



Informe de Control Interno N° ICI 02/2008:
"Auditoría del Referéndum 2007-Programa
Registro de Publicaciones"

ABRIL DE 2008

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION	3
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO	3
1.2. OBJETIVO	3
1.3. ALCANCE.....	3
1.4. NORMATIVA APLICADA.....	4
1.5. DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO.....	5
1.6. ASPECTOS GENERALES	6
1.7. COMUNICACIÓN VERBAL DE RESULTADOS.....	8
2. RESULTADOS.....	9
2.1. PROCESO DE DIVULGACIÓN SUMINISTRADO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN TORNO A LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES SEMANALES RELATIVOS A LA PUBLICIDAD.....	9
2.2. SOBRE EL PLAN DE GESTIÓN PARA EL PROGRAMA DE REGISTRO DE PUBLICACIONES Y EL PROGRAMA DE ADQUISICIONES ELECTORALES	12
2.3. SOBRE EL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DEL PROGRAMA DE REGISTRO Y CONTROL DE PUBLICACIONES	18
2.4. EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DENOMINADO “CONTROL DE GASTOS DE PUBLICIDAD”	22
2.5. PERCEPCIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LOS PROCESOS DE REFERÉNDUM	30
3. CONCLUSIONES.....	35
4. RECOMENDACIONES	37

1. INTRODUCCION

1.1. Origen del Estudio

El presente estudio se realiza en cumplimiento del Plan de Trabajo de esta Auditoría Interna, correspondiente al período 2007, en relación con las actividades desarrolladas en el proceso de referéndum del 7 de octubre de 2007. El respectivo Plan de Auditoría se hizo del conocimiento del Tribunal mediante oficio N° AI-209-2007 del 15 de agosto de 2007 y fue aprobado por el Tribunal en sesión ordinaria N° 76-2007, celebrada el 21 de agosto del 2007, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-3893-2007 de esa misma fecha.

1.2. Objetivo

Examinar los procedimientos y controles internos establecidos por la administración activa del Tribunal Supremo de Elecciones para la planificación y el desarrollo eficaz, eficiente y económico del Programa Electoral Registro de Publicaciones que se instauró para el mencionado proceso de referéndum.

1.3. Alcance

El presente estudio comprendió el análisis de las principales funciones realizadas por el Programa de Registro de Publicaciones, mediante el análisis de los documentos recopilados, a saber: Plan General de Referéndum 2007, Cronograma para el Referéndum, Plan de Gestión, reportes de casos de

incumplimiento de la normativa, documentos relativos al sistema de información denominado Control de Gastos de Publicidad, entre otros. Además, como parte de este análisis se entrevistó al Encargado del Programa y funcionarios involucrados, incluyendo a los desarrolladores del sistema de información utilizado.

La evaluación se realizó para el período comprendido entre mayo y noviembre del 2007 y se amplió en los casos en que se consideró necesario.

1.4. Normativa aplicada

El estudio se efectuó de conformidad con lo establecido en la siguiente normativa:

- ❖ Ley General de Control Interno, N° 8292.
- ❖ Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N° 107 del 05 de junio del 2002 y sus reformas en la Gaceta N° 248 del 24 de diciembre del 2003.
- ❖ Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Diario Oficial La Gaceta 236 del 08 de diciembre del 2006.
- ❖ Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- ❖ Código Electoral.
- ❖ Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información.
- ❖ Ley N° 8492 Regulación del Referéndum
- ❖ Reglamento para los Procesos de Referéndum.

- ❖ Otra normativa aplicable.

1.5. Disposiciones Generales de la Ley General de Control Interno

De conformidad con lo que señala el artículo N° 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna vigente, con la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Control Interno, N° 8292 del 31 de julio del 2002, respecto al procedimiento y los plazos que los titulares subordinados deben observar, según corresponda, en relación con las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por esta Auditoría Interna y las causales de responsabilidad administrativa inherentes, se transcriben los siguientes artículos:

Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. —Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación

de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

Artículo 39. — Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios...”

1.6. Aspectos generales

1.6.1. Aspectos generales del “Programa Registro de Publicaciones”

Al entrar en vigencia la Ley de Regulación del Referéndum N° 8492 nace la posibilidad de que la ciudadanía costarricense sometiera a consulta popular la aprobación o invalidación de leyes y de reformas parciales a la Constitución Política. Con base en esta normativa, el Tribunal Supremo de Elecciones estableció que era viable someter a referéndum el Proyecto de Ley relativo al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.

Bajo esta premisa el Tribunal Supremo de Elecciones mediante el acuerdo tomado en Sesión Ordinaria N° 41-2007, comunicado mediante circular N° TSE-2107-2007 aprobó la propuesta del Plan General de Referéndum, señalando entre otros aspectos el objetivo general del Programa de Registro de Publicaciones, el cual indica que será el encargado de:

“...llevar el registro y control de lo invertido por personas físicas y jurídicas en publicaciones e información que se difunde en los medios de comunicación colectiva a favor o en contra del proyecto sometido a referéndum, así como encargarse de cualquier otra línea de acción de control o monitoreo que, en general, llegue a disponer el Tribunal en relación con la información, propaganda y publicidad que difundan tales medios...”

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

Este Programa tiene su fundamento en el Artículo N° 29 de la Ley sobre Regulación del Referéndum referido al registro de las erogaciones, indicando que:

“Los medios de comunicación colectiva informarán al TSE quien ha contratado la publicación de campos pagados a favor o en contra del proyecto sometido a referéndum, así como el costo de la publicación. El Tribunal llevará un registro de las publicaciones, con indicación de su costo, a fin de corroborar el gasto incurrido por cada persona”

Como apoyo a las funciones del Programa de Registro de Publicaciones surgió la necesidad de disponer de un mecanismo de registro y control de esta información, por lo que el Encargado del citado programa solicitó al Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) el desarrollo de una aplicación informática que se denominó “Sistema de Control de Gastos de Publicidad”.

Además de las funciones de información que realizaría el Programa de Registro de Publicaciones, se estimó necesario por parte de estos Organismos Electorales, informar a los costarricenses en relación con la equidad en la información y el equilibrio en el acceso a propaganda en los diversos medios de comunicación, por lo que el Tribunal acordó en Sesión Ordinaria N° 58-2007, celebrada el 3 de julio de 2007, acuerdo comunicado mediante oficio N° 3030-2007 del 4 del mismo mes, que con el fin de facilitar el control al azar sobre los campos pagados en los medios de comunicación colectiva, por parte del Programa Registro y Control de Publicaciones, la Proveduría Institucional contrataría los servicios de monitoreo de la pauta publicitaria relativa al Tratado de Libre Comercio, mismos que fueron adjudicados por un período de tres meses a la empresa Media Gurú S.A. por la suma de \$ 2.700,00, cuya fiscalización de los servicios la ejercería el Lic. Gilberto Gómez Guillén, en su condición de Encargado del Programa.

Como complemento a esta divulgación y con el propósito de que se pudiera consultar la cantidad de informaciones difundidas por los medios de comunicación

colectiva en sus espacios noticiosos, ya sea a favor, en contra o neutrales respecto del TLC, se puso a disposición en la página Web del Tribunal Supremo de Elecciones dicha información, la cual se fue publicando semanalmente, a partir del 22 de julio y hasta el 6 de octubre del año 2007.

En dicha página también se podía consultar la inversión que realizaron las personas físicas y jurídicas nacionales, en las campañas publicitarias a favor y en contra del proyecto sometido a consulta, que se publicaran en los diferentes medios de comunicación colectiva.

1.7 Comunicación verbal de resultados

Los resultados del presente estudio fueron expuestos el día 16 de abril del 2008 en la Sala de Expresidentes del Tribunal Supremo de Elecciones, con la presencia de las siguientes personas: señor Magistrado Luis Antonio Sobrado González, Presidente, señora Magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, señor Magistrado Ovelio Rodríguez Chaverri, Lic. Fernando Víquez Jiménez, Director Ejecutivo, Lic. Héctor Fernández Masís y Lic. Francisco Siles Rodríguez, Coordinador y Subcoordinador de la Coordinación de Programas Electorales, respectivamente, Lic. Gilberto Gómez Guillén, Contador Institucional y Lic. Gerardo Hernández Granda, Jefe a.i. del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

2. RESULTADOS

2.1. Proceso de divulgación suministrado a los medios de comunicación en torno a la presentación de los informes semanales relativos a la publicidad

Dentro de las actividades de divulgación externa que realizó el Programa Registro de Publicaciones, estuvo la relacionada con la forma y periodicidad de entrega de los datos relacionados con la contratación de pautas publicitarias a favor o en contra del citado Tratado de Libre Comercio, lo cual se hizo con representantes de diferentes medios de comunicación.

En este proceso se consideró la participación de Directores, Co-Directores, Coordinadores de Editoriales de medios de comunicación, entre otros, excluyéndose a representantes de las agencias publicitarias, no obstante que tendrían un papel significativo en la contratación de este tipo de servicios.

Cabe señalar que a este evento no asistieron las personas que prepararían los reportes de gastos de esta naturaleza, ni se evidenció de que recibieran una capacitación detallada en torno a este tema, lo cual, según se nos indicó durante el presente estudio, originó inconvenientes en el registro y control de este Programa Electoral, bien sea por omisión o en cuanto a la interpretación y comunicación de los datos.

El Reglamento de la Sección de Capacitación, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 176 del 13 de setiembre del 2005, en relación con este aspecto indica:

Artículo N° 2 “Sobre el Objetivo”, inciso N° 6:

“...Preparar e instruir a los funcionarios y a los habitantes involucrados en el proceso electoral, para que su participación

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

coadyuven a que éste se lleve a cabo con éxito...” (el subrayado es nuestro).

Artículo N° 7 “De la Sección de Capacitación”, inciso 14.

“...Promover el desarrollo de programas y actividades de adiestramiento y capacitación para el personal vinculado con la labor electoral...”

Para Chiavenato¹, la capacitación es un proceso formativo a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual las personas aprenden conocimientos, actitudes y habilidades, en función de objetivos definidos. La instrucción implica necesariamente tres aspectos:

- *La transferencia de conocimientos específicos relativos al trabajo.*
- *Actitudes ante los aspectos de la organización, de la tarea y del ambiente.*
- *Desarrollo de habilidades.*

El Programa de Registro de Publicaciones fue instaurado en mayo de 2007 para el primer proceso de referéndum que organiza el Tribunal Supremo de Elecciones, con cierta falta de experiencia y conocimientos en la capacitación de las personas externas a la institución involucradas en el control, registro y comunicación de datos relacionados con la contratación de pautas publicitarias.

Debido a lo expuesto, el proceso de capacitación suministrado a los medios de comunicación por parte del Programa de Registro de Publicaciones no fue el idóneo, tal como se evidenció en el Informe de Labores de dicho programa², el cual sobre el particular indicó:

“...Es importante puntualizar que los registros se aplicaban no sin antes efectuar una depuración de los mismos, en virtud de que se

¹ Chiavenato, Adalberto. Administración de Recursos Humanos. Mc Graw Hill. Octava Edición, México, 2007, p 386.

² Informe de Labores del Programa Registro de Publicaciones 2007, -sin fecha-, página 12.

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

presentaban muchas inconsistencias en los informes semanales que remitían los medios de comunicación, como por ejemplo:

- *Números de cédulas físicas y jurídicas que no correspondía con las bases de datos.*
- *Nombres tanto de personas como de empresas incorrectos.*
- *Nombres o números de cédulas ilegibles.*
- *No anotaban direcciones o números telefónicos de los donantes.*
- *En algunos casos no anotaban el costo de las contrataciones.*
- *El formato de la información no se ajustaba a los requerimientos técnicos que requería el sistema, entre algunas otras cosas.”*

2.2. Sobre el Plan de Gestión para el Programa de Registro de Publicaciones y el Programa de Adquisiciones Electorales

En relación con el Plan de Gestión del Programa de Registro de Publicaciones, se determinó que en éste no se incluyeron las siguientes acciones:

- 1)** Las relativas a la fiscalización del servicio de monitoreo de pautas publicitarias, llevada a cabo por la empresa Media Gurú S.A., no obstante que fue una actividad relevante del programa como facilitadora del control al azar sobre los campos pagados en los medios de comunicación colectiva.

- 2)** La actividad previa a la contratación del servicio de monitoreo, relativa a la revisión o elaboración de los términos de referencia que fundamentaron la compra.

- 3)** La actividad de divulgación a los medios de comunicación relacionado con el monitoreo de publicaciones, del cual el Tribunal cursó formal invitación a los medios de comunicación mediante circular N° TSE-3009-2007 del 3 de julio de ese mismo año.

- 4)** Las labores de coordinación y comunicación que se realizaron con las Oficinas Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, relativas al envío de prevenciones a los medios de comunicación, así como la recepción y remisión de los reportes de gastos de publicidad para que el Programa realizara su función de registro y control.

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

Además, según revisión practicada al Plan de Compras Electorales del 2007, se notó la ausencia de la programación de las contrataciones realizadas para este programa en la subpartida “10499-Otros servicios de gestión y apoyo”, a través de la cual se contrató lo siguiente:

Solicitud de pedido	Trámite de contratación asociado	Monto adjudicado	Objeto/Empresa adjudicada
4010720384	2007CD-002701-85002	¢600,000,00	Monitoreo de medios (Controles Videotécnicos S.A.)
4010720324	2007CD-002770-85002	\$2,700,00 (*)	Monitoreo de noticias (MEDIA GURU)

Fuente: Expedientes de contratación administrativa y el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF).

(*) Al tipo de cambio de venta de ¢ 520,68 del 31-7-2007, fecha de adjudicación equivale a ¢ 1.405.836,00.

En consulta realizada por esta Auditoría mediante oficio N° AI-292-2007 del 5 de noviembre del 2007 al Encargado de Programas Electorales sobre la no inclusión de la subpartida presupuestaria antes indicada en el Plan de Adquisiciones Electorales, nos indicó mediante oficio N° CPE 787-2007 del 12 de noviembre de 2007, lo siguiente:

“...En el momento en que se da cabida a la realización del primer referendo del país, la administración se vio en la tarea de solicitar una modificación presupuestaria que permitiera la incorporación de los recursos a cada una de las subpartidas originalmente detalladas en el anteproyecto de presupuesto del subprograma 850-02, situación que generó un retraso importante en cuanto a la disponibilidad de realizar las contrataciones respectivas...en la subpartida 10499 Otros Servicios de Gestión y Apoyo, se consideraron únicamente recursos para posibles pagos a Auxiliares Electorales y Auxiliares de Transmisión de Datos, razón por la cual no se solicitó a la Proveeduría la inclusión en el Plan Anual Proyectado de adquisiciones, ya que dichos servicios, por su naturaleza, no son objeto de publicación”.

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

El Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, señala en su norma N° 3.2 respecto al tema de la planificación, lo siguiente:

“...La identificación y evaluación de los riesgos, como componente del control interno, debe ser sustentado por un sistema participativo de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas y políticas establecidos con base en un conocimiento adecuado de los medios interno y externo en que la organización desarrolla sus operaciones...”

Por otra parte, la declaración interpretativa de esa norma señala que a pesar de que la planificación no es parte integral del sistema de control interno, la valoración de los riesgos, como componente del sistema sí tiene como necesidad previa un sistema de planificación que indique, en los planes estratégicos y los operativos divulgados y aceptados por el personal, cuáles son los objetivos que se intentan lograr y controlar por los encargados.

La referida declaración indica:

“...En su faceta estratégica, el proceso planificador formula un estado futuro que resulta deseable, y define de manera general, medios y acciones idóneos para alcanzar plenamente ese estado. Para ello, efectúa un examen concienzudo de la situación actual, un análisis de las fuerzas que operan en el entorno y de las características internas más relevantes, y una evaluación de las disposiciones legales y de los aspectos vitales para una operación institucional exitosa...” (El subrayado no es del original).

De igual manera, señala que el proceso de planificación operativa convierte los planes en prácticas específicas orientadas al cumplimiento de los objetivos generales y la visión institucional. Por lo que se hace necesario establecer metas y objetivos específicos y de corto plazo que identifiquen, entre varios aspectos, los recursos materiales y humanos disponibles, así como las personas responsables de

llevarlos a la práctica y, la coordinación que debe darse entre las unidades participantes y la identificación y el análisis de los riesgos pertinentes.

Con respecto a la divulgación de los planes, la norma 3.4 del citado manual señala que:

“Los planes deberán ser divulgados oportunamente entre el personal respectivo para procurar un conocimiento y una aceptación generales, así como el compromiso requerido para su cumplimiento.”

Esta norma en su declaración interpretativa establece que una vez que los planes han sido elaborados y están listos para entrar en vigencia, es necesario que se den a conocer al personal que de previo participó en su definición, para que cada uno asuma su responsabilidad. Estos deben presentarse al personal como instrumentos de gestión y como herramientas para orientar las actividades organizacionales.

La planificación como proceso constante y repetitivo es un instrumento que permite identificar y corregir cualquier desviación en el logro de objetivos, lo cual le contribuye al replanteamiento o modificación de las estrategias que favorezcan el logro de las actividades. Al respecto la norma N° 3.6 del manual de repetida cita menciona:

“El jerarca respectivo, con el apoyo del resto del personal deberá revisar periódicamente los objetivos e introducirles las modificaciones requeridas para que continúen siendo guías claras para la conducción de la institución y proporcionen un sustento oportuno al control interno institucional”

En relación con la revisión periódica de los planes, la norma N° 3.7 señala que:

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

Las premisas básicas que sustentan los procesos de planificación y, por ende, el desarrollo de las labores institucionales cotidianas, deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su validez ante los cambios ambientales internos y externos y asegurarse el cumplimiento de los objetivos y la misión institucionales.

En cuanto al inicio de los procedimientos de contratación, el Artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 señala entre varios aspectos que:

“...La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda”.

El Reglamento de la Ley anteriormente citada indica en el Artículo 7 relativo a la publicidad de los Programas de Adquisiciones que:

“En el primer mes de cada período presupuestario, la Administración dará a conocer el Programa de Adquisiciones proyectado para ese año, lo cual no implicará ningún compromiso de contratar. La Administración procurará incluir en el Programa de Adquisiciones al menos, la siguiente información:

- a) Tipo de bien, servicio u obra por contratar.*
- b) Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.*
- c) Monto estimado de la compra.*
- d) Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.*
- e) Fuente de financiamiento.*
- f) Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.*

El Programa de Adquisiciones podrá ser modificado cuando surja una necesidad administrativa no prevista.

Quedan excluidas de la obligación de publicación, las contrataciones efectuadas con prescindencia de los procedimientos ordinarios y las efectuadas con fundamento en los supuestos de urgencia. (El destacado es nuestro)

La Administración, podrá divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus modificaciones en los Sistemas Electrónicos, a través de Internet. De utilizarse medios distintos de la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, el respectivo órgano o entidad por lo menos deberá informar, en el citado Diario, o en dos diarios de

***Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”***

circulación nacional, acerca del medio empleado para dar a conocer su programa de adquisiciones. Todas las Instituciones que utilicen el Sistema de Compras Gubernamentales, CompraRED, deberán divulgar el respectivo programa de adquisiciones y sus modificaciones en dicho Sistema. (El destacado es nuestro)

Las situaciones evidenciadas referentes a la ausencia de algunas actividades efectivamente realizadas en el Plan de Gestión del programa en estudio, así como de algunas compras realizadas en el Plan de Adquisiciones, denotan que el proceso de planificación del Programa fue insuficiente.

Al no incluirse todas las actividades a realizarse por el programa en estudio dentro de su Plan de Gestión, así como algunas de las compras realizadas dentro del Plan de Adquisiciones Electoral, limita las acciones de control y mejoras ejercidas por el Encargado del Programa y del monitoreo llevado a cabo por el Coordinador de Programas Electorales.

2.3. Sobre el Manual de Procedimientos del Programa de Registro y Control de Publicaciones

Como parte de la información solicitada al encargado del Programa de Registro y Control de Publicaciones mediante oficio N° AI-220-2007 del 29 de agosto está lo relativo al Manual de Procedimientos, en que se nos indicó mediante oficio N° PRP-445-2007 del 12 de setiembre del 2007, lo siguiente:

“...En ese sentido el Plan General en su aparte 3.3 Establecimiento de controles, señala lo siguiente: (...) Debido a que por primera vez desde su creación en 1949 el Tribunal Supremo de Elecciones organiza un referéndum se tomarán como referencia para cada programa los manuales de procedimientos utilizados en las elecciones municipales de 2006; no obstante, cada encargado o encargada deberá llevar un registro de las acciones implementadas con el propósito de que posterior al referéndum se confeccionen los manuales respectivos(...) Desde esa perspectiva, este programa ha realizado una serie de acciones básicas y esenciales con instrucciones por escrito fundamentadas en las atribuciones conferidas en la Ley 8492.....y que posteriormente asistirán en la eventual confección de un manual de procedimientos...”

Sobre este mismo tema, el Encargado del Programa en relación con la pregunta N° 10 del formulario de Autoevaluación de los Programas Electorales del 21 de noviembre de 2007, relativo al referéndum 2007, indicó lo siguiente:

“Estamos en un proceso de revisión y análisis del procedimiento toda vez que el programa no ha cerrado, y se realiza una labor de seguimiento y control de datos. Además, por ser un programa nuevo, el mismo no contaba con manuales de procedimientos, mismos que se elaborarán con base en la experiencia adquirida. Evidentemente eso se hará en forma oportuna, una vez cerciorados de que no se tendrá que hacer ninguna otra intervención producto de las investigaciones que maneja actualmente la Inspección Electoral”.

De lo expuesto se desprende que para el ejercicio de las funciones del Programa de Registro de Publicaciones no se contó con un manual de procedimientos que estableciera con claridad, entre otros aspectos, los procedimientos relacionados con las actividades a desarrollar, los objetivos y

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

responsables involucrados, incluyendo el papel a desempeñar por las Oficinas Regionales, el cual se estima sería de utilidad para evaluar y mejorar las actividades realizadas

Por otro lado, dentro de las labores que realizaron las Oficinas Regionales del Tribunal Supremo de Elecciones vinculadas con el Programa de Registro de Publicaciones, estuvo la remisión de prevenciones a los medios de comunicación, así como la recepción y envío de reportes de los gastos de publicidad para que el Programa llevara a cabo su registro y control. En este aspecto el mencionado Informe de Labores de este Programa señala que:

“...tanto el envío de prevenciones a través de la Oficinas Regionales como la remisión de reportes de medios de comunicación a través de esas oficinas, no tuvieron la fluidez necesaria para contar oportunamente con las respuestas o los datos que se necesitan registrar, originando esto la elaboración de prevenciones innecesarias.”

Finalmente, de la revisión practicada a algunos de los expedientes físicos creados por el Programa en estudio para cada uno de los medios de comunicación, se apreció que no todos estaban debidamente foliados o bien se dio inicio a esa labor pero no se concluyó como es lo correcto.

El Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y órganos Sujetos a su Fiscalización establece en la norma N° 4.8 que:

“Los controles vigentes para los diferentes procesos y actividades de la institución, así como todas las transacciones y hechos significativos que se produzcan, deben documentarse como mínimo en cuanto a la descripción de los hechos sucedidos, el efecto o impacto recibido sobre el control interno y los objetivos institucionales, las medidas tomadas para su corrección y los responsables en cada caso;

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

asimismo, la documentación correspondiente debe estar disponible para su verificación.”

La declaración interpretativa de esta norma señala que:

*“... el primer requerimiento puede quedar satisfecho en los planes estratégicos y operativos de la organización y en la normativa interna vigente (**manuales de puestos y procedimientos**, circulares, disposiciones, acuerdos que consten en actas y se comuniquen a quien corresponda, etc.). El segundo tiene que ver con los documentos fuentes y los comprobantes de las transacciones y operaciones...” (El destacado no es del original).*

Sobre la delimitación de responsabilidades, la norma N° 4.4 indica que:

“La responsabilidad por cada proceso, actividad, operación, transacción o acción organizacional debe ser claramente definida, específicamente asignada y formalmente comunicada al funcionario respectivo, según el puesto que ocupa.”

La declaración interpretativa indica lo siguiente:

“La definición de la estructura organizativa conlleva realizar un análisis de las labores que se efectúan dentro de la institución y asignar la responsabilidad por su ejecución al puesto idóneo y, por ende, al individuo apropiado, indicando cuál será el alcance de su injerencia sobre los diversos procesos, actividades, operaciones, transacciones o acciones organizacionales, y los parámetros con base en los cuales se evaluará su desempeño.

*Normalmente, la comunicación de tales asuntos se hace mediante las **descripciones de puestos en manuales o compendios**, o por medio de instrucciones impartidas por escrito y en términos claros y específicos. Esos manuales de puestos, funciones, competencias u otros, deben estar a disposición de todo el personal para que pueda utilizarlos como referencia. Igualmente, deberían utilizarse como medio de capacitación—o como referencia para ésta—a fin de que los servidores de nuevo ingreso tengan un primer acercamiento con sus cargos y con las funciones respectivas”. (El destacado no es del original).*

***Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”***

Debido a que el Programa de Registro de Publicaciones es de reciente creación, se dio la ausencia de un manual de procedimientos mediante el cual se desarrollaran los aspectos anteriormente comentados.

Por otra parte, el no disponer el Programa de Registro de Publicaciones de un manual de procedimientos produjo que las actividades que debían desempeñar los funcionarios involucrados en la recepción, revisión, ingreso de información, control y monitoreo de los datos relacionados con las pautas publicitarias no fueran lo suficientemente claras, al igual que los requerimientos y los responsables de su ejecución. Asimismo, otras tareas pudieron verse afectadas por su ausencia, tal es el caso de la conclusión del foliado de los expedientes.

2.4. En relación con el Sistema de Información denominado “Control de Gastos de Publicidad”

El Programa Registro de Publicaciones fue dotado de un sistema de información desarrollado por el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el cual dispone de aplicaciones que facilitan el registro y control de los gastos de publicidad en que incurrieron los medios de comunicación.

Sobre este tema, el Informe de Labores del Programa, página 8, señala que:

“...El software elaborado por el DTIC, cuenta con aplicaciones de comparación de las cédulas de personas físicas que están en las bases de datos del Tribunal contra lo reportado por los medios de comunicación, y para las personas jurídicas previamente se le había solicitado al Registro de la Propiedad, una base de datos con las sociedades inscritas a la fecha, con la finalidad de que este sistema realizara la misma aplicación en el caso de las empresas donantes, y que permitiera validar la existencia de la sociedad anónima y la correspondencia entre el nombre de ésta con el número de identificación que aporten estos medios”

Además, con el fin de disponer de otras fuentes de consulta en caso de requerirse, se solicitó a la Oficialía Mayor Electoral el acceso al Sistema de Consultas Complejas.

Al respecto se determinaron las siguientes situaciones:

2.4.1. Base de datos del sistema de información relativa a los medios de comunicación

Además de la información citada anteriormente, también se puso a disposición del Programa, información suministrada por la Cámara Nacional de Radio y la Oficina de Comunicación y Protocolo Institucional, relativa a los medios

de comunicación y agencias publicitarias, misma que fue depurada posteriormente por los funcionarios del Programa en estudio. Sin embargo, dentro de la base de datos del Sistema de Información “Control de Gasto de Publicidad” no fue incorporada esta última, por lo que se produjeron atrasos en el proceso de registro, según se extrae de la siguiente cita del Informe de Labores del Encargado del Programa, página 19:

“...Desde el punto de vista del sistema hay que tomar en cuenta, que el mismo no contaba con la incorporación de una base de datos de los medios de comunicación colectiva existentes, por lo que necesariamente se tenía que digitar por cada registro del donante, el medio de comunicación colectiva que en ese momento lo reportaba, situación que tardaba la aplicación manual...”

Debido a la situación expuesta, en el aparte de Conclusiones Generales del Informe de Labores del Programa de Registro de Publicaciones, página 21-punto 12.2, se señaló:

“En cuanto al Sistema diseñado por el DTIC, existen algunos elementos de forma que con el tiempo podrían mejorarse, como por ejemplo incorporarle la base de datos de todos los medios de comunicación existentes y agencias publicitarias, asignándole una codificación interna para cada uno...”

2.4.2. Sobre las funcionalidades del sistema

Dentro de varias de las aplicaciones desarrolladas en este sistema, se indica en el referido informe de labores que la opción de “actualización de información por medios de discos compactos o a través de la Internet” no pudo ser aprovechada, ya que según lo indicado por el Encargado del Programa, era necesaria la adquisición de llaves de seguridad y además los datos enviados por medio de discos compactos, en ocasiones contenían errores, por lo que fue necesario digitar toda la información en el mismo. Sobre este aspecto en el

apartado de las Conclusiones Generales del citado Informe de Labores, página 21 punto 12.3, el Encargado del Programa señaló:

“No fue posible visualizar la operación del Sistema mediante Internet o dispositivos electrónicos (CDS) para la actualización de los reportes semanales, de manera que toda la información que los medios debían enviar la trabajaran directamente desde las computadoras de los responsables y aplicaran inmediatamente los reportes con las medidas de seguridad previamente diseñadas para generar un control instantáneo del registro de publicaciones...”

2.4.3. Sobre el proceso de capacitación en el uso del sistema de información

En torno a este punto y según cuestionarios y entrevistas sostenidas con el Encargado del Programa y a los funcionarios involucrados en el desarrollo y puesta en marcha del sistema, así como de la revisión de la información aportada, se determinó que no existe evidencia de que el usuario final recibiera la capacitación en el uso de esta herramienta. Dichos funcionarios manifestaron que la misma sí se llevó a cabo, sin embargo, no se tienen registros por escrito de la realización del evento, por lo que tampoco se pudo determinar si ésta fue idónea.

2.4.4. Sobre el Plan de Contingencia

Al consultarle al Encargado del Programa Registro y Control de Publicaciones, si le fue suministrado por el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación un plan de contingencia, indicó que “NO”; al respecto nos señaló que: *“... el programa desarrolló un sistema de contingencia en formato Excel...”*

En este sentido, en el informe ya citado señaló:

“El programa se dio a la tarea de llevar paralelamente un registro en hojas electrónicas (Excel), a nivel de cuenta mayor por cada uno de los registros semanales que reportaron los medios de comunicación

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

colectiva, con la finalidad de realizar conciliaciones entre ambos registros (sistema y hojas electrónicas) para evitar al máximo, la publicación de cifras erróneas de nuestra parte, y a la vez como medida de contingencia de que en caso fortuito el sistema fallara, tendríamos al menos algún elemento como base de construir la información. De hecho se utilizó este recurso en al menos dos oportunidades”

En consulta realizada por esta Auditoría mediante oficio AI-302-2007 del 15 de noviembre de 2007, dirigida al Lic. Gerardo Hernández Granda, respecto a la existencia del Plan de Contingencias para este Sistema de Información, nos indicó con oficio N° DTIC-2249-2007 del 23 de noviembre de 2007, lo siguiente:

“...La contingencia es creada y procesada por los usuarios del Programa Electoral Registro de Publicaciones, la cual consiste en llenar los datos en una hoja electrónica (Excel) y con el formato establecido se genera el informe correspondiente para ser publicado en la Web institucional”

De lo anteriormente indicado por el Lic. Granda Hernández se desprende que al sistema de información “Control de Gastos de Publicidad” no se contempló un plan de continuidad de operaciones que definiera y evaluara claramente el impacto de las medidas de seguridad de la información ante una contingencia, ni se capacitó al usuario final en este aspecto.

Respecto a las bases de datos, funcionalidades del sistema y la capacitación, las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de la Tecnologías de la Información (N-2-2007-CO-DFOE), Capítulo II, punto 2.1, referente a la planificación y organización de las tecnologías de información señala que:

La organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brindan las tecnologías existentes y emergentes. (El destacado es nuestro)

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

Asimismo, estas normas establecen en el Capítulo III punto 3.1. en lo relativo a las consideraciones generales de implementación en tecnologías de información, lo siguiente:

“La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe:

a. Adoptar políticas sobre la justificación, autorización y documentación de solicitudes de implementación o mantenimiento de TI.

b. Establecer el respaldo claro y explícito para los proyectos de TI tanto del jerarca como de las áreas usuarias.

c. Garantizar la participación activa de las unidades o áreas usuarias, las cuales deben tener una asignación clara de responsabilidades y aprobar formalmente las implementaciones realizadas.

d. Instaurar líderes de proyecto con una asignación clara, detallada y documentada de su autoridad y responsabilidad.

e. Analizar alternativas de solución de acuerdo con criterios técnicos, económicos, operativos y jurídicos, y lineamientos previamente establecidos.

f. Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, como parte de los cuales debe incorporar aspectos de control, seguridad y auditoría bajo un contexto de costo –beneficio.

g. Tomar las provisiones correspondientes para garantizar la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y humanos requeridos.

h. Formular y ejecutar estrategias de implementación que incluyan todas las medidas para minimizar el riesgo de que los proyectos no logren sus objetivos, no satisfagan los requerimientos o no cumplan con los términos de tiempo y costo preestablecidos.

i. Promover su independencia de proveedores de hardware, software, instalaciones y servicios”.

Respecto a la implementación del software la norma 3.2 indica:

“La organización debe implementar el software que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y soporte efectivamente sus procesos, para lo cual debe:

a. Observar lo que resulte aplicable de la norma 3.1 anterior.

b. Desarrollar y aplicar un marco metodológico que guíe los procesos de implementación y considere la definición de requerimientos, los estudios de factibilidad, la elaboración de diseños, la programación y pruebas, el desarrollo de la documentación, la conversión de datos y

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

la puesta en producción, así como también la evaluación postimplantación de la satisfacción de los requerimientos.

c. Establecer los controles y asignar las funciones, responsabilidades y permisos de acceso al personal a cargo de las labores de implementación y mantenimiento de software.

d. Controlar la implementación del software en el ambiente de producción y garantizar la integridad de datos y programas en los procesos de conversión y migración.

e. Definir los criterios para determinar la procedencia de cambios y accesos de emergencia al software y datos, y los procedimientos de autorización, registro, supervisión y evaluación técnica, operativa y administrativa de los resultados de esos cambios y accesos.

f. Controlar las distintas versiones de los programas que se generen como parte de su mantenimiento”.

En cuanto a la continuidad de las operaciones en caso de contingencia y la seguridad de los sistemas de información y sus bases de datos, la Ley de Control Interno N° 8292 indica en su artículo 16 que:

“Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada...” (El subrayado es nuestro)”

Asimismo, las referidas normas técnicas señalan en cuanto a la protección de la información lo siguiente:

1.4 Gestión de la seguridad de la información

“La organización debe garantizar, de manera razonable, la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, lo que implica protegerla contra uso, divulgación o modificación no autorizados, daño o pérdida u otros factores disfuncionales.

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

Para ello debe documentar e implementar una política de seguridad de la información y los procedimientos correspondientes, asignar los recursos necesarios para lograr los niveles de seguridad requeridos y considerar lo que establece la presente normativa en relación con los siguientes aspectos:

- *La implementación de un marco de seguridad de la información.*
- *El compromiso del personal con la seguridad de la información.*
- *La seguridad física y ambiental.*
- *La seguridad en las operaciones y comunicaciones.*
- *El control de acceso.*
- *La seguridad en la implementación y mantenimiento de software e infraestructura tecnológica.*
- *La continuidad de los servicios de TI...”*

1.4.1 Implementación de un marco de seguridad de la información

La organización debe implementar un marco de seguridad de la información, para lo cual debe:

a. Establecer un marco metodológico que incluya la clasificación de los recursos de TI, según su criticidad, la identificación y evaluación de riesgos, la elaboración e implementación de un plan para el establecimiento de medidas de seguridad, la evaluación periódica del impacto de esas medidas y la ejecución de procesos de concienciación y capacitación del personal (el subrayado es propio).

b. Mantener una vigilancia constante sobre todo el marco de seguridad y definir y ejecutar periódicamente acciones para su actualización.

c. Documentar y mantener actualizadas las responsabilidades tanto del personal de la organización como de terceros relacionados...”

En relación con la continuidad de los servicios de tecnología de información la norma 1.4.7 señala:

“La organización debe mantener una continuidad razonable de sus procesos y su interrupción no debe afectar significativamente a sus usuarios.

Como parte de ese esfuerzo debe documentar y poner en práctica, en forma efectiva y oportuna, las acciones preventivas y correctivas necesarias con base en los planes de mediano y largo plazo de la

***Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”***

organización, la evaluación e impacto de los riesgos y la clasificación de sus recursos de TI según su criticidad”

El proceso de planificación para el desarrollo y puesta en marcha del sistema de información denominado “Gastos de Publicidad”, utilizado por el Programa en estudio, no previó, entre otros aspectos, la elaboración y divulgación de un plan de contingencia para los actores involucrados, así como el uso adecuado de todas sus funcionalidades.

Asimismo, no se aprovechó en su totalidad el desarrollo del sistema informático, debido a que no se utilizó el proceso de actualización de información por medio de discos compactos o internet. Además, no se dispuso de la carga de una base de datos de todos los medios de comunicación y funcionarios afines, de manera que permitiera verificar nombres y cédulas de identificación. Esto último tuvo como consecuencia que se hiciera necesaria la digitación de toda la información por parte de los funcionarios del Programa, situación que demandó un mayor tiempo.

Por otro lado, el usuario final y el personal involucrado carecieron de procedimientos e instrucciones formales de resguardo de datos, del hardware y de los datos, que les permitiera responder en casos de fuerza mayor.

Finalmente, no se dispuso de un registro y herramienta de evaluación de capacitación en el uso de este sistema de información, que propiciaran mejoras en este proceso.

2.5. Percepción sobre la necesidad de modificar el marco normativo que regula los procesos de referéndum

En este aspecto el Lic. Gilberto Gómez Guillén, Encargado del Programa Electoral objeto de análisis indicó mediante oficio N° 353-2007 del 11 de mayo de 2007, remitido a la Coordinación de Programas Electorales:

“En mi criterio y en razón de las experiencias que el Tribunal Supremo de Elecciones ha tenido con los informes de donaciones o aportes a los partidos políticos, como en la campaña electoral del 2002 en que se determinó que algunas donaciones no fueron reportadas, otras se hicieron por parte de personas extranjeras, otras sobrepasaban el límite máximo a recibir e incluso se llegó a encontrar organizaciones paralelas...Es evidente que la Ley de Regulación del Referéndum es en extremo limitada en cuanto a las atribuciones que tiene el Tribunal en muchas materias, pero todavía lo es más en cuanto a la fiscalización y control que debe ejercer con la finalidad de determinar la procedencia de los recursos con que se van a contratar espacios pagados a favor o en contra del proyecto, lo cual conviene regular vía reglamento para que no nos endilguen nuevamente que no se dictaron reglas...” (El subrayado es nuestro)

Se desprende de lo anterior, la necesidad de que el marco normativo relativo a los procesos de referéndum permita el ejercicio de un control más eficaz sobre los gastos publicitarios.

En torno a este tema se cita en el mencionado informe en el aparte de conclusiones generales punto 12.7 lo siguiente:

“Muchas personas manifestaron directamente al Programa su descontento por considerar que la Ley y el Reglamento es sumamente permisivo para –según sus interpretaciones- favorecer a un determinado grupo que promovía una tendencia. Esto porque coincidieron en que en ningún apartado regula eventualmente donaciones a efectos de financiar las campañas que involucraba otro tipo de publicidad como gigantografías, volantes, publicidad aérea, a través de Internet...e incluso no existe normativa sobre el financiamiento que reciben determinados grupos para cubrir aspectos

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

logísticos....Por este hecho incluso algunos hablaron de “falta de transparencia”.

Por otra parte, respecto a la determinación de la solvencia económica de los contribuyentes con pautas publicitarias, el Encargado del Programa manifestó en el Informe de labores del Programa, página nº 19, lo siguiente:

“...Como se presenta el inconveniente de que el Reglamento no prevé la obligación de los donantes de pautas y espacios publicitarios, de que nos remitan declaraciones juradas de su solvencia económica y proveniencia de recursos, el Programa busca los mecanismos pertinentes para determinar en caso de duda, necesidad o por alguna denuncia, tanto la solvencia económica de los contribuyentes así como la procedencia de sus recursos, situación que implica acciones y prácticas no habituales en nuestras obligaciones, conllevando además a que el Programa cuente con el personal idóneo en este tipo de investigaciones” (el subrayado es nuestro)

Como evidencia de lo anteriormente citado, señala que dentro de la función de control sobre el gasto, el Programa de Registro de Publicaciones determinó que de las 196 personas físicas que hicieron aportes con pautas publicitarias para el proyecto de referéndum, 107 no aparecen registrados como contribuyentes en los datos que maneja la Dirección General de Tributación Directa. Asimismo, de las 243 sociedades, un total de 15 no figuran en la base de datos.

A continuación se presenta un detalle de algunos de estos casos no registrados en el Ministerio de Hacienda:

Número de cédula	Nombre y apellidos o razón social	Monto aportado en colones
110840577	Lang Schachtel Andrés	5.645.910,00
104840961	Luis Paulino Granados Rivera	4.843.175,00
105720900	Francisco de Mendiola Sánchez	4.193.070,00
105430643	Katia Cubero Ramírez	4.140.716,00
900900876	Javier Casasnovas Ortiz	4.069.700,00

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

Número de cédula	Nombre y apellidos o razón social	Monto aportado en colones
3101451170	Si al Futuro S. A.	12.966.033,00
3004388530	Unión Nacional de Cooperativas de Puertos R.L.	2.165.080,00
3101426706	Inversiones Valdespino S. A.	1.989.000,00
3004045305	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias	3.430.680,00

Fuente: Informe de labores del Programa Registro y Control de Publicaciones, página/ 13.

Cabe indicar que la Ley sobre Regulación del Referéndum señala en el artículo 29, que para efectos del registro de los gastos, los medios de comunicación colectiva deben enviar al Tribunal Supremo de Elecciones los datos de quien ha contratado las pautas publicitarias a favor o en contra del proyecto sometido a referéndum, así como el costo de la publicación. Sin embargo, en este sentido no se establecen cuáles documentos probatorios o de control se deben solicitar. En ese sentido el Informe de Labores del Programa de Registro de Publicaciones del Referéndum 2007, cita en el punto 7, en relación con algunas de las sugerencias que los medios de comunicación plantearon, que se debe *“... definir claramente de conformidad con la Ley, la documentación que deben remitir los medios de comunicación al Tribunal Supremo de Elecciones”*

Con respecto al marco normativo que regula los procesos de referéndum, el Lic. Héctor Fernández Masis, Coordinador de Programas Electorales indicó mediante oficio N° CPE-349-2007 del 5 de julio de 2007, dirigido al señor Gilberto Gómez Guillén, lo siguiente:

“...Cabe señalar que la Ley de Regulación del referéndum no regula o establece restricción alguna para que una persona física o jurídica nacional pueda realizar donaciones o aportes a organizaciones tanto de hecho como de derecho con la intención de colaborar en el manejo de aspectos logísticos como los que usted señala, que no se refieren a

**Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”**

contratación de publicidad en los medios, tal y como lo expone en su oficio.” (El destacado es nuestro)

Este aspecto fue aclarado por el Tribunal Supremo de Elecciones a la ciudadanía mediante Resolución N° 1634-E-2007 de las catorce horas del doce de julio de dos mil siete, con motivo de una consulta planteada por el señor Hernán Cordero Maduro, gestión que se atendió bajo el expediente N° 140-S-2007.

El Manual de Normas Generales de Control interno establece en la norma N° 2.1 que:

“La administración activa, principalmente el jerarca, debe fomentar un ambiente propicio para la operación del control interno, mediante la generación de una cultura que promueva, entre los miembros de la institución, el reconocimiento del control como parte integrante de los sistemas institucionales”.

La declaración interpretativa de esta norma señala que:

“...La labor fundamental de la administración activa, primordialmente el jerarca, radica en conducir actividades para satisfacer objetivos determinados, planificando, organizando, dirigiendo, coordinando y controlando para ello el esfuerzo humano y el uso de los recursos disponibles en la organización. Entre otras cosas, lo anterior implica generar un ambiente de trabajo que, por un lado, contribuya con la prestación oportuna de los servicios y la realización eficiente de las operaciones por parte de todos los funcionarios, y por otro, incentive el apoyo continuo a las actividades, prácticas y mecanismos de control vigentes dentro de la organización.

Como parte de ese ambiente, la administración debe promover actitudes acordes con la cultura de control, mediante la aplicación de una filosofía y estilo administrativos propicios para ese objetivo, y el empleo de las herramientas y los recursos que estime pertinentes para difundir esa cultura, como son los sistemas de incentivos y la capacitación”.

El Poder Legislativo no previó en la normativa que regula los procesos de referéndum algunos aspectos que propiciarían un mayor control sobre el desarrollo

***Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”***

de ciertas actividades como las llevadas a cabo por el Programa de Registro de Publicaciones. Lo anterior aunado a que es la primera vez que el Tribunal Supremo de Elecciones se da a la tarea de organizar un proceso de referéndum, por lo que igualmente es la primera oportunidad que se tiene de contar con experiencia en esta materia.

La gestión de control de los gastos publicitarios que lleva a cabo el Programa de Registro de Publicidad resultó limitada en cuanto a que no se establece en la normativa que regula los procesos de referéndum, suficientes documentos probatorios de la inversión en pautas publicitarias en los medios de comunicación colectiva.

3. CONCLUSIONES

1. Debido a que la creación del Programa de Registro de Publicaciones tuvo lugar a escasos seis meses de la realización del referéndum, se evidenció que el proceso de capacitación llevado a cabo con los medios de comunicación no facilitó las gestiones de control y registro de publicaciones que por ley le corresponde realizar al Tribunal Supremo de Elecciones.
2. A pesar de los esfuerzos realizados por la institución y el Encargado del Programa de Registro de Publicidad, el proceso de planificación reflejado en su Plan de Gestión excluyó varias actividades relevantes, tal como fue evidenciado por esta Auditoría.
3. La ausencia de un Manual de Procedimientos para el Programa de Registro de Publicaciones limitó el desempeño y análisis de las tareas a realizar, así como las posibilidades de evaluar la actuación del programa y de fortalecer y controlar los factores de riesgo.
4. Aún cuando el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones desarrolló el software para el Sistema de Información de Gastos de Publicidad, éste no se aprovechó en toda su capacidad. Conforme se indicó, entre otros aspectos, no se utilizó el proceso de actualización de datos por medios de discos compactos o la Internet, ni se implementó un Plan de Contingencias y de Continuidad de los Servicios del Sistema, que le permitiera responder inmediatamente ante cualquier caso fortuito, haciendo necesario que el Encargado del Programa de Registro de Publicaciones utilizara respaldos en hojas Excel, recurso que, tal como indicó su Encargado, al menos utilizó en dos ocasiones. Asimismo, se

***Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”***

desconoce si la capacitación impartida al usuario final fue la idónea, pues no consta en registro alguno si esta se impartió.

5. Según se desprende de algunas opiniones de funcionarios a lo interno del Tribunal Supremo de Elecciones que constan en oficios e informes de Gestión del Programa de Registro de Publicaciones, la normativa que sustenta los procesos de referéndum debería propiciar un mejor ambiente de control de las actividades que regula, entre ellas lo relativo a la fiscalización de los gastos publicitarios.

4. RECOMENDACIONES

A la Señora y Señores Magistrados:

Girar las instrucciones pertinentes para que se adopten las siguientes recomendaciones:

1. Que la Sección de Capacitación conjuntamente con el Encargado del Programa de Registro de Publicaciones, realicen un plan de divulgación de la normativa de los procesos de referéndum aplicables al programa en estudio, concretamente en relación con la contratación de pautas publicitarias, de manera que con su experiencia coadyuve al proceso de comunicación, registro y control de la información que le compete llevar como parte de sus funciones. Asimismo, en este proceso se deberá incluir a las Agencias Publicitarias y demás personal involucrado en la confección de los reportes de gastos de publicidad.
2. Que la Coordinación de Programas Electorales conjuntamente con el Encargado del Programa de Registro de Publicaciones, establezcan un Plan de Gestión y Programación de Compras basados en sus actividades y necesidades existentes, tomando en consideración entre varios aspectos la experiencia de este primer proceso de referéndum.
3. Que la Coordinación de Programas Electorales y el Encargado del Programa de Registro de Publicaciones, procedan en un plazo razonable, a elaborar un manual de procedimientos de las funciones que le competen, incluyendo aquellas relacionadas con las funciones que corresponde desempeñar a las Oficinas Regionales, de manera que dicho instrumento contribuya con la inducción y capacitación de los funcionarios involucrados, y que además coadyuve al mejoramiento de su desempeño.

4. En relación con el sistema de información desarrollado para el programa objeto de estudio, para que el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones proceda a realizar las siguientes acciones:
 - a) Analizar e implementar los cambios necesarios en el mencionado sistema de información, con el propósito de que sean utilizadas todas las aplicaciones desarrolladas, de manera que faciliten el registro y control de las operaciones.
 - b) Evaluar la conveniencia de implementar en lo sucesivo en la “Fórmula de Recepción de Conformidad del Sistema”, o bien en el formulario que se estime conveniente, la prueba de la capacitación impartida sobre el uso del sistema por parte del usuario final y su evaluación, de tal manera que esto contribuya eventualmente a proponer mejoras.
 - c) Desarrollar y poner en marcha un plan de continuidad de operaciones en presencia de casos fortuitos, para el sistema de información utilizado por el Programa de Registro de Publicidad.
5. Que el Encargado del Programa Registro de Publicaciones valore la necesidad de incorporar al sistema de información citado, la base de datos de todos los medios de comunicación existentes así como de las agencias publicitarias, para lo cual, de estimar necesario, le correspondería gestionar lo pertinente ante el Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
6. Que el Tribunal valore la conveniencia de gestionar ante el Poder Legislativo la modificación o ampliación para futuros procesos de referéndum, del

***Informe de Control Interno: “Auditoría del Referéndum 2007
Programa Registro de Publicaciones”***

marco normativo que los regula, con el propósito de introducir mejoras relativas a aspectos de control idóneos que contribuyan con la función de fiscalización que al Tribunal Supremo de Elecciones le corresponde ejercer sobre los gastos publicitarios que se contratan a través de los medios de comunicación colectiva.

Hecho por:

Revisado por:

Lic. José Andrés Blanco Chaves MBA
Auditor Fiscalizador

Lic. Juan Vicente García Matamoros
Subauditor Interno