



AUDITORIA INTERNA
OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS

INFORME IAI 05-2022

**“Evaluación sobre el cumplimiento de contratos activos de la
ONS al 30 de setiembre 2022”**

Octubre 2022

Índice

1. Origen del estudio	2
2. Objetivos del estudio.....	2
2.1 Objetivo General	2
2.2 Objetivo específico.....	2
3. Alcance del estudio.....	2
4. Marco normativo de referencia	3
5. Comunicación de los resultados	3
6. Observaciones de la Administración.....	3
7. RESULTADOS.....	4
7.1 Controles sobre la ejecución de contratos	4
7.2 Documentación y control de contratos.....	8
7.3 Limitación de riesgos identificados y carencia de aplicación de controles mitigantes.....	10
7.4 Procedimientos insuficientes y desactualizados.....	12
8. CONCLUSIONES	13
9. RECOMENDACIONES	14

Informe Evaluación sobre el cumplimiento de contratos activos de la ONS al 30 de setiembre 2022

1. Origen del estudio

En cumplimiento del Plan Anual de la Auditoría Interna del año 2022 se procedió a evaluar el control interno y analizar la administración del riesgo identificados mediante la implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos institucional (SEVRI), con la finalidad de determinar la documentación de controles en aras del mejoramiento del Sistema de Control Interno.

2. Objetivos del estudio

2.1 Objetivo General

Verificar la ejecución de los servicios contratados para satisfacer las necesidades institucionales y el control interno relacionado con esta gestión.

2.2 Objetivo específico

- Definir los contratos activos al 30 de setiembre 2022.
- Evaluar el cumplimiento de las cláusulas contenidas en dichos contratos.
- Analizar el control interno relacionado con la gestión contractual aplicada por la ONS.

3. Alcance del estudio

El estudio abarcará hasta el 30 de setiembre 2022 y se aplica a todos los contratos activos que registra la institución a esa fecha, sin perjuicio de que la cobertura temporal e institucional mencionada se amplíe de acuerdo con el criterio profesional de la Auditoría Interna.

Se desarrolla con sujeción, al Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE), el Manual de normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (M-1-2004-CO-DDI), así como otra normativa aplicable.

4. Marco normativo de referencia

- Ley General de Control Interno, vigente desde el 04/09/2002, versión 1° del 27/08/2002.
- Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, vigente desde el 01/05/1996, versión 24° del 19/02/2015.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, vigente desde 06/02/2009, versión 1° del 26/01/2009.
- Procedimientos internos relacionados

5. Comunicación de los resultados

Durante el desarrollo del estudio se han informado y comentado algunos de los resultados de los hallazgos con las personas responsables de ejecución por lo que a la fecha ya se han implementado algunas de las mejoras que corresponden para mitigar riesgos identificados por esta unidad.

El informe oficial se entrega posterior a su presentación ante la Dirección Ejecutiva el 21 de noviembre 2022 con aprobación de la recomendación correspondiente.

6. Observaciones de la Administración

La administración considera importante aplicar las recomendaciones generadas por Auditoría Interna.

7. RESULTADOS

7.1 Controles sobre la ejecución de contratos

Condición

No se genera un adecuado y oportuno seguimiento sobre el cumplimiento de los contratos de servicios que tiene activos la institución.

Específicamente se detallan las situaciones encontradas:

a) Contrato con proveedor ABC

Establece el contrato correspondiente que es responsabilidad de la Oficina Nacional de Semillas (ONS) realizar el mantenimiento y verificación de funcionamiento del sistema de alarmas, sin embargo, se carece de registro que permita demostrar que ese mantenimiento se realiza, incumpléndose así el pacto realizado con el proveedor.

b) Contrato con proveedor SERVIPRO

Establece el contrato con SERVIPRO que los libros para registro de bitácoras deben ser debidamente autorizados por la Unidad de Auditoría interna, se omite este acuerdo y se comprueba la ausencia de este control en el actual libro de bitácora que utilizan las personas de seguridad.

Se solicita al proveedor certificaciones de estar al día con algunas instituciones estatales, pero se omiten algunas como el Ministerio de Hacienda, dejando por fuera el apoyo interinstitucional que se debe dar en el estado.

A este proveedor específicamente se le evalúa el estar al día con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, sin embargo, no se le pide el detalle de estos seguros por lo que se desconoce si realmente el personal de seguridad asignado a la ONS se encuentra debidamente asegurado.

c) Contrato con proveedor ARX Costa Rica

La ONS no cuenta con un contrato de mantenimiento con el proveedor ARX Costa Rica, pues el servicio se deriva de un contrato inicial de servicio que no pactaba el mantenimiento correspondiente.

d) Contrato con proveedor Costa Rica Campesina

No se tiene un detalle de las publicaciones realizadas con este proveedor, ni un control de comprobación; por lo que no hay prueba sobre la ejecución de este contrato.

e) Contrato con proveedor SICOP

No se definió un plan de implementación del contrato con este proveedor aun cuando el servicio contratado implica una serie de pasos de ejecución y la generación de capacitaciones para diferentes funcionarios, por lo que no se puede definir en qué estado se encuentra su cumplimiento.

Criterio

Con respecto a la fiscalización de contratos, la Ley de Contratación Administrativa, lo define de la siguiente manera:

*“Artículo 13.-/ **Fiscalización.** La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. ...”*

Por su parte, en relación con el sistema de control interno, la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece:

*“Artículo 8º-**Concepto de sistema de control interno.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: /a) Proteger y*

conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. /b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. /c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. /d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. “

Complementariamente, en cuanto a la conservación del patrimonio, la norma 4.3. de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señalan:

“Protección y conservación del patrimonio /El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual.

...”

Adicionalmente, las normas 4.4. y 4.5., en ese mismo orden, establecen literalmente, lo siguiente:

“ 4.4. Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información. /El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del Sistema de Control Interno y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniqué con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas.

...

4.5. Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones. /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.

...”

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el Capítulo II Requisitos Previos:

“Artículo 10. —Trámite posterior a la decisión inicial.

...

c) Establecer los controles necesarios para cumplir con el cronograma estándar de las tareas y plazos máximos previamente definidos por ésta; para los diferentes procedimientos concursales y de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación

d) Comunicar a cada uno de los funcionarios responsables, los plazos y las tareas que deberán desempeñar, según el cronograma...”

Causa

No se encuentra definido formalmente la función de seguimiento al cumplimiento de contratos para un funcionario específico, por lo que nadie asume esta responsabilidad aun cuando se establece a la jefatura administrativa financiera como responsable general del proceso.

Efecto

El no asignar a un responsable de verificación de cumplimiento de contratos, genera servicios incompletos o pagos sin apego fundamentado, así como aumento de riesgos por incumplimiento de cláusulas contractuales o deberes legales, exponiendo a la institución a pérdidas patrimoniales e incumplimientos de normativa.

7.2 Documentación y control de contratos

Condición

La administración definió a una persona como encargada de la custodia de los contratos institucionales sin nombramiento oficial, sin embargo cuando se realizó la solicitud correspondiente por parte de esta Unidad, esta no disponía del total de contratos activos y hasta desconocía la existencia de un contrato que se encuentra firmado y en proceso de ejecución.

Se identifican contratos con errores y con información ambigua; así en el caso del contrato firmado con Costa Rica Campesina que presentaba un valor para el pago del servicio en letras y otro en números; adicionalmente el contrato con SICOP indica un detalle de capacitación en el cuerpo del contrato que cambia en el anexo del contrato.

Los contratos generados por la ONS no cuentan con una numeración consecutiva que permita identificar la existencia real de todos los contratos activos con que cuenta la institución tanto para los que emite como para los que suscribe.

Adicionalmente se identifica que los contratos y expedientes de contratación en formato físico no están foliados ni cuentan con una firma de control en cada una de sus páginas para evitar la sustitución de páginas sin que medie el conocimiento de las partes interesadas.

Criterio

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional/ El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

“4.2 Requisitos de las Actividades de control

...

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación."

"4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas."

"4.5.1 Supervisión constante: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos."

La Contraloría General de la República ha indicado sobre la documentación de expedientes de contrataciones administrativas:

"los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden cronológico de los actos y trámites del procedimiento, lo cual implica que las actuaciones deben incorporarse en forma correlativa o en sucesión inmediata. Además, la foliatura de los expedientes en orden cronológico tiene como finalidad facilitar el manejo de la información que contienen y forma parte de la garantía constitucional del debido proceso, toda vez que un expediente sin foliar produce inseguridad a la Administración e interesado, por lo que el expediente debe estar foliado con una sola numeración"

Causa

Esta situación se presenta a falta de un procedimiento que defina los pasos a seguir para la emisión, custodia, seguimiento y responsabilidades relacionados con los contratos de servicios que adquiere la ONS.

Efecto

El no contar con un adecuado procedimiento que defina claramente los alcances y limitaciones de los contratos y su documentación física / electrónica expone a la institución en cuanto a pérdida de información, alteración de documentos y pérdida patrimonial por omisión a seguimientos de contratos que se desconocen.

7.3 Limitación de riesgos identificados y carencia de aplicación de controles mitigantes

La ONS cuenta con dos procedimientos relacionados con contratos el Pro-ABS-01 adquisición de bienes y servicios y el PRO-ABS-02 Recepción de bienes, ambos analizados por la comisión SEVRI, donde se consideraron varios riesgos para ser mitigados sin embargo se dejaron de considerar riesgos como:

- Evaluación adecuada de las necesidades debidamente fundamentado
- Presupuestos deficientes con respecto al comportamiento de mercado
- Generación de especificaciones técnicas que se adaptan a un proveedor particular
- Criterios de selección no definidos objetiva y previamente
- Limitación de respuesta en la convocatoria pública
- Conflictos de interés en la evaluación de proveedores y proceso de selección
- colusión entre contratista y funcionario de supervisión

Adicionalmente los controles para mitigar los riesgos identificados no han sido incorporados en su totalidad a los procedimientos correspondientes, ni comunicados formalmente a los funcionarios que ejecutan, por lo que los riesgos persisten.

Criterio

Al respecto la Ley General de Control Interno establece:

“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 plazos.*
- 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.*
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.*
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar”.*

Adicionalmente se retoma el tema de documentación en cuanto a mantener procedimientos actualizados refiriendo al apartado de las Normas de Control Interno para el Sector Público, como se indica

“4.2 Requisitos de las Actividades de control

...

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”

Causa

Debido a la limitación de recurso humano en la ONS las funciones de SEVRI recaen en una comisión que trabaja el tema de forma adicional a las responsabilidades personales de cada puesto de los miembros que la componen, situación que dificulta la incorporación de los controles en los procesos y adicionalmente se retrasa debido a que los mismos deben ir revisados por las jefaturas para poder oficializarlos e implementarlos formalmente.

Efecto

El no atender de forma integral los riesgos relacionados con la contratación de servicios expone a la institución en la materialización de los mismos.

7.4 Procedimientos insuficientes y desactualizados

Condición

La ONS solo cuenta con dos procesos relacionados con contratos y son relativos a la adquisición y recepción de bienes y servicios, pero no cuenta con procedimientos propios relacionados directamente con la gestión de contratos, fiscalización y custodia.

Adicionalmente como se comentó anteriormente los procedimientos relacionados con contratos se encuentran desactualizados y no han sido socializados a pesar de contar con una versión con mejoras presentada por la Comisión de mejora de procesos y SEVRI.

Criterio

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, establecen:

"2.5.2 Autorización y aprobación/ La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales de contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales."

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional/ El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

Causa

La administración no ha considerado necesario la documentación de estos procesos.

Efecto

El no contar con procedimientos regulatorios de la gestión de contratos genera un actuar libre para los funcionarios razón por la que se materializan riesgos relacionados y se generan incumplimientos de normativa y nuevos riesgos relacionados.

8. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, esta Auditoría concluye que el proceso de contratación sobre los servicios de apoyo con terceros es sujeta a oportunidades de mejora en los componentes de riesgos, vinculados con actividades de control, seguimiento, calidad y documentación, así como la necesidad de asignación formal de responsabilidades.

Finalmente, se debe rescatar que a pesar de los esfuerzos realizados para llevar a cabo el proceso de fiscalización, la responsabilidad que implica ser fiscalizador es muy alta, por lo que se debe ejercer una supervisión adecuada sobre las condiciones pactadas, estableciendo los controles que permitan velar por el cumplimiento de las contrataciones en todos sus extremos y ser garantes del buen uso y destino del patrimonio y recurso invertido por la institución en las contrataciones de los servicios de apoyo brindados por terceros.

9. RECOMENDACIONES

Esta Auditoría Interna respetuosamente, se permite recordar que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno”, disponen de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibido de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones que les correspondan.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos 12, 36, 38 y 39 de la Ley N° 8292:

“Artículo 12. -Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: .../c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan... “

“Artículo 36. -Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: /a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados. /b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. /c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda. “

“Artículo 38.-Planteamientos 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...”*

A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA

1. Generar las instrucciones que correspondan para ajustar la fiscalización de los contratos activos en la ONS
 - a) Adquirir y suministrar libros autorizados por la Unidad de Auditoría interna al proveedor SERVIPRO para que sean utilizados por los oficiales de seguridad asignados a la ONS para el registro de las bitácoras relacionadas con su labor dentro de la institución.
 - b) Solicitar a SERVIPRO las bitácoras anteriores para ser custodiadas por Archivo Central de la ONS dado que las mismas contienen información propia del quehacer institucional
 - c) Solicitar a SERVIPRO algún tipo de documento oficial donde conste que los funcionarios de seguridad asignados a la ONS se

encuentran dentro de la planilla de la CCSS y del INS que dicha empresa reporta

- d) Realizar y documentar los mantenimientos que realiza la ONS sobre el sistema de alarmas para cumplir debidamente con el contrato firmado con el proveedor ABC
 - e) Generar un contrato de servicio de mantenimiento con la empresa ARX Costa Rica donde se detalle los alcances del servicio
 - f) Documentar y contralar las publicaciones que se realizan con el proveedor Costa Rica Campesina, con el fin de generar evidencia del cumplimiento del contrato firmado con este proveedor.
 - g) Ajustar el contrato con el proveedor Costa Rica Campesina para que refleje el monto exacto del servicio.
 - h) Definir formalmente el encargado de fiscalizar el contrato firmado con SICOP para garantizar el cumplimiento correspondiente.
2. Ratificar formalmente el nombramiento de la persona encargada de la gestión y custodia de contratos institucionales y oficializarlo para conocimiento de todo el personal de la ONS.
 3. Generar las instrucciones para que se emita un procedimiento para regular la gestión de contratos que incluya el manejo y custodia del expediente administrativo en apego a la normativa vigente aplicable.
 4. Generar las instrucciones para ampliar la identificación de riesgos para los procesos Pro ABS 01 adquisición de bienes y servicios y el PRO ABS 02 Recepción de bienes y al proceso de gestión de contratos una vez documentado, aplicando los controles correspondientes y mejorar que correspondan para que se presenten y socialicen de forma actualizada a todos los funcionarios de la ONS.
-



IAI 05-2022
Octubre 2022



MAFF. Karen Perez Rojas
Auditora Interna