAT) y la administración del riesgo institucional.
- 2.2. Los Informes Anuales de Labores 2023 y 2024 no permiten determinar con precisión la ejecución efectiva de los productos del PAT, debido a que no mantienen la estructura por procesos utilizada en la planificación y omiten la correspondencia entre productos planificados y productos emitidos. Asimismo, los informes omiten información sobre los riesgos cubiertos y la cobertura del universo auditable, lo que impide valorar la pertinencia y el alcance real del trabajo efectuado.
- 2.3. Por otra parte, los informes de seguimiento de recomendaciones elaborados por la Auditoría Interna son parciales debido a que se presentan con un desfase temporal, pues cubren periodos de gestión anteriores al año inmediato de la presentación del informe. Este desfase se traduce en la omisión de información de la gestión más reciente (recomendaciones dentro de plazo) y la exclusión de elementos analíticos claves para la toma de decisiones, tales como la antigüedad y el riesgo asociado de las recomendaciones en seguimiento. Lo anterior, según el siguiente detalle:

Ilustración N°3 Informes de seguimiento de recomendaciones período 2022-2024

Informe del 2022	Informe del 2023	Informe del 2024
Elaborado en noviembre 2023	Elaborado en diciembre 2024	No fue remitido ni presentado ante la Junta Directiva
Se remite por oficio y es presentado ante la Junta Directiva el 15/01/2024	Remitido por oficio, no se presenta en sesión de Junta Directiva	

Fuente: Elaboración CGR.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.4. Las regulaciones internas y los controles de la Unidad no garantizan la calidad, integridad ni oportunidad de los productos de rendición de cuentas. Aunque los informes son enviados a la Junta Directiva, su contenido se ha orientado a aspectos considerados representativos por la Unidad, omitiendo información esencial para respaldar adecuadamente la gestión realizada y evidenciar el cumplimiento del PAT, el estado de las recomendaciones y el análisis de riesgos.
- 2.5. Asimismo, durante un periodo prolongado no se contó con un quórum estructural en la Junta Directiva, lo que impidió la realización de las sesiones⁹.

⁹ Señalado por la Auditoría Interna en correo electrónico del 6 de noviembre de 2025.

Debilidades en la información reportada al jerarca para rendir cuentas

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.6. La rendición de cuentas es un proceso formal, integral y permanente, mediante el cual la Auditoría Interna debe no solo cumplir con el deber de informar, sino también demostrar el valor, alcance y resultados de su gestión anual ante el jerarca¹⁰.
- 2.7. Para ello, el auditor interno debe informar al jerarca, de forma oportuna y al menos una vez al año, sobre la gestión realizada, el grado de cumplimiento del PAT, los logros relevantes, el estado de las recomendaciones de los órganos de control, así como los asuntos relevantes sobre dirección, exposiciones al riesgo y control¹¹. Para ello, los informes deben presentar información suficiente, clara, trazable y coherente con el PAT y con los procesos de trabajo de la Unidad.
- 2.8. En ese sentido y en materia de control interno, le corresponde al jerarca velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo, así como tomar, de inmediato, las medidas correctivas requeridas ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades¹².

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.9. La ausencia de información suficiente, clara y actualizada en los mecanismos de rendición de cuentas limita la capacidad del Jerarca y la Junta Directiva para evaluar la gestión de la Auditoría Interna, debilita la trazabilidad y confiabilidad de los resultados alcanzados, reduce la transparencia institucional y dificulta demostrar el aporte real de la Unidad al fortalecimiento del control interno y la gestión institucional del INA.
- 2.10. Asimismo, los retrasos en la presentación del estado de las recomendaciones limita la capacidad del Instituto para corregir desviaciones, fortalecer procesos y evitar la persistencia de riesgos críticos. Esto afecta directamente la gobernanza, la integridad del control interno y el valor público generado por la Auditoría Interna.

¹⁰ Norma 2.6 de las NEAI.

¹¹ Artículo 22, inciso g) de la Ley General de Control Interno N° 8292, Normas 2.2, y 2.6 de las NEAI y el artículo 46 inciso g) del ROFAI.

¹² Artículo 12, incisos a) y b) de la Ley General de Control Interno N° 8292.

Responsables

- A Alfredo Hasbum Camacho, en su calidad de Auditor Interno o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p>D1. Implementar los mecanismos de supervisión y seguimiento del: a) procedimiento de auditoría, que permita garantizar la validez, integridad y trazabilidad de los papeles de trabajo y la documentación adecuada de los mecanismos de supervisión, y b) el procedimiento de asesorías que permita que los informes se encuentren vinculados a criterios, opiniones u observaciones que coadyuven a la toma de decisiones, sin emitir recomendaciones o sugerencias, en estricto acatamiento de la normativa interna vigente (párrafos del 1.1 al 1.7).</p>	<p>Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General:</p> <ol style="list-style-type: none"> A más tardar el 31 de julio de 2026 un primer informe de avance donde se evidencie la implementación de los mecanismos de supervisión y seguimiento. A más tardar el 30 de noviembre de 2026 un segundo informe de avance donde se evidencie la implementación de los mecanismos de supervisión y seguimiento.
<p>D2. Elaborar, divulgar e implementar una directriz que establezca la información mínima que debe de contener los informes anuales de la ejecución del plan de trabajo y el estado de las recomendaciones, que presente dicha Unidad a la Junta Directiva. Dichos informes deberán considerar, al menos, lo siguiente: a) Grado de cumplimiento de las actividades incorporadas en plan de trabajo anual, asegurando la trazabilidad de los resultados alcanzados. b) Estado de las recomendaciones y disposiciones emitidas por los órganos de control y fiscalización, vigentes e indicar su estado, antigüedad y riesgo asociado. c) Asuntos relevantes sobre dirección, exposiciones al riesgo y control. d) Detalle de los riesgos abordados y la cobertura alcanzada del universo auditable e) Otros indicadores de gestión que se consideren relevantes para el Instituto (párrafos del 2.1 al 2.9).</p>	<p>Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General:</p> <ol style="list-style-type: none"> A más tardar el 31 de marzo de 2026 una certificación en la que se haga constar que se elaboró y divulgó la directriz. A más tardar el 29 de mayo de 2026 una certificación en la que se haga constar que se implementó la directriz.

Responsables

- A la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje

D3. Elaborar e implementar un mecanismo de control que permita realizar el análisis integral de los informes anuales de la ejecución del plan de trabajo y del estado de las recomendaciones de la Auditoría Interna, que presente dicha Unidad a la Junta Directiva, como apoyo para la toma de decisiones informadas. Dichos informes deberán considerar, al menos, lo siguiente: a) Grado de cumplimiento de las actividades incorporadas en plan de trabajo anual, asegurando la trazabilidad de los resultados alcanzados. b) Estado de las recomendaciones y disposiciones vigentes emitidas por los órganos de control y fiscalización, indicar porcentaje de avance, antigüedad y riesgo asociado. c) Asuntos relevantes sobre dirección, exposiciones al riesgo y control. d) Detalle de los riesgos abordados y la cobertura alcanzada del universo auditable e) Otros indicadores de gestión que se consideren relevantes para el Instituto (párrafos del 2.1 al 2.9).

Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General:

- a. A más tardar el 27 de febrero de 2026 copia del acuerdo donde conste la elaboración del mecanismo de control.
- b. A más tardar el 31 de agosto de 2026 copia del acuerdo donde conste la implementación del citado mecanismo de control.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial (cumplimiento) sobre la gestión de la Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aprendizaje relacionada con ética y gobernanza. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si las instituciones públicas actúan conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables, así como a los principios de buena administración. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados a la Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aprendizaje mediante el oficio DFOE-CAP-1828 (14869)-2025 del 14 de agosto de 2025. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- **Objetivo:** Determinar si la AI del INA cumple con los aspectos relacionados a profesionalidad, gobierno y gestión de su función, conforme al marco regulatorio aplicable con el fin de determinar oportunidades de mejora que coadyuven a su fortalecimiento como componente orgánico del Sistema de Control Interno.
- **Alcance:** El período para el análisis comprende desde el 01 de enero de 2024 y hasta el 15 de noviembre de 2025, ampliándose cuando se considere necesario¹³.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Ley General de Control Interno (Nº 8292)	Artículos 12 inciso a) y b), 13 inciso d), 14, 21, 22, 25, 27, 28, 30, 32, 34 inciso a), y 39.
Ley General de la Administración Pública (Nº 6227)	Artículo 4.
Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)	Normas 1.6, 1.9, 3.1, 3.2, 3.3, 4.5.1, y 5.7.
Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)	Normas 101, 102, 104, 105, 106, 107, 203, 205, 208, 210, y 210.04.
Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009)	Secciones 1.1.3 al 2.8.

¹³ El periodo de análisis se amplió al 2022, por la valoración de elementos adicionales durante la actividad de examen.

Marco General de la auditoría

Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la Contraloría General de la República (R-CO-83-2018)

Secciones 2.2, 2.2.2, y 7.2.

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del INA

En su totalidad.

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para la recolección de información se aplicaron entrevistas, consultas escritas a distintas unidades, una visita a la Unidad de Auditoría Interna y sesiones de trabajo con la Auditoría Interna y la Administración Activa para validar los resultados de la auditoría.

Comunicación preliminar

El 04 de diciembre de 2025 se realizó la comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría, con la participación de personas representantes del Instituto Nacional de Aprendizaje. El borrador del informe fue remitido el 28 de noviembre de 2025, recibiendo observaciones el 09 de diciembre de 2025. Estas observaciones, tras ser valoradas, se atendieron en el informe final.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución [R-DC-144-2015](#). La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Humberto Perera Fonseca.