



AUDITORÍA INTERNA

**INFORME DE AUDITORÍA
IA-AR-013-2019**

Asesoría Legal
Estudio sobre: *Cumplimiento de la normativa externa e interna vigente*

04 de Noviembre del 2019

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCION	3
A.	Origen del estudio	3
B.	Objetivo general	3
C.	Objetivos específicos.....	3
D.	Alcance.....	3
E.	Valor agregado	3
F.	Metodología aplicada (Marco de referencia)	3
G.	Disposiciones de la Ley General de Control Interno sobre la implementación de las recomendaciones.....	4
H.	Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	4
2	RESULTADOS	5
	Hallazgo No. 1: Indicadores de gestión de la Asesoría Legal.....	5
	Hallazgo No. 2: Análisis y Valoración de Riesgos de la Asesoría Legal.	6
	Hallazgo No. 3: Procedimiento de la Asesoría Legal PGL-01.	7
	Hallazgo No. 4: Procedimiento de Recursos de Amparo PGL-02.....	9
3	CONCLUSIONES	10
4	RECOMENDACIONES	10

1 INTRODUCCION

A. Origen del estudio

- 1.1 La Auditoría Interna realiza el presente estudio en la Asesoría Legal, sobre “*El cumplimiento de la normativa externa e interna vigente*”, con fundamento en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna del año 2019, conocido por los miembros de la Junta Directiva en la Sesión N° 6357, celebrada el día 20 de diciembre del 2018.

B. Objetivo general

- 1.2 Evaluar el control interno y el cumplimiento de la normativa externa e interna vigente, para la Asesoría Legal.

C. Objetivos específicos

- 1.3 Evaluar las gestiones de la Asesoría Legal, en apego al cumplimiento de la normativa externa e interna, para el periodo objeto de estudio.
- 1.4 Determinar la eficiencia en la atención de las solicitudes realizadas a la Asesoría Legal.

D. Alcance

- 1.5 El alcance del estudio comprendió la revisión de aspectos de control interno y cumplimiento de la normativa interna y externa de la Asesoría Legal, para el periodo comprendido entre los meses de enero a diciembre de 2018, ampliándose en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

E. Valor agregado

- 1.6 La Auditoría Interna, procura contribuir en el mejoramiento administrativo y operativo de la Asesoría Legal, fortaleciendo el control interno y coadyuvando al cumplimiento de los objetivos institucionales.

F. Metodología aplicada (Marco de referencia)

- 1.7 El presente estudio es realizado de acuerdo con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna, emitidas por la Contraloría General de la República.

Además, la metodología utilizada para el desarrollo de la revisión se enfocó en la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como entrevistas, verificaciones de documentos en los expedientes que correspondiera y al análisis de la normativa legal y técnica aplicable.

G. Disposiciones de la Ley General de Control Interno sobre la implementación de las recomendaciones.

- 1.8 Artículo 36. Este artículo establece un plazo de 10 días hábiles para que se ordene la implantación de las recomendaciones otorgadas. Si discrepa de éstas, en el transcurso de dicho plazo se debe elevar el informe a la Junta Directiva General, con copia a esta Auditoría, exponiendo por escrito las razones por las cuales objetan las recomendaciones del informe y proponiendo soluciones alternas para los hallazgos detectados.

H. Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría

- 1.9 El día 18 de octubre del 2019, mediante oficio No. AI-261-2019, se remitió al Encargado de la Asesoría Legal, el informe borrador de la Auditoría, con el fin de que fuera revisado y poder establecer en una próxima fecha una reunión para comentar las oportunidades de mejora contenidas en el citado informe, o que formularan a esta Auditoría, en forma escrita los comentarios que correspondieran.

El día 30 de octubre del 2019, ingresó a esta Auditoría el oficio PE-AL-414-2019, remitido por el Encargado de la Asesoría Legal, mediante el cual manifestó entre otras cosas, estar de acuerdo con lo indicado en los hallazgos y sus respectivas recomendaciones.

De acuerdo con lo manifestado por el Encargado de la Asesoría Legal, en el citado oficio, rescatamos los siguientes comentarios:

Hallazgo No. 2: Análisis y Valoración de Riesgos de la Asesoría Legal

“El trabajo con el análisis y valoración de riesgos apenas inicia, este ha sido un tema de escaso conocimiento por parte de la Asesoría Legal, por lo que el punto de partida se hizo con la colaboración de la anterior Subgerente, como coordinadora de la Comisión de Control Interno.

En este sentido, mantenemos lo ya externado en el oficio PE-AL-174-2019 del 10 de mayo de este año, dirigido a su persona¹, que este tema debe estar ligado a una realidad institucional y no ser una acción aislada del área, no es solo coordinar con la Comisión de Control Interno, las pautas de este tema deben ser definidas por la Administración, porque es necesario estandarizar conceptos, unificar criterios, ir todos en una misma línea general, para luego trabajar en lo específico; no obstante, pueden identificarse riesgos propios de la gestión legal y, eventualmente, se modificarían de ser necesario.

No hay comentarios para la Recomendación de este Hallazgo”

Hallazgo No. 4: Procedimiento de Recursos de Amparo PGL-02

“Favor corregir la manifestación de la funcionaria de la Asesoría Legal. En realidad, este procedimiento surgió a raíz de una solicitud de la Presidencia Ejecutiva, con el fin de establecer de forma separada el procedimiento de la atención de los recursos de amparo, el CICAP no medio en esta elaboración.

Se procederá con su actualización, al igual que con el PGL-01.

No hay comentarios para la Recomendación de este Hallazgo”.

¹ Oficio dirigido al Auditor Interno.

En virtud, de lo manifestado por el Encargado de la Asesoría Legal, se eliminará del párrafo 2.24 del informe, el siguiente comentario, “*Desconocemos porque el CICAP y la Gerencia hicieron eso...*”. No obstante, se rescata de ese mismo comentario lo siguiente:

“*...está en proceso de revisión la funcionalidad del PGL-02*”

2 **RESULTADOS**

El presente estudio, permitió determinar una serie de elementos que cuentan con sus oportunidades de mejora, en cuanto al control interno de la Asesoría Legal. En los apartes siguientes se detallan dichos elementos.

Hallazgo No. 1: Indicadores de gestión de la Asesoría Legal.

- 2.1 El Plan Operativo Institucional (POI¹), es el resultado de un ejercicio participativo de planificación, que involucra los diferentes niveles de la organización y que permite definir objetivos y metas para el cumplimiento de la misión institucional, de acuerdo con los recursos estimados para cada ejercicio económico. Además, el POI es el documento en el cual se establecen los objetivos que se desean cumplir y se estipulan los pasos a seguir para su cumplimiento.
- 2.2 Aunado a lo anterior y por la importancia que reviste la Asesoría Legal para el INVU, dado que, es la que apoya en la consecución de los objetivos institucionales, a través de la asesoría en materia jurídica a las Autoridades Superiores y demás dependencias de la Institución; es que resulta importante que esta Asesoría Legal, incorpore en el Plan Operativo Institucional, los indicadores que permitan medir el nivel de cumplimiento o porcentaje de avance de la gestión que realiza.
- 2.3 Al respecto, la funcionaria de la Asesoría Legal, manifestó que, no se incorporaron indicadores para los Planes Operativos Institucionales de los años 2018 y 2019, pero para el año 2020 se están preparando.
- 2.4 La Norma de Control Interno No. 4.5 “*Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones*”, emitidas por la Contraloría General de la Republica, establece que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional...”
- 2.5 La situación comentada obedece a que, en la planificación institucional no se había considerado la inclusión indicadores para medir la gestión que realiza la Asesoría Legal. No obstante, la Unidad de Planificación Institucional, ha estado brindando el acompañamiento en la elaboración de los indicadores, identificándose 3. A saber: *Efectividad en atención de consultas, Tiempo en días para la elaboración de los criterios legales y Efectividad en juicios.*
- 2.6 Uno de los efectos que se percibe de la situación comentada es que al no contar el POI 2018 y 2019, con indicadores de la Asesoría Legal, no se logró medir el cumplimiento o porcentaje de avance de la gestión que realizó esta oficina.

¹ Fuente: Plan Operativo Institucional 2018 y 2019.

Hallazgo No. 2: Análisis y Valoración de Riesgos de la Asesoría Legal.

2.7 La Asesoría Legal, ha identificado algunos riesgos en la gestión que llevan a cabo, entre ellos, el riesgo de cumplimiento, asociado al tema de plazos legales y el riesgo de eficiencia, asociado al equipo (fax), a través del cual ingresan una serie de documentos relevantes en la gestión que realiza esa Asesoría.

2.8 Al respecto la funcionaria de la Asesoría Legal, manifestó lo siguiente:

“Se encuentran definidos 3 riesgos con su respectiva acción, sin embargo, puede mejorarse. Los 3 riesgos identificados tienen su actividad de mitigación.

Los 3 riesgos se elaboraron en mayo del 2019 y a la fecha no se han vuelto a revisar. Se está iniciando con el proceso, así que la frecuencia de la actualización no está establecida.”

2.9 No obstante, aunque se observan esfuerzos importantes por parte de la Asesoría Legal, por contar con un mayor detalle de sus riesgos y las actividades para mitigarlos, es importante que se continúe con la identificación, análisis y valoración de la totalidad de los riesgos, con la finalidad de establecer las actividades de control que correspondan para mitigarlos, además de establecer también, la periodicidad con que deben ser revisados y actualizados.

2.10 Aunado a lo anterior, la Asesoría Legal al igual que las demás Unidades del INVU, se encuentra expuesta a la posibilidad de que ocurran eventos que puedan afectar el cumplimiento de la estrategia y los objetivos de la Asesoría Legal y por ende los objetivos institucionales, de ahí nace la importancia de conocer y mitigar los riesgos.

2.11 El artículo 14 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, establece que todo ente u órgano fiscalizado por la Contraloría General de la República debe observar, lo establecido:

“Artículo 14. —Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

a. Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazo.

b. Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos...” (El subrayado no pertenece al original)

2.12 El numeral 1.3 de los “Ejes y objetivos estratégicos” del Plan Operativo Institucional, 2018 establece, lo siguiente:

“Fortalecer el Sistema de Control Interno, con acciones para la identificación y evaluación de riesgos, que permitan su administración, para que no se afecte negativamente la capacidad de la organización para alcanzar los objetivos y metas definidos, aunado a mejorar el Índice de Gestión Institucional, impulsado por la Contraloría General de la República”. (El subrayado no pertenece al original)

- 2.13 Por su parte las sanas prácticas¹, nos indican que el riesgo es inherente a los negocios y estos pueden ser internos como externos, no existe forma práctica de reducir el riesgo a cero, cada unidad debe determinar cuál es el nivel de riesgo que se considera aceptable y determinar la forma en que los riesgos deben ser administrados y controlados.
- 2.14 Los riesgos son hechos o acontecimientos cuya probabilidad de ocurrencia es incierta. La trascendencia del riesgo en el ámbito de estudio de control interno, se basa en que su probable manifestación y el impacto que puede causar en la organización, pone en peligro la consecución de los objetivos de la misma, el riesgo² se mide en términos de impacto y probabilidad.
- 2.15 La situación comentada obedece a que, no se había valorado la opción de contar con un documento que contenga la totalidad de los riesgos asociados a la gestión que realiza la Asesoría Legal, junto con sus medidas de mitigación.
- 2.16 Es consecuencia, al no contar la Asesoría Legal, con una evaluación de los riesgos, puede provocar la materialización de los riesgos que no hayan sido identificados y por ende el debilitamiento del control interno.

Hallazgo No. 3: Procedimiento de la Asesoría Legal PGL-01.

- 2.17 El Procedimiento denominado “PGL-01 Asesoría Legal”, fue actualizado el día 08 de agosto del 2017 y en esta última versión (No. 2), falta describir algunas actividades que lleva a cabo la Asesoría Legal, aspecto que nos llevaría a concluir que dicho procedimiento, aunque se encuentra vigente y publicado (*Publicado en Carpeta Institucional de Procesos: Gestión Legal*), requiere actualizarse.
- 2.18 Al respecto, el Encargado de la Asesoría Legal, manifestó que, el procedimiento no se encuentra actualizado, pero se está en proceso para la actualización.
- 2.19 No obstante, aunque el citado procedimiento se encuentra desactualizado, se observaron algunos temas que pueden ser incluidos y otros mejorados, en la nueva versión que se encuentra en proceso de actualización y contribuir aún más con la operativa de la citada oficina. Veamos:
- En el procedimiento falta incluir el nombre del funcionario que lo revisó y el nombre del funcionario que lo aprobó. Al respecto, la funcionaria de la Asesoría Legal, indicó que la encargada de revisar el procedimiento es la Licda. Eileen Torres Cervantes y el funcionario encargado de aprobarlo es el Lic. Víctor Polinaris Vargas.
 - En el apartado No. 2 “*Definiciones*”, se podrían incluir algunas definiciones que vengán a contribuir con el conocimiento de los funcionarios que consulten este procedimiento. Sobre el tema de las definiciones, la funcionaria de la Asesoría Legal, manifestó lo siguiente:

“CICAP no las incluyó cuando lo hizo y no hemos visto la necesidad de hacerlo, pero pueden incluirse”.
 - El numeral 4.3 “*Atención de solicitudes de la asesoría legal*”, establece una serie de gestiones que debe realizar la Asesoría Legal (consultas en materia legal o estudios de casos), por lo que sería valioso que, en cada uno de los numerales relacionados (4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5 y

¹Fuente: Informe COSO.

²Fuente: Instituto de Auditores Internos (*Buenas prácticas*).

4.3.6), se valorara la opción de incluir los plazos de atención para cada gestión con sus respectivas salvedades.

- d. El numeral 4.6.2 “*Revisión y refrendo de contratos*”, establece las diferentes gestiones que debe realizar la Asesoría Legal, en materia de refrendos de contratos, por lo que sería importante para completar este tema, que se indique el plazo con el que cuenta la citada oficina, para llevar a cabo esa labor, tomando como parámetro lo que establece el *Reglamento sobre el Referendo de las contrataciones de la Administración Pública (R-5-2007-CO-DCA)*.

Al respecto la funcionaria de la Asesoría Legal, indicó que: “*Podría incluirse según indica la ley y su reglamento, así como el Reglamento de Refrendo de la CGR*”.

- e. Un tema que es considerable incluir en el procedimiento, es la administración del *Rol de Abogados*, el cual consiste en la asignación de abogados para todo tipo de demandas contra el INVU (Según indicó el Encargado de la Asesoría Legal), tema que es muy sensible para la institución, dadas las posibles erogaciones que se puedan presentar.
- f. Además, hay temas más operativos que, también deben ser analizados en la nueva versión del procedimiento de la Asesoría Legal, como, por ejemplo:
- La distribución de funciones (asignación de juicios, recibo de correspondencia, entre otros), en los casos que el Encargado de la Asesoría Legal y la Auxiliar Administrativa, no se encuentren en la oficina, por motivo de vacaciones, permisos u otras gestiones.
 - El manejo y archivo de documentación (expedientes casos concluidos, correspondencia, etc), tanto física como electrónica.

2.20 El artículo 15 de la Ley General de Control Interno, denominado “*Actividades de Control*”, establece que:

“Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros los siguientes:

a) Documentar, mantener actualizadas y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones...” (El subrayado no pertenece al original).

2.21 Por su parte, la Norma de Control Interno No. 4.1 “*Actividades de Control*”, emitida por la Contraloría General de la República, establece que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.” (El subrayado no pertenece al original)

2.22 La situación expuesta obedece a que se estaba en la etapa de evaluación de algunos temas contenidos en el referido procedimiento, que requerían de alguna mejora.

2.23 Un efecto que se percibe de la situación comentada, es que al encontrarse el procedimiento de la Asesoría Legal, desactualizado induce al debilitamiento del control interno, dado que, como lo refiere la norma citada, los procedimientos actualizados contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del sistema de Control Interno.

Hallazgo No. 4: Procedimiento de Recursos de Amparo PGL-02.

2.24 El Procedimiento de la Asesoría Legal, denominado “*PGL-02 Gestión de Recursos de Amparo*”, fue elaborado el día 25 de marzo del 2019 y en esta versión (No. 1), se observan algunos temas que podrían ser complementados y apoyar aún más la Gestión de los Recursos de Amparo. Veamos:

- a. En el apartado No. 2 “*Definiciones*”, se podría valorar la inclusión de más definiciones que contribuyan a, ampliar el conocimiento de los funcionarios que consulten este procedimiento.
- b. Los numerales 4.2 al 4.5, establecen los pasos que se debe de seguir, en el momento en que ingresa un recurso de amparo al INVU, hasta que la Asesoría Legal, prepara la respectiva respuesta, por lo que sería importante que, para cada una de las etapas que comprende la atención del referido recurso, se establezca el plazo para su atención, tomando como parámetro lo indicado en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, No. 7135.

Al respecto, la funcionaria de la Asesoría Legal, manifestó que si se pueden incluir los plazos.

- c. Otro aspecto a valorar es el tema de la “*Atención de recursos de amparo*”, dado que dicho tema se encuentra comprendido en dos procedimientos, el “*PGL-01 Asesoría Legal*” y el “*PGL-02 Gestión de Recursos de Amparo*”. Al respecto, la funcionaria de la Asesoría Legal, manifestó lo siguiente:

“...está en proceso de revisión la funcionalidad del PGL-02”

2.25 El artículo 15 de la Ley General de Control Interno, denominado “*Actividades de Control*”, establece que:

“Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros los siguientes:

b) Documentar, mantener actualizadas y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones...” (El subrayado no pertenece al original).

2.26 La situación expuesta obedece a que no se habían realizado algunas valoraciones, que le permitieran a la Asesoría Legal, evaluar y actualizar el procedimiento.

2.27 Las mejoras que se realizan en los procedimientos, permiten a las personas solicitantes, conocer los plazos y las tareas que estos asuntos requieren, por lo que su labor de actualización es dinámica, su omisión puede ocasionar el debilitamiento del control interno.

3 CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos, se formulan los siguientes comentarios:

3.1 En la evaluación realizada a la gestión de la Asesoría Legal, se determinaron oportunidades de mejora que deben ser atendidas con el propósito de contribuir de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos de la entidad. Por ejemplo:

En materia de control interno, incorporar en los Procedimientos de la Asesoría Legal, las oportunidades de mejora que contribuyan a enriquecerlo, continuar elaborando indicadores que permitan conocer el nivel de cumplimiento de la gestión realizada por esta oficina, tener analizados e identificados la totalidad de los riesgos asociados a su gestión, todo lo anterior con el fin de asegurar en forma razonable el cumplimiento de la normativa que la rige.

3.2 Finalmente, para los temas antes señalados recuperamos el Acuerdo de la Sesión Extraordinaria No. 6398 de fecha 27 de agosto del presente año, artículo Único, inciso 4. en donde el Órgano Colegiado tomó el siguiente acuerdo en FIRME:

“Solicitar a la Asesoría Legal que presente un Plan de Trabajo y detalle la estructura de trabajo, la organización funcional y la distribución de roles, con el fin de visualizar la adecuada asignación de funciones. Plazo: 13 de septiembre.”

4 RECOMENDACIONES

Para la implementación de las oportunidades de mejora, determinadas en el presente informe se proponen las siguientes recomendaciones, las cuales, de ser aplicadas en forma efectiva, agregarán un importante valor a la gestión y al robustecimiento de la Asesoría Legal.

Al **Encargado de la Asesoría Legal**, o a quien, en su lugar ocupe el cargo a:

No.	Detalle de la Recomendación	Prioridad Asignada
080-AR-2019	Efectuar las gestiones que correspondan para que, en los próximos Planes Operativos Institucionales, se incorporen los <i>indicadores</i> que permitan medir el cumplimiento o porcentaje de avance de la gestión que realiza la Asesoría Legal. Ver Hallazgo No. 1: Párrafos del 2.1 al 2.6	Alta
081-AR-2019	Gestionar las acciones que correspondan para que se realice la <i>identificación, análisis y valoración de los riesgos</i> de la Asesoría Legal, además establecer las actividades de control necesarias para mitigar los riesgos que sean identificados y dejar todas estas gestiones, debidamente documentadas. Ver Hallazgo No. 2: Párrafos del 2.7 al 2.16	Alta
082-AR-2019	Realizar un análisis integral sobre el procedimiento denominado <i>“PGL-01 Asesoría Legal”</i> , con la finalidad de actualizarlo, posteriormente gestionar con quien corresponda su publicación. Ver Hallazgo No. 3: Párrafos del 2.17 al 2.23	Medio

No.	Detalle de la Recomendación	Prioridad Asignada
083-AR-2019	<p>Realizar un análisis del procedimiento denominado “PGL-02 Gestión de Recursos de Amparo”, con la finalidad de introducirle las mejoras que correspondan, especialmente aquellas relacionadas con los plazos de atención de los recursos de amparo, posteriormente gestionar con quien corresponda su publicación.</p> <p>Ver Hallazgo No. 4: Párrafos del 2.24 al 2.27</p>	Medio

Finalmente, se desea agradecer, a los funcionarios de la Asesoría Legal, señor Víctor Polinaris V., señorita Eileen Torres C., y a la señora Ligia Palma Z., por su valiosa colaboración en el desarrollo de esta Auditoría.

El estudio fue realizado por el Licenciado Henry Arley P., Profesional en Auditoría y revisado por el Licenciado Armando Rivera Soto, **Auditor Interno**.