



Componentes críticos de la capacidad de gestión de la Universidad Estatal a Distancia

Dirigido a la Universidad Estatal a Distancia

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-CAP-IAD-00005-2026
9 de octubre de 2026

¿Qué auditamos?

Los componentes críticos de la capacidad de gestión de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), asociados a su gobernanza institucional y de tecnologías de información, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, conforme al marco regulatorio y prácticas aplicables.

¿Por qué es importante?

La capacidad de gestión permite a una administración orientar sus recursos y decisiones al cumplimiento de los objetivos institucionales con el propósito de generar valor público, garantizar la continuidad de los servicios y lograr la satisfacción ciudadana. En la UNED, esta capacidad resulta relevante por su modelo de educación a distancia, que requiere una efectiva articulación entre la gobernanza institucional y sus tecnologías de información. Contar con mecanismos efectivos de gobernanza permite orientar las decisiones hacia las prioridades, corregir oportunamente las debilidades y riesgos identificados, así como asegurar que las tecnologías de información contribuyan a la continuidad de los servicios y al cumplimiento de los fines de la Universidad.

¿Qué concluimos?

Los componentes críticos de la capacidad de gestión asociados con su gobernanza institucional y de tecnologías de información de la UNED presentan **incumplimientos en aspectos significativos** del marco normativo y técnico aplicable. Aunque estos incumplimientos no abarcan la totalidad de los componentes evaluados, las brechas identificadas en la aplicación, actualización y articulación de los mecanismos de gobernanza afectan aspectos esenciales para orientar oportunamente la gestión hacia las prioridades institucionales y sostener la continuidad de los servicios.

Resultados

Predominio de asuntos operativos en el Consejo Universitario y seguimiento de acuerdos sin criterios uniformes de priorización y plazo. En el Consejo Universitario predominan los asuntos de carácter operativo, lo que reduce el espacio para la atención de decisiones estratégicas. Además, no se dispone de criterios para priorizar los acuerdos y administrar sus plazos, lo que afecta la oportunidad de su cumplimiento.

El seguimiento institucional no asegura la atención oportuna de recomendaciones de auditoría y medidas de administración del riesgo. La UNED dispone de mecanismos formales de seguimiento; sin embargo, persisten recomendaciones y medidas pendientes o vencidas. El seguimiento se concentra en su estado y plazos, sin prevenir suficientemente los retrasos ni analizar sus causas.

La gobernanza de TI no mantiene actualizadas las prioridades tecnológicas ni asegura integralmente la continuidad e interoperabilidad de los sistemas. La UNED mantiene criterios de priorización tecnológica sin reevaluación desde 2016, no ha validado integralmente la capacidad de recuperación de los servicios críticos y carece de mecanismos institucionales para identificar, priorizar y dar seguimiento a las necesidades de integración e interoperabilidad de los sistemas.

Auditoría en datos



¿Qué comprende la capacidad de gestión?

Comprende el desempeño en la administración de los recursos institucionales (humanos, financieros, tecnológicos, bienes y servicios), considerando la estrategia, estructura, procesos, información, liderazgo, cultura, competencias y equipos, en procura del cumplimiento de los objetivos, la generación de valor, la continuidad de los servicios y la satisfacción ciudadana.

¿Qué nos dicen los índices de capacidad de gestión?

La Contraloría General evaluó a la UNED mediante los Índices de Capacidad de Gestión, que analizan subsistemas y niveles como se muestra en la Figura N.º 1.

Figura 1

Subsistemas de los Índices de Capacidad de Gestión.



Fuente: Elaboración CGR a partir del sitio web de los Índices de Capacidad de Gestión, 2026.

Estos niveles evidencian retos importantes en gobernanza, procesos y articulación interna, que sirvieron de base para definir los componentes críticos evaluados en esta auditoría.

¿Cuáles son los componentes críticos de la capacidad de gestión evaluados en la UNED?

En este estudio se evaluaron dos componentes críticos, determinados por un análisis de los Índices de Capacidad de Gestión de la CGR:

- **Gobernanza Institucional:** Comprende la estructura organizativa y los mecanismos de dirección, supervisión y control de la UNED, así como las acciones para atender las recomendaciones de los órganos de control, con el fin de apoyar la toma de decisiones,

corregir deficiencias, mitigar riesgos y fortalecer la gestión institucional.

- **Gobernanza de Tecnologías de Información:** Comprende los mecanismos implementados por la UNED para dirigir estratégicamente las tecnologías de información, procurar su articulación con los objetivos y presupuesto institucionales, garantizar la continuidad y resiliencia de los servicios tecnológicos críticos y contribuir a la generación de información confiable, útil y oportuna para la toma de decisiones.

¿Cómo se organiza la UNED?

De acuerdo con su autonomía constitucional, su ley de creación y lo dispuesto en el Estatuto Orgánico y el Manual Organizacional, la UNED se organiza en distintos niveles e instancias con competencias diferenciadas. A continuación, en la Figura N.º 2 resume las instancias relevantes para los efectos de este estudio.

Figura 2

Organización de la UNED.



Fuente: Elaboración CGR. La ubicación gráfica de las instancias universitarias no representa por sí misma una relación jerárquica. Sus relaciones se determinan conforme a las competencias atribuidas por el Estatuto Orgánico y demás normativa universitaria.



Los componentes críticos de la capacidad de gestión institucional asociados con la gobernanza institucional y de tecnologías de información de la Universidad Estatal a Distancia presentan un **incumplimiento no generalizado** respecto del marco normativo y técnico aplicable. Esta valoración obedece a que la Universidad dispone, en términos generales, de estructuras, normativas, instancias y mecanismos para conducir la gestión institucional, dar seguimiento a sus decisiones, gestionar riesgos y orientar las tecnologías de información. Sin embargo, su funcionamiento no asegura de manera consistente que dichos mecanismos operen de forma articulada, actualizada y oportuna.

En la **gobernanza institucional**, la Universidad ha definido las competencias y las instancias responsables de atender los asuntos sometidos al Consejo Universitario. A pesar de ello, la gestión realizada no asegura una preparación técnica, administrativa y procedimental, ni el seguimiento oportuno de los acuerdos y acciones correctivas. La cantidad, naturaleza y diversidad de los asuntos sometidos al Consejo Universitario pueden incidir en los tiempos disponibles para su conocimiento, atención y seguimiento, sin perjuicio de las competencias que el Estatuto Orgánico y demás normativa universitaria atribuyen expresamente a dicho órgano.

Asimismo, debilita la capacidad institucional para corregir las deficiencias y mitigar los riesgos identificados.

En la **gobernanza de tecnologías de información**, los mecanismos institucionales y técnicos, no permiten asegurar la actualización periódica de las prioridades en tecnologías de información ni la articulación de las necesidades tecnológicas con los recursos disponibles. Asimismo, no permiten garantizar la validación integral de la capacidad de recuperación de los servicios críticos, ni la integración e interoperabilidad de los sistemas. Esto debilita la infraestructura tecnológica de respaldo para el cumplimiento de los objetivos institucionales y la continuidad de los servicios.

Por tanto, el incumplimiento identificado no deriva de la ausencia generalizada de los elementos requeridos para la gobernanza, sino de brechas en su aplicación y articulación que reducen su efectividad. Esto limita que la estructura de decisión, los mecanismos de seguimiento y gestión del riesgo y la gobernanza de tecnologías de información funcionen de manera integrada para orientar la gestión hacia las prioridades institucionales, sostener la continuidad de los servicios y contribuir al cumplimiento de los fines de la UNED.

Predominio de asuntos operativos en el Consejo Universitario y seguimiento de acuerdos sin criterios uniformes de priorización y plazo

¿Qué encontramos?

- 1.1.** Se determinó que la UNED dispone de una estructura organizativa formal que define funciones, competencias, niveles de autoridad y mecanismos de coordinación. La revisión del Estatuto Orgánico, el Estatuto de Personal, el Manual Organizacional y una muestra de acuerdos¹ evidenció que las principales instancias decisorias ejercen, en términos generales, las atribuciones que les han sido asignadas.
- 1.2.** No obstante lo anterior, la gestión de los asuntos sometidos al Consejo Universitario de la UNED no asegura una preparación técnica, administrativa y procedimental que facilite su resolución, ni que las acciones derivadas de sus acuerdos se administren con criterios institucionales formalizados. En la actividad decisoria del Consejo predominan los asuntos de naturaleza operativa² y, en el seguimiento de los acuerdos, no se han establecido criterios para priorizar las acciones, definir sus plazos, justificar las prórrogas y escalar los atrasos.
- 1.3.** De los 692 acuerdos adoptados entre enero de 2023 y junio de 2026, 594 (85,8%) correspondieron a asuntos de naturaleza operativa, 80 (11,6%) a asuntos estratégicos³ y 18 (2,6%) combinaron ambos componentes. Esta composición evidencia el peso de los asuntos operativos en la agenda del Consejo; sin embargo, la clasificación operativa no supone por sí misma una actuación improcedente, pues la intervención del órgano colegiado puede ser requerida por reserva normativa, materialidad, riesgo o desviación.
- 1.4.** Un ejemplo de la intervención del órgano colegiado y sus comisiones, donde se precisó la revisión integral y sucesivos análisis, corresponde a la propuesta de reforma del Reglamento de la Defensoría Estudiantil, la cual requirió ocho sesiones entre octubre de 2024 y febrero de 2025. Para la modificación del artículo 32 bis del Estatuto de Personal, se conformaron comisiones y subcomisiones encargadas de revisar antecedentes y elaborar o modificar propuestas normativas. En materia de gestión de activos, el Consejo Universitario devolvió a la Administración una solicitud de enajenación de una computadora para que ampliara su justificación y aportara la documentación de respaldo.
- 1.5.** En la Figura N.º 3 se pueden distinguir algunos de los asuntos de carácter operativo sometidos al conocimiento del Consejo Universitario y de sus comisiones que fueron identificados, a partir del análisis de 692 acuerdos.

¹ 40 acuerdos sobre asuntos estratégicos y operativos de un total de 156 (25,6%) durante 2024 y 2025.

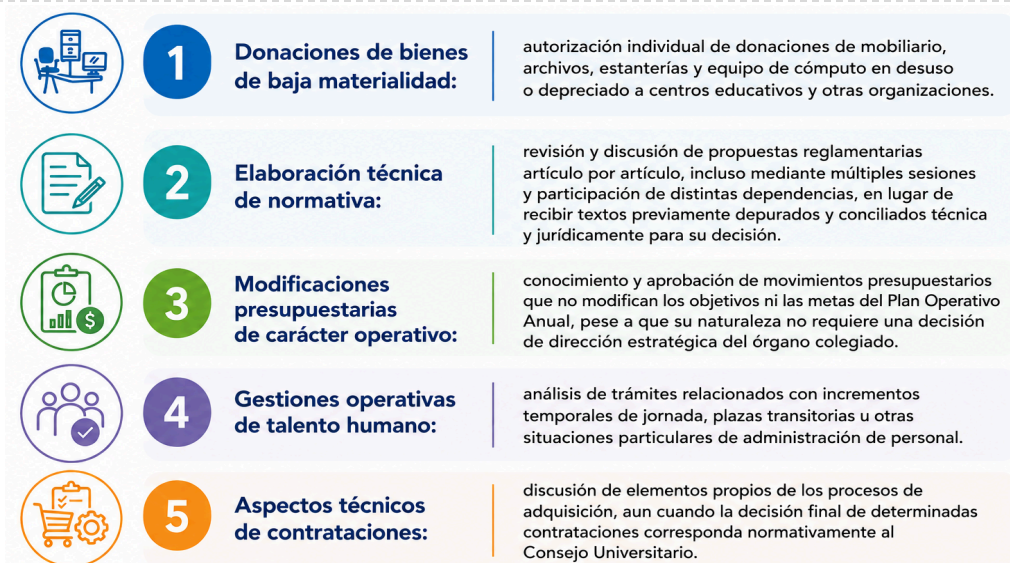
² Conforme a la clasificación utilizada exclusivamente para efectos de esta auditoría, se entiende como “asunto de ejecución ordinaria, técnico, administrativo, procedimental o de trámite dentro de marcos previamente aprobados. Un asunto operativo puede escalar por reserva normativa, materialidad, riesgo o desviación”. Esta categorización metodológica no modifica ni sustituye las competencias atribuidas al Consejo Universitario por el Estatuto Orgánico y demás normativa institucional.

³ Asunto que define o modifica la dirección institucional, políticas, planes, estructura/distribución de competencias, recursos o riesgos materialmente relevantes, o que implica supervisión y rendición de cuentas al máximo nivel.

Predominio de asuntos operativos en el Consejo Universitario y seguimiento de acuerdos sin criterios uniformes de priorización y plazo

Figura 3

Ejemplos de asuntos operativos atendidos por el Consejo Universitario de la UNED.



Fuente: Elaboración CGR a partir de una muestra de acuerdos del Consejo Universitario de la UNED, 2024-2025.

- 1.6. Asimismo, la gestión de las acciones de seguimiento asociadas a los acuerdos del Consejo Universitario presenta debilidades en cuanto a la definición de plazos, su seguimiento y la oportunidad de cumplimiento, tal y como se puede observar en la Figura N.º 4.

Figura 4

Estado de las acciones de seguimiento.



Nota: Las características de los plazos no constituyen categorías excluyentes respecto al estado de las acciones.

Fuente: Elaboración CGR a partir de información suministrada por la UNED con corte al 30 de junio de 2026.

Predominio de asuntos operativos en el Consejo Universitario y seguimiento de acuerdos sin criterios uniformes de priorización y plazo

- 1.7.** Aunado a lo anterior, se identificaron periodos prolongados de atención tanto en las acciones vencidas como en aquellas que se mantenían dentro del plazo vigente. En ambos grupos, más de la mitad de las acciones pendientes se originó en acuerdos adoptados al menos un año antes del corte del estudio, y alrededor de una cuarta parte correspondía a acuerdos con dos años o más desde su adopción, según se detalla en la Figura N.º 5.

Figura 5

Antigüedad de las acciones de seguimiento pendientes.

Porcentaje de acciones según tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo, al 30 de junio de 2026.

Tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo	EN TIEMPO (86 acciones)	VENCIDAS (91 acciones)
 Menos de 1 año	46,5 % 40 acciones	46,2 % 42 acciones
 De 1 a menos de 2 años	29,1 % 25 acciones	25,3 % 23 acciones
 De 2 años o más	24,4 % 21 acciones	28,6 % 26 acciones

Nota: Los porcentajes no son acumulativos y la antigüedad se calcula desde la fecha de adopción del acuerdo hasta el 30 de junio de 2026.

Fuente: Elaboración CGR a partir de una muestra de acuerdos del Consejo Universitario de la UNED, 2024-2025.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.8.** Aunque la normativa organizacional distribuye funciones y competencias, y la Universidad cuenta con mecanismos formalizados para la comunicación y seguimiento de los acuerdos del Consejo Universitario, este marco normativo y los mecanismos existentes no se han articulado con criterios institucionales formalizados y de aplicación uniforme para gestionar el flujo de asuntos antes de su inclusión en la agenda del Consejo. En particular, no se acreditó un proceso que integre la clasificación según naturaleza, relevancia, materialidad y riesgo; la verificación de requisitos de admisibilidad y suficiencia documental; la asignación de las actividades preparatorias a las instancias técnicas, administrativas y procedimentales; y los supuestos de escalamiento al órgano colegiado.
- 1.9.** Asimismo, la Universidad no dispone de criterios institucionales formalizados para clasificar y priorizar los acuerdos, ni para establecer y modificar sus plazos de atención considerando su naturaleza, complejidad, prioridad e impacto. En consecuencia, estos aspectos se definen principalmente según las condiciones particulares de cada caso y el criterio de las instancias responsables.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

Predominio de asuntos operativos en el Consejo Universitario y seguimiento de acuerdos sin criterios uniformes de priorización y plazo

- 1.10.** La Administración Activa debe disponer de una estructura organizativa que apoye el logro de los objetivos institucionales, en la cual se definan las relaciones de jerarquía, dependencia y coordinación, así como la autoridad y responsabilidad correspondientes. Asimismo, dicha estructura debe ser evaluada y ajustada cuando la dinámica institucional, el entorno y los riesgos relevantes así lo requieran, de manera que las funciones y decisiones sean ejercidas por las instancias competentes conforme al ordenamiento jurídico⁴.
- 1.11.** En ese marco, la distribución de funciones y los niveles de autorización y aprobación deben permitir que las actividades operativas sean atendidas por las instancias que cuentan con la competencia y especialización correspondientes, sin perjuicio de aquellas decisiones que el ordenamiento jurídico atribuya expresamente al órgano colegiado. A su vez, la gestión institucional debe contar con actividades de dirección, supervisión y control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de las decisiones adoptadas y permitan emprender oportunamente las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos institucionales⁵.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.12.** La participación del Consejo y de sus comisiones en actividades preparatorias y en asuntos operativos de baja materialidad o riesgo susceptibles de ser tramitados previamente por instancias técnicas competentes reduce el tiempo disponible para el ejercicio de su función deliberativa. Además, incrementa el riesgo de que los asuntos que sí requieren su decisión conforme al marco normativo vigente no sean conocidos con la oportunidad y suficiencia técnica necesarias.
- 1.13.** La falta de criterios uniformes para priorizar las acciones y administrar sus plazos genera tratamientos diferentes para situaciones comparables, dificulta anticipar atrasos y aumenta el riesgo de acumulación, prórrogas y vencimientos. Al 30 de junio de 2026 ese riesgo se había materializado en 91 acciones vencidas, 142 acciones con al menos una prórroga y 47 acciones pendientes con dos años o más de antigüedad, lo que reduce la oportunidad con que las decisiones del Consejo se convierten en acciones institucionales.

⁴ Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, artículos 4, 225 y 269; Ley General de Control Interno, N.º 8292, artículo 13, incisos c) y d); Normas de Control Interno para el Sector Público, 2.5 “Estructura organizativa”, 2.5.1 “Delegación de funciones”, 2.5.2 “Autorización y aprobación” y 2.5.3 “Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones”; Estatuto Orgánico y normativa institucional aplicable a la distribución de competencias y niveles de autoridad.

⁵ Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, artículos 4, 225 inciso 1) y 269 inciso 1); Ley General de Control Interno, N.º 8292, artículo 13, incisos c) y d); Normas de Control Interno para el Sector Público, 2.5.1 “Delegación de funciones”, 2.5.2 “Autorización y aprobación”, 4.5 “Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones” y 4.5.1 “Supervisión constante”; Estatuto Orgánico y demás normativa institucional aplicable a la distribución de competencias.

El seguimiento institucional no asegura la atención oportuna de recomendaciones de auditoría y medidas de administración del riesgo

¿Qué encontramos?

- 2.1.** Los mecanismos de seguimiento de la gobernanza institucional no garantizan la atención oportuna de las recomendaciones de auditoría ni de las medidas de administración del riesgo. La gestión se concentra en controlar el estado y los plazos de las acciones, pero no analiza sistemáticamente las causas de los retrasos. Además, estos mecanismos carecen de un monitoreo preventivo del riesgo de incumplimiento y no contemplan la gestión de los casos que superan los plazos establecidos.
- 2.2.** Al respecto, la UNED dispone de procedimientos⁶ y mecanismos formalmente establecidos para registrar, dar seguimiento y rendir cuentas sobre las recomendaciones y medidas de administración del riesgo derivadas de los diferentes procesos de control institucional. Asimismo, la información sobre su estado de atención es comunicada periódicamente a las instancias responsables y al Consejo Universitario para efectos de seguimiento y toma de decisiones.
- 2.3.** No obstante, se mantienen recomendaciones de auditoría y medidas de administración de riesgos pendientes de ejecución y con plazos vencidos. Esta situación se presenta tanto en las medidas definidas por la propia Universidad para administrar los riesgos institucionales como en las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna (AI).
- 2.4.** En relación con las medidas de administración del riesgo, entre 2024 y 2025 aumentó tanto la cantidad de medidas ejecutadas como el total de acciones por atender; sin embargo, estas últimas crecieron en mayor proporción. Esta situación se puede observar en la Figura N.º 6.

Figura 6

Estado de acciones correctivas de control emitidas por el Programa de Control Interno.



*Nota: 1) Los estados "en proceso" y "vencidas" no son excluyentes.
2) Los porcentajes pueden no sumar 100% debido al redondeo.*

Fuente: Elaboración CGR a partir de información suministrada por la UNED con corte al 30 de junio de 2026.

⁶ Procedimiento gestión de los procesos de valoración del riesgo, autoevaluación del Sistema de Control Interno y Seguimiento; así como el Procedimiento seguimiento en la implementación de recomendaciones de los informes de Auditorías y disposiciones de la CGR.

El seguimiento institucional no asegura la atención oportuna de recomendaciones de auditoría y medidas de administración del riesgo

2.5. En cuanto a las recomendaciones emitidas por la AI, la información analizada evidencia que se mantienen recomendaciones vencidas respecto de las cuales no se evidenciaron decisiones efectivas para eliminar las causas que impiden su implementación, redefinir justificadamente su atención o adoptar las medidas institucionales correspondientes. El estado de atención de las recomendaciones se presenta en la Figura N.º 7.

Figura 7

Estado de acciones correctivas de control emitidas por la Auditoría Interna.



Nota: 1) Los estados “en proceso” y “vencidas” no son excluyentes.
2) Los porcentajes pueden no sumar 100% debido al redondeo.

Fuente: Elaboración CGR a partir de información suministrada por la UNED con corte al 30 de junio de 2026.

2.6. Asimismo, en los casos analizados con plazos de atención vencidos, no se evidencia la aplicación de mecanismos institucionales orientados a determinar las causas del retraso, y cuando correspondiera, adoptar las medidas o consecuencias previstas en la normativa institucional.

¿Por qué se presenta este resultado?

2.7. La situación responde, principalmente, a que los mecanismos institucionales para gestionar las acciones derivadas de los procesos de control han sido concebidos con énfasis en el registro y reporte de su estado de cumplimiento, sin integrar el análisis de los factores que inciden en su ejecución ni la gestión de las desviaciones que puedan comprometer su atención oportuna. Como resultado, el seguimiento se concentra en comunicar avances y recordar compromisos, en lugar de generar información que permita anticipar y atender las causas de los retrasos.

2.8. Asimismo, el seguimiento se realiza principalmente una vez que las acciones presentan retrasos o se aproximan a su vencimiento, sin mecanismos de monitoreo preventivo y alertas tempranas que permitan identificar anticipadamente riesgos de incumplimiento, para así escalar los casos que lo requieran y promover acciones antes del vencimiento de los plazos. Adicionalmente, la gestión de los retrasos o incumplimientos injustificados no incorpora de manera sistemática la determinación y aplicación de las acciones previstas en la normativa institucional.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

2.9. La Administración Activa debe disponer y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan gestionar oportunamente las recomendaciones de auditoría y las medidas de administración del riesgo emitidas por las instancias de control competentes; monitorear preventivamente los plazos establecidos; identificar y analizar las causas de los incumplimientos; y adoptar las acciones

El seguimiento institucional no asegura la atención oportuna de recomendaciones de auditoría y medidas de administración del riesgo

correspondientes para corregir las debilidades identificadas y reducir los riesgos asociados, fortaleciendo continuamente el sistema de control interno y la gestión institucional⁷.

¿Qué pasa si no se corrige

- 2.10.** De mantenerse la situación identificada, las debilidades y riesgos que dieron origen a las recomendaciones de auditoría y medidas de administración del riesgo pueden permanecer sin ser corregidos durante períodos superiores a los previstos, reduciendo la oportunidad con que los procesos de control se traducen en mejoras efectivas de la gestión institucional. Por ejemplo, la falta de implementación de la recomendación relacionada con la automatización del proceso de valoración de riesgos, mantiene al Programa de Control Interno realizando el seguimiento de más de 1.100 medidas de administración de riesgos mediante herramientas manuales; asimismo, permanecen pendientes ajustes contables asociados a vehículos que ya no se encuentran en uso o disposición física de la Universidad, debido a que no se han completado las acciones requeridas para formalizar su disposición.
- 2.11.** Además, la acumulación de acciones pendientes y vencidas incrementa la necesidad de destinar recursos institucionales a su seguimiento administrativo, lo cual limita la capacidad para concentrarlos en la corrección efectiva de las situaciones identificadas y en nuevas oportunidades de mejora. En consecuencia, se reduce la capacidad del Sistema de Control Interno (SCI) para apoyar de manera oportuna el cumplimiento de los objetivos institucionales y la mejora continua de la gestión.

⁷ Ley General de Control Interno, N.º 8292, artículos 12 y 17; Normas de Control Interno para el Sector Público, particularmente la norma 6.3 relativa a las actividades de seguimiento del sistema de control interno; Reglamento para la operación y mantenimiento del SCI de la UNED; y Reglamento de Organización y Funcionamiento de la AI de la UNED.

La gobernanza de TI no mantiene actualizadas las prioridades tecnológicas ni asegura integralmente la continuidad e interoperabilidad de los sistemas

¿Qué encontramos?

- 3.1.** Los mecanismos de gobernanza de tecnologías de información no aseguran la revisión y actualización periódica de los criterios de priorización tecnológica, ni procuran la articulación de las necesidades institucionales y los recursos disponibles. Adicionalmente, esos mecanismos no aseguran la validación integral de la capacidad de recuperación de los servicios tecnológicos críticos, ni la identificación, priorización y atención de las necesidades de integración e interoperabilidad de los sistemas de información.
- 3.2.** La UNED dispone de un marco formal para la gobernanza de las tecnologías de información, integrado por directrices, políticas, estructuras de decisión y metodologías institucionales, entre ellas el Marco de Gobierno y Gestión de Tecnologías de Información (TI), el Plan Táctico de Tecnologías de Información (PTTI), las Políticas de gestión del riesgo y continuidad de los servicios en la UNED, la Metodología de Proyectos de TI y la Comisión Estratégica de Tecnologías de Información y Comunicaciones (CETIC)⁸. Asimismo, cuenta con infraestructura tecnológica de respaldo y con mecanismos institucionales y técnicos orientados a promover la integración de los sistemas de información y la recuperación de los servicios ante eventos disruptivos.
- 3.3.** No obstante, el análisis evidenció que los criterios de priorización tecnológica y de identificación de los servicios tecnológicos críticos no han sido reevaluados periódicamente. Asimismo, se determinó que existen iniciativas tecnológicas prioritarias cuya ejecución no se encuentra articulada con los recursos presupuestarios requeridos. En esa misma línea, no se ha validado integralmente la capacidad de recuperación de los servicios tecnológicos críticos. Además, si bien existen mecanismos institucionales relacionados con la integración e interoperabilidad de los sistemas de información, estos no permiten identificar, priorizar y dar seguimiento de manera proactiva a las necesidades institucionales en esta materia.
- 3.4.** En cuanto a los criterios de priorización tecnológica y la identificación de los servicios críticos, la Universidad continúa aplicando una categorización de niveles (Alta, Media y Baja) aprobada en 2016, sin que se evidencie su reevaluación posterior considerando los cambios en la infraestructura tecnológica, los riesgos, los procesos académicos, administrativos y de apoyo, así como las dependencias entre los servicios tecnológicos. En consecuencia, no se cuenta con evidencia que permita asegurar que los criterios y niveles de priorización utilizados mantienen su pertinencia para identificar los servicios críticos y orientar las decisiones institucionales sobre su atención.
- 3.5.** Respecto de la articulación entre la planificación tecnológica y los recursos disponibles, se identificaron iniciativas incorporadas como prioritarias en los instrumentos de planificación tecnológica cuya ejecución estaba prevista, pero que no contaban con la totalidad de los recursos presupuestarios requeridos para su materialización. Entre ellos la renovación de la infraestructura y equipamiento tecnológico, así como el sistema de gestión académica y estudiantil.

⁸ Acta del Consejo Universitario N° 2406-2015, Artículo II, inciso 1-a) y Acta del Consejo Universitario N° 2433-2015, Artículo IV, inciso 1).

La gobernanza de TI no mantiene actualizadas las prioridades tecnológicas ni asegura integralmente la continuidad e interoperabilidad de los sistemas

- 3.6.** En relación con la integración e interoperabilidad de los sistemas de información, la Universidad ha implementado integraciones funcionales entre sistemas académicos, administrativos y de apoyo, así como mecanismos de control para identificar inconsistencias y fortalecer la calidad de la información; sin embargo, el Modelo de Arquitectura de Información, previsto para orientar la integración de los sistemas institucionales, no ha sido actualizado desde el año 2020.
- 3.7.** Aunado a lo anterior, la arquitectura y los mecanismos de integración⁹ e interoperabilidad de la UNED no aseguran que las necesidades derivadas de los procesos institucionales sean identificadas, priorizadas y atendidas sistemáticamente, particularmente aquellos relacionados con la información estudiantil y docente. Esta situación se puede observar en la Figura N.º 8.

Figura 8

Aplicaciones o sistemas independientes.



Fuente: Elaboración CGR a partir de información suministrada por la UNED, 2026.

- 3.8.** La DTIC desconoce las necesidades de interrelación e interoperabilidad de los 81 sistemas restantes que forman parte del portafolio de sistemas y aplicaciones, dado que su identificación es únicamente planteada y solicitada por el respectivo usuario líder de servicio (administrador funcional del sistema), quien es el responsable de definir los requerimientos que apoyen la gestión de los procesos institucionales bajo su ámbito de competencia.¹⁰

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.9.** La situación responde principalmente a que los mecanismos de gobernanza de TI si bien contemplan ciclos de revisión y seguimiento, no aseguran la articulación de la criticidad de los servicios tecnológicos, la priorización de las iniciativas, las necesidades de interoperabilidad de sus sistemas informáticos y los recursos requeridos para su ejecución. En consecuencia, los cambios en las necesidades, riesgos y condiciones institucionales no se incorporan sistemáticamente en esas decisiones.
- 3.10.** Asimismo, los instrumentos metodológicos y operativos previstos institucionalmente no han sido implementados de manera integral para validar la capacidad de recuperación para la continuidad y resiliencia de los servicios tecnológicos críticos, mediante la definición de los escenarios, alcance,

⁹ Respuesta a solicitud de información mediante oficio DTIC-2026-100 del 14 de agosto de 2026.

¹⁰ Respuesta a remisión del borrador de informe mediante oficio R-1353-2026 del 06 de octubre de 2026.

La gobernanza de TI no mantiene actualizadas las prioridades tecnológicas ni asegura integralmente la continuidad e interoperabilidad de los sistemas

responsabilidades y pruebas necesarias para comprobar la recuperación de dichos servicios desde la infraestructura de respaldo.

- 3.11.** Adicionalmente, si bien la UNED dispone de instrumentos institucionales que contemplan la integración e interoperabilidad de los sistemas de información, no se evidenció que tales mecanismos permitan identificar, priorizar y dar seguimiento sistemático a las necesidades derivadas de los procesos institucionales. A ello se suma que la evolución de estos sistemas ha respondido a necesidades específicas, lo que ha generado la coexistencia de aplicaciones con distintos niveles de integración. En consecuencia, la operación de estos sistemas podría requerir de consultas bajo demanda, intercambios de información entre bases de datos heterogéneas y actividades manuales o semiautomáticas para consolidar la información requerida por los distintos procesos institucionales.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.12.** La Administración Activa debe disponer y aplicar mecanismos de gobernanza de TI que permitan alinear las iniciativas tecnológicas con los objetivos institucionales, mantener actualizados los criterios de priorización tecnológica y la identificación de servicios tecnológicos críticos, articular dichas iniciativas con los recursos requeridos para su ejecución, validar la capacidad de recuperación de los servicios tecnológicos críticos y gestionar sistemáticamente la arquitectura, integración e interoperabilidad de los sistemas de información¹¹.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.13.** De mantenerse desactualizados los criterios de priorización tecnológica y su articulación con los recursos disponibles, existe el riesgo de que las inversiones y acciones tecnológicas no respondan a la criticidad, riesgos y necesidades actuales de los procesos institucionales.
- 3.14.** Mientras no se compruebe mediante pruebas integrales la capacidad de recuperación de los servicios tecnológicos críticos, podría persistir el riesgo de interrupciones prolongadas que afecten la continuidad de los procesos académicos, administrativos y de apoyo que dependen de ellos.
- 3.15.** Por otra parte, la permanencia de sistemas con distintos niveles de integración continuará requiriendo consultas, intercambios de datos y actividades manuales o semiautomáticas para consolidar la información, lo que incrementa los reprocesos y el riesgo de inconsistencias, y puede reducir la oportunidad con que la información se encuentra disponible para la gestión, el seguimiento de los objetivos institucionales y la toma de decisiones.

¹¹ Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, artículo 16 sobre los Sistemas de Información; Normas de Control Interno para el Sector Público, particularmente las disposiciones aplicables a la gestión y control de las tecnologías de información contenidas en la sección 4.4; Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información del MICITT, Capítulos I, III y XIII excepto el párrafo sobre política de innovación e investigación tecnológica.

Responsables

- Al Consejo Universitario de la UNED.

Disposición	Plazo
D1. Revisar, ajustar, oficializar e implementar los mecanismos institucionales existentes para fortalecer la gestión de los asuntos sometidos al Consejo Universitario y el seguimiento de sus acuerdos. Los citados mecanismos deberán ser definidos por el Consejo Universitario, dentro del ámbito de sus competencias, y contemplar, al menos¹²: a) El análisis periódico de la naturaleza, volumen, antigüedad y tiempo de tramitación de los asuntos sometidos a conocimiento del Consejo Universitario. b) La definición de criterios para organizar la preparación técnica, administrativa y procedimental de los asuntos, con la participación de las instancias institucionales competentes. c) La definición de criterios para clasificar y priorizar los acuerdos, establecer sus plazos de atención, autorizar y justificar sus modificaciones y atender situaciones que requieran escalamiento. d) Actividades de seguimiento que permitan al Consejo Universitario conocer oportunamente el estado, antigüedad y riesgos de incumplimiento de sus acuerdos y adoptar las decisiones que correspondan. Ver párrafos 1.1 al 1.13.	Para acreditar el cumplimiento de la disposición, se deberá remitir a la Contraloría General: a) A más tardar el 27 de agosto de 2027, remitir una certificación en la que conste la revisión, ajuste y oficialización de los mecanismos institucionales existentes para fortalecer la gestión de los asuntos sometidos al Consejo Universitario y el seguimiento de sus acuerdos. b) A más tardar el 25 de febrero de 2028, remitir una certificación sobre el avance de su implementación, acompañada de la documentación que evidencie las acciones ejecutadas. c) A más tardar el 11 de septiembre de 2028, remitir una certificación que acredite la implementación de los mecanismos y los resultados obtenidos a partir de su aplicación.

¹² Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, artículo 225 inciso 1), Ley General de Control Interno, N.º 8292, artículo 13, incisos c), Normas de Control Interno para el Sector Público, 2.5 “Estructura organizativa”, 2.5.2 “Autorización y aprobación” y 2.5.3 “Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones”, 4.5 “Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones” y 4.5.1 “Supervisión constante”.

- Al señor Rodrigo Arias Camacho, Rector de la UNED o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposición	Plazo
D2. Revisar, ajustar, oficializar e implementar los mecanismos institucionales para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría y las medidas de administración del riesgo¹³, con el propósito de prevenir retrasos en su implementación y promover la corrección oportuna de las debilidades y riesgos que les dieron origen¹⁴. Para ello, coordinar con las instancias institucionales competentes, o disponer lo correspondiente dentro del ámbito de sus competencias, de manera que los mecanismos contemplen, al menos: a) Monitoreo preventivo de los plazos y alertas ante posibles incumplimientos. b) Identificación y análisis de las causas de los retrasos e incumplimientos. c) Definición y seguimiento de acciones para atender las causas identificadas. d) Acciones correctivas posteriores al seguimiento para atender los retrasos o incumplimientos persistentes. Ver párrafos 2.1 al 2.11.	Para acreditar el cumplimiento de la disposición, se deberá remitir a la Contraloría General: a) A más tardar el 9 de abril de 2027, una certificación en la que conste la revisión, el ajuste y la oficialización de los mecanismos institucionales para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría y las medidas de administración del riesgo, de conformidad con los aspectos requeridos en esta disposición. b) A más tardar el 16 de septiembre de 2027, una certificación que acredite el avance en la implementación de los mecanismos definidos. c) A más tardar el 16 de septiembre de 2028, una certificación que acredite la implementación de los mecanismos definidos, incluyendo el monitoreo preventivo de los plazos, la identificación y análisis de las causas de los retrasos, las acciones adoptadas para atenderlas y los mecanismos de escalamiento y coordinación que correspondan.

¹³ Ley General de Control Interno, N.º 8292, artículos 12 y 17.

¹⁴ Normas de Control Interno para el Sector Público, particularmente la norma 6.3 relativa a las actividades de seguimiento del sistema de control interno.

D3. Revisar, ajustar, oficializar e implementar los mecanismos institucionales de gobernanza de tecnologías de información¹⁵, con el propósito de asegurar la actualización de los criterios de priorización tecnológica e identificación de los servicios tecnológicos críticos, la articulación entre las iniciativas tecnológicas y los recursos requeridos para su ejecución, así como la validación periódica de los mecanismos de continuidad y resiliencia de dichos servicios. Para ello, coordinar con las instancias institucionales competentes, o disponer lo correspondiente en el ámbito de sus competencias, de manera que se contemple, al menos, las siguientes acciones:

- a) La actualización periódica de la criticidad y priorización de los sistemas tecnológicos, considerando las necesidades institucionales y los riesgos.
- b) La articulación de las iniciativas tecnológicas priorizadas con los recursos requeridos para su ejecución.
- c) La realización periódica de pruebas integrales que permitan validar la recuperación y continuidad de los servicios tecnológicos críticos.

Ver párrafos 3.1 al 3.15.

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

- a) A más tardar el **28 de octubre de 2027**, una certificación en la que conste la revisión, ajuste y oficialización de los mecanismos de gobernanza de tecnologías de información requeridos en esta disposición.
- b) A más tardar el **29 de octubre de 2027**, una certificación que evidencie el avance en la implementación de los mecanismos institucionales de gobernanza tecnológica, específicamente sobre los aspectos señalados en esta disposición.
- c) A más tardar el **06 de abril de 2029**, una certificación que evidencie la implementación de los mecanismos institucionales de gobernanza tecnológica, específicamente sobre los aspectos señalados en esta disposición.

¹⁵ Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información del MICITT Capítulos I, III y XIII excepto el párrafo sobre política de innovación e investigación tecnológica.

D4. Revisar, ajustar, oficializar e implementar los mecanismos institucionales existentes para la identificación, priorización y seguimiento de las necesidades de integración e interoperabilidad de los sistemas de información¹⁶, con el propósito de reducir la fragmentación tecnológica y la dependencia de intercambios manuales o semiautomáticos. Para ello, coordinar con las instancias institucionales competentes, o disponer lo correspondiente en el ámbito de sus competencias, de manera que se contemple, al menos, las siguientes acciones:

- a) La identificación y priorización periódica de las necesidades de integración e interoperabilidad de los sistemas de información.
- b) La definición, implementación y seguimiento de las acciones para atender las necesidades priorizadas, con la asignación de las responsabilidades correspondientes.

Ver párrafos 3.1 al 3.15.

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

- a) A más tardar el **25 de junio de 2027**, una certificación en la que conste la revisión, ajuste y oficialización de los mecanismos para identificar, priorizar y atender las necesidades de integración e interoperabilidad de los sistemas de información.
- b) A más tardar el **26 de noviembre de 2027**, una certificación que evidencie el avance en la implementación de los mecanismos para identificar, priorizar y atender las necesidades de integración e interoperabilidad de los sistemas de información.
- c) A más tardar el **24 de marzo de 2028**, una certificación que acredite la implementación de dichos mecanismos.

¹⁶ Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información del MICITT Capítulos I, III y XIII excepto el párrafo sobre política de innovación e investigación tecnológica.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en la Universidad Estatal a Distancia enfocada en los componentes críticos de la capacidad de gestión. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si los componentes críticos de la capacidad de gestión institucional de la UNED cumplen con el marco regulatorio y las prácticas aplicables, a fin de contribuir con los fines institucionales y a la generación de valor público. 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 Universidad Estatal a Distancia mediante el oficio DFOE-CAP-0957 (07791)-2026 del 18 de junio de 2026. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- **Objetivo:** Determinar si los componentes críticos de la capacidad de gestión institucional de la UNED cumplen con el marco regulatorio y las prácticas aplicables, a fin de contribuir con los fines institucionales y a la generación de valor público.
- **Alcance:** La auditoría abarca los componentes críticos de la capacidad de gestión institucional identificados mediante los índices de capacidad de gestión emitidos por la Contraloría General. El periodo de análisis abarca del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2025. No obstante, en casos específicos y justificados, el análisis podrá ampliarse a periodos previos o posteriores que resulten relevantes para el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política de la República de Costa Rica	84
Ley General de Control Interno, Ley N° 8292	12, 13, 14, 15, 16, 17, 39
Ley General de la Administración Pública, N.º 6227	4, 225, 269
Normas de Control Interno para el Sector Público	2.5, 2.5.1, 2.5.2, 2.5.3, 4.4, 4.5, 4.5.1, 5.1 a 5.9, 6.3
Estatuto Orgánico de la UNED	24, 25
Reglamento para la operación y mantenimiento del Sistema de Control Interno de la UNED	6, 9 inciso c), 10 incisos b), c) y f), 18, Capítulo III

Marco General de la auditoría

Normativa	Artículos relevantes
Reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna de la Universidad Estatal a Distancia	26 inciso d), 35
Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información del MICITT	Capítulos I, III, XIII excepto el párrafo sobre política de innovación e investigación tecnológica.

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 los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés). Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a personas funcionarias de la Universidad Estatal a Distancia, así como a partir de consultas a diferentes personas funcionarias de esa institución.

Comunicación preliminar

El borrador del informe se remitió a la señora Paula Piedra Vásquez, Coordinadora General de la Secretaría del Consejo Universitario y al señor Rodrigo Arias Camacho, Rector de la Universidad Estatal a Distancia y Presidente del Consejo Universitario, mediante el oficio n.º 13061 (DFOE-CAP-1629-2026) del 28 de setiembre de 2026, con el propósito de que la Universidad conociera los resultados obtenidos y formulara las observaciones que considerara pertinentes.

Los resultados de la auditoría se comunicaron de manera virtual por la plataforma Zoom el 01 de octubre del año en curso, con la participación de Héctor Saballos Pomares, Auditor interno; Angélica Porras Chacón, Asistente de Auditoría Interna; Luz Adriana Martínez Vargas, Coordinadora del Programa de Control Interno; José Eduardo Gutiérrez Durán, Vicerrector de Planificación; Daniela Castillo Romero, Analista de Vicerrectoría de Planificación; Edward Araya Rodríguez, Vicerrector Ejecutivo; Francisco Durán Montoya, Director de Tecnologías de Información y Comunicación; María Luisa Molina Méndez, Gestora de Cumplimiento de Tecnologías de Información; José Pablo Chaves Sánchez, Coordinador de la USI; Paula Piedra Vásquez, Coordinadora General de la Secretaría del Consejo Universitario; Yulait Ramírez Pereira, Encargada de seguimiento de acuerdos del Consejo Universitario; Katya Calderón Herrera, Miembro interno del Consejo Universitario; María Lucía Barboza Valverde, Miembro interno del Consejo Universitario; José Pablo Ramos Ulate, Miembro interno del Consejo Universitario; José Fulvio Sandoval Vásquez, Miembro interno del Consejo Universitario; María

Marco General de la auditoría

Ortega Zamora, Representante Estudiantil; Anabelle Castillo López, Miembro externo del Consejo Universitario; Ivania Adanis Rojas, Secretaria del Consejo Universitario; Tatiana Picado Rojas, Comunicadora del Consejo Universitario; funcionarios(as) de la Universidad Estatal a Distancia.

Mediante oficio n.º R-1353-2026 (NI 21829) del 06 de octubre de 2026 suscrito por Rodrigo Arias Camacho, Rector de la Universidad Estatal a Distancia, se remiten observaciones sobre el contenido del documento, mismas que una vez valoradas, fueron atendidas por medio del oficio n.º DFOE-CAP-1647 del 09 de octubre de 2026.

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.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales