

AUDITORÍA INTERNA



Informe N° AI 06-2023

Evaluación del proceso de Autoevaluación al Sistema de Control Interno Institucional

Octubre 2023



Contenido

Contenido.....	1
Resumen Ejecutivo	2
1. Introducción	4
1.1 Origen del servicio	4
1.2 Objetivo.....	4
1.3 Alcance.....	4
1.4 Criterios de auditoría.....	4
1.5 Metodología aplicada	5
1.6 Valor agregado del estudio	5
1.7 Generalidades acerca del objeto auditado	5
1.8 Comunicación preliminar de los resultados de esta auditoría.....	6
2. Resultados	6
2.1 Autoevaluación del sistema de control interno institucional.....	6
2.2 Plan de mejora	9
2.3 Seguimiento	10
3. Conclusiones	11
4. Recomendaciones	12
4.1 Dirección Ejecutiva.....	12

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ SE EXAMINÓ?

El estudio realizado permitió determinar la razonabilidad de los resultados generados en la autoevaluación del sistema de control interno aplicada por la Oficina Nacional de Semillas para el periodo 2022 atendiendo lo establecido en la Ley General de Control Interno, № 8292, y el Manual de Normas de control interno para el Sector Público.

El objetivo fue evaluar la aplicación de la autoevaluación del sistema de control interno institucional y la generación del plan de mejora correspondiente.

El periodo analizado comprendió del 1 de enero al 31 de diciembre 2022, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ SE CONSIDERA IMPORTANTE?

La implementación de la autoevaluación del sistema de control interno institucional es una herramienta valiosa que va más allá de la mera identificación de problemas. Ayuda a la institución en la búsqueda de agilidad y eficiencia en el desarrollo de sus procesos y mantenerse enfocada en sus objetivos, al tiempo que promueve la transparencia y la responsabilidad.

¿QUÉ SE ENCONTRÓ?

Con base en los resultados obtenidos se concluye que aun cuando la Oficina Nacional de Semillas cuenta con un procedimiento para realizar la autoevaluación anual de control interno y aplicó el Modelo de madurez del sistema de control interno, no se cuenta con una autoevaluación integral del sistema de control interno institucional que involucre a todas las unidades funcionales y que se enfoque en atender riesgos que afecten el cumplimiento de los objetivos de los diferentes planes institucionales.

Dentro del informe de autoevaluación del sistema de control interno no se presenta un histórico de los resultados obtenidos en años anteriores que permitan visualizar los avances reales que se han generado en la gestión de riesgos mediante la asignación efectiva de controles.

Se identificó la aplicación de criterios sin sustento material por lo que se realizaron los ajustes o ampliaciones correspondientes por parte de la administración durante el periodo en que se desarrollaba la presente evaluación.

Con respecto al plan de mejora se determina que para el periodo 2021 el mismo no se oficializó por lo que no se planificó su ejecución. En el periodo 2022 se incluye como parte integral del informe de autoevaluación, sin embargo, establece como responsables de ejecución comisiones de trabajo, situación que resulta muy genérica para hacer efectiva su ejecución, adicionalmente carece de índices para determinar el grado de cumplimiento en forma periódica.

Sobre el seguimiento al plan de mejora, para el periodo 2021 no se generó y en el procedimiento de autoevaluación del sistema de control interno no se establece la necesidad de realizar informes de gestión relacionados con el tema.

¿QUÉ SIGUE?

Le corresponde a la administración atender las recomendaciones generadas por la Unidad de Auditoría Interna relacionados con el proceso de autoevaluación de control interno, enfocadas principalmente en:

1. Ampliar la autoevaluación del sistema de control interno para que el insumo de la misma no sea únicamente la herramienta de modelo de madurez suministrada por la Contraloría General de la República, si no que cuente con la consideración de los objetivos institucionales e incorpore a todas la unidades funcionales de la Oficina Nacional de Semillas.
2. Ampliar el plan de mejora generado para el periodo 2022, definiendo responsables personales y estableciendo índices de cumplimiento para poder medir los avances en la ejecución del mismo de forma periódica.
3. Ampliar y oficializar el procedimiento de autoevaluación del sistema de control interno para que incorpore la generación de informes de seguimiento de forma periódica y se asigne responsables para esta tarea.
4. Incrementar la frecuencia de las sesiones de trabajo de la Comisión de Control Interno para que pueda realizar las funciones relacionadas con este tema de forma oportuna.



Informe N° AI 06-2023

Evaluación del proceso de Autoevaluación al Sistema de Control Interno Institucional

1. Introducción

1.1 Origen del servicio

De conformidad con el Artículo 22, inciso c) de la Ley de Control Interno, Ley No.8292, el 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 "La Gaceta" N° 107, del 05 de junio de 2002 y las Normas de control interno para el Sector Público, publicadas en "La Gaceta" N° 26 del 6 de febrero de 2009, le corresponde a la Auditoría Interna, en cumplimiento de sus funciones, brindar servicios de auditoría orientados a fortalecer el sistema de control interno, de conformidad con la competencia institucional y la normativa jurídica y técnica aplicable.

Así, esta unidad considera la importancia del control interno y lo incluye como parte de los procesos a analizar en el plan de trabajo del periodo 2023.

1.2 Objetivo

Evaluar la aplicación de la autoevaluación del sistema de control interno institucional y la generación del plan de mejora correspondiente para el periodo 2022.

1.3 Alcance

El estudio abarcará el análisis de la implementación de la autoevaluación del sistema de control interno institucional. Comprende el periodo entre el 1 de enero al 31 de diciembre 2022, el cual se ampliará cuando se considere necesario.

1.4 Criterios de auditoría

Las labores de la Auditoría Interna se realizan en apego a la normativa legal y técnica vigente, específicamente Ley General de Control Interno, N° 8292¹, las

¹ Publicada en La Gaceta No. 169 del 04 de setiembre del 2002

Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)², las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, (RDC-119-2009)³ y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)⁴

1.5 Metodología aplicada

Este servicio de auditoría se realiza evaluando la aplicación de la herramienta denominada Modelo de madurez del control interno institucional, suministrado por la Contraloría General de la República; esta es una herramienta de diagnóstico que permite a la administración activa conocer el estado de su sistema de control interno, por lo que se constituye en el insumo principal para la autoevaluación del sistema de control interno que debe realizar anualmente, según lo establecido en el inciso b) del artículo 17 de la Ley General de Control Interno, que cita:

“b) Que la Administración activa realice, por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno, del cual es responsable. Asimismo, que pueda detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos”.

1.6 Valor agregado del estudio

Con el presente estudio la Auditoría Interna pretende coadyuvar en el fortalecimiento de la gestión institucional, identificando oportunidades de mejora para que se logre la eficiencia operativa, el cumplimiento normativo y la protección de los activos institucionales, así como para proporcionar orientación estratégica y recomendaciones para la mejora continua identificando riesgos que impacten en el desarrollo de los objetivos de la institución.

1.7 Generalidades acerca del objeto auditado

Las instituciones deben enfrentarse a cambios constantes para lograr el desarrollo de sus funciones de forma oportuna, pero el desarrollo de las mismas se genera mediante la exposición continua a riesgos que deben conocerse para aplicar la gestión que corresponda y minimizar su impacto en caso de que se materialicen.

Así, por requerimiento normativo al menos anualmente se debe realizar una autoevaluación sobre el sistema de control institucional, labor que ha venido desarrollándose en la institución, salvo en el periodo 2021 que se realizó sin que se oficializara el informe y el plan de acción correspondiente.

Se considera importante recordar algunas particularidades del sistema de control interno para generar una visión más integral del proceso que se evalúa, todo lo que

² Resolución No. R-CO-9-2009. Publicada en La Gaceta No. 26 del 06 de febrero del 2009

³ Gaceta N.º 28, del 10 de febrero del 2010

⁴ Gaceta N.º 184 del 25 de setiembre del 2014, vigente a partir del 01 de enero del 2015

se indica tiene fundamento en la Ley General de Control Interno, capítulo II denominado “El sistema de control interno”

Según lo define este cuerpo normativo la Oficina Nacional de Semillas debe disponer de un sistema de control interno que no es otra cosa que las acciones ejecutadas por la administración para a) proteger el patrimonio público b) generar información confiable y oportuna c) garantizar eficiencia y eficacia en las operaciones y d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Este sistema de control interno además debe estar diseñado para cumplir con lo indicado anteriormente, abarcar todos los procesos organizacionales, y ser razonable en cuanto a su costo, integrado a las funciones y congruente con los procesos sustantivos.

Es importante también recordar que el responsable del sistema de control interno somos todos los funcionarios de la institución y en esa medida todos debemos establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo.

1.8 Comunicación preliminar de los resultados de esta auditoría

Los resultados consignados en el presente informe fueron discutidos en la Comisión de Control Interno el 30 de octubre 2023.

Se deja constancia de la amplia disposición de la administración, para atender oportunamente los requerimientos de información formulados durante la auditoría.

2. Resultados

2.1 Autoevaluación del sistema de control interno institucional

La validez, suficiencia y cumplimiento de la normativa aplicada en el proceso de autoevaluación, es determinada mediante el funcionamiento de un sistema que esté diseñado para que la organización cumpla con los objetivos institucionales de largo, mediano y corto plazo.

Al respecto, su aplicabilidad se evalúa internamente mediante el uso de la herramienta denominada “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno”⁵.

Esta herramienta genera una serie de postulados a cumplir por parte de la administración para ubicarla en un nivel de madurez determinado en la siguiente escala:

⁵ Herramienta suministrada por la Contraloría General de la República para medir el grado de madurez del sistema de control interno

Incipiente	<ul style="list-style-type: none"> •Existe evidencia de que la institución ha emprendido esfuerzos aislados para el establecimiento del Sistema de Control Interno; sin embargo, aún no se ha reconocido su importancia. El enfoque general en relación con el control interno es desorganizado.
Novato	<ul style="list-style-type: none"> •Se han instaurado procesos que propician el establecimiento y operación del sistema de control interno. Se empieza a generalizar el compromiso, pero éste se manifiesta principalmente en la administración superior.
Competente	<ul style="list-style-type: none"> •Los procedimientos se han estandarizado y documentado y se han difundido en todos los niveles de la organización. El sistema de control interno funciona conforme a las necesidades de la organización y el marco regulador.
Diestro	<ul style="list-style-type: none"> •Se han instaurado procesos de mejora continua para el oportuno ajuste y fortalecimiento permanente del sistema de control interno.
Experto	<ul style="list-style-type: none"> •Los procesos se han refinado hasta un nivel de mejor práctica, se basan en los resultados de mejoras continuas y la generación de iniciativas innovadoras. El control interno se ha integrado de manera natural con las operaciones y el flujo de trabajo, brindando herramientas para mejorar la calidad y la efectividad, y haciendo que la organización se adapte de manera rápida.

Sin embargo la misma no mide de forma específica el cumplimiento de objetivos, ni la existencia de controles aplicables y efectivos, ni se enfoca en las unidades funcionales y procesos institucionales; por lo que la administración la visualiza y aplica de forma general, el fin de esta, no es otro que medir el grado de madurez en que se encuentran las instituciones públicas en cuanto al sistema de control interno sin embargo resulta limitante para evaluar anualmente las mejoras que se realizan sobre este considerando todas las unidades funcionales pues algunas se encuentran totalmente ajenas al tema del cual son intrínsecamente responsables.

Dentro del informe de autoevaluación generado para el periodo 2022, no se define una relación histórica que permita visualizar el avance que se ha tenido en el nivel de madurez institucional como resultado de la implementación de los planes de mejora que anualmente se generan producto de esta labor.

Al evaluar la aplicación de la herramienta utilizada para la autoevaluación, se logra determinar que en algunos casos la administración aplicó criterios de cumplimiento sin contenido material por lo que ante los cuestionamientos que al respecto realizó la Unidad de Auditoría Interna, se ampliaron o ajustaron los criterio señalados inicialmente por la Administración, aprovechando que el informe de

autoevaluación aún no se había oficializado al momento de desarrollo de este estudio.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en su numeral 6.3.2 autoevaluación periódica del sistema de control interno establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer la realización, por lo menos una vez al año, de una autoevaluación del sistema de control interno, que permita identificar oportunidades de mejora del sistema, así como detectar cualquier desvío que aleje a la institución del cumplimiento de sus objetivos.

Las estrategias y los mecanismos para la autoevaluación periódica deben estar definidos como parte de las orientaciones a que se refiere la norma 6.2. En todo caso, se debe procurar que sea ejecutada sistemáticamente y que sus resultados se comuniquen a las instancias idóneas para la correspondiente toma de acciones y seguimiento de implementación.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure.”

Sobre el tema también se indica en el artículo 7 de la Ley de Control Interno:

“Artículo 7º—Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.”

Adicionalmente el artículo 10 de este mismo cuerpo normativo indica sobre la responsabilidad del sistema de control interno lo siguiente:

“Será responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Así mismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento.”

Ampliando al respecto, la Norma de Control Interno 6.2 Orientaciones para el seguimiento del sistema de control interno en su tercer párrafo establece:

“...Dichas orientaciones deben ser congruentes y estar integradas a las gestiones relacionadas con la operación, mantenimiento y perfeccionamiento del sistema de control interno, ser de conocimiento de todos los funcionarios, estar disponibles para su consulta y ser revisadas y actualizadas periódicamente.

Como parte de tales orientaciones, entre otros, se deben establecer formalmente, mecanismos y canales de comunicación que permitan la detección oportuna de deficiencias y desviaciones del sistema de control interno, y que quienes las detecten informen con prontitud a la autoridad competente para emprender las acciones preventivas o correctivas que procedan, de acuerdo con la importancia y riesgos asociados."

Estas situaciones se presentan porque no se ha considerado la ampliación de la herramienta suministrada por la Contraloría General de la República para que la misma responda de manera más efectiva a las situaciones particulares que enfrenta la institución y que genere realmente valor al suministrar información detallada sobre los riesgos y la gestión de administración que se realiza sobre los mismos en todas las unidades institucionales, en consideración con los objetivos institucionales.

Adicionalmente no se responsabiliza a todos los funcionarios de la institución en la identificación de riesgos y valoración del sistema de control interno y se sobrecarga estas funciones a Comisiones de trabajo que cuentan con tiempos limitados de trabajo.

El no realizar una autoevaluación integral donde participen los funcionarios de la institución limitan el adecuado establecimiento y funcionamiento del sistema de control interno institucional y retrasan su proceso de madurez.

2.2 Plan de mejora

Las oportunidades de mejora en el Sistema de Control Interno deben obedecer al cumplimiento efectivo de los planes de mejora planteados como resultado de las autoevaluaciones aplicadas anualmente sobre el sistema de control interno institucional.

Al aplicar la autoevaluación de forma general y definir acciones generales, no todos los procesos institucionales son atendidos para establecer acciones concretas que permitan una mejora integral en el sistema de control interno institucional.

Se identificó, además, que para el periodo 2021 no se trabajó de forma consiente en el plan de mejora, debido a que el mismo nunca se oficializó y que no se realiza un informe de labores o comparativo que rinda cuentas sobre las actividades desarrolladas por la administración que permitan identificar el avance y el compromiso de fortalecimiento del sistema de control interno.

Así cuando esta unidad solicitó el estado del plan de mejora el mismo se actualizó con algunas acciones que se realizaron y que indirectamente fortalecieron los riesgos ahí identificados, sin que realmente se realizara un trabajo planificado de fortalecimiento del control interno, aun cuando se cuenta con un procedimiento

claramente definido que incluye estas consideraciones pero que no se encuentra oficializado y comunicado.

Al no existir un procedimiento oficializado que permita darle seguimiento a la ejecución de los planes de mejora, no se cumple a cabalidad con lo citado en el Artículo 17 de la Ley de Control Interno en el inciso b, establece:

“Que la administración activa realice, por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable. Asimismo, que pueda detectar cualquier desvío que aleje a la organización del cumplimiento de sus objetivos”.

La falta de involucramiento de todas las unidades en las actividades de valoración y autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional y enfocar esta responsabilidad únicamente en algunas personas, limita el alcance y la responsabilidad que como titulares subordinados tenemos todos los funcionarios de la institución y retrasa el contar con un sistema de control interno completo e integrado.

2.3 Seguimiento

Las labores de seguimiento del sistema de control interno son de un impacto reducido; dada la falta de asignación de responsables personales en el plan de mejora, al seguimiento de cumplimiento correspondiente por parte de la Comisión de Control Interno y a que las mejoras propuestas no obedecen a una vinculación directa con los objetivos planteados en los planes institucionales.

En cuanto a la aplicación de las autoevaluaciones, al revisar el Informe se visualiza no se consideran cuestionamientos con relación al desvío de objetivos, y no se genera un informe de seguimiento periódico que permita generar alertas ante posibles incumplimientos de los mismos y sobre las metas propias del plan de mejora.

Al respecto se menciona, en lo que interesa la Norma de Control Interno para el Sector Público:

“6.1 El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del sistema de control interno, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva u con prontitud.”

También establece en relación con las acciones para el fortalecimiento del sistema de control interno:

“Cuando el funcionario competente detecte alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno, o sea informado de ella, debe emprender oportunamente las acciones preventivas o correctivas pertinentes para fortalecer el sistema de control interno, de conformidad con los objetivos y recursos institucionales. Así también, debe verificar de manera sistemática los avances y logros en la implementación de las acciones adoptadas como producto del seguimiento del sistema de control interno.

...” (El subrayado no es parte del original)

La falta de seguimiento radica principalmente en la desatención del tema por parte de la Comisión de Control Interno y a que en el procedimiento correspondiente no se ha considerado la generación de informes de seguimiento asignados a un responsable para que se tomen las decisiones que correspondan en forma oportuna para lograr cumplir con las metas propuestas.

El no realizar una formalidad en la gestión de cumplimiento de los planes de mejora generados como resultado de la aplicación de las autoevaluaciones del sistema de control interno impide mejorar el nivel de madurez en las evaluaciones que se realicen y no permiten mitigar riesgos directos relacionados con los objetivos institucionales.

3. Conclusiones

Con base en los resultados obtenidos se concluye que aun cuando la Oficina Nacional de Semillas cuenta con un procedimiento para realizar la autoevaluación anual de control interno y aplicó el Modelo de madurez del sistema de control interno, no se cuenta con una autoevaluación integral del sistema de control interno institucional que involucre a todas las unidades funcionales y que se enfoque en atender riesgos que afecten el cumplimiento de los objetivos de los diferentes planes institucionales.

Dentro del informe de autoevaluación del sistema de control interno no se presenta un histórico de los resultados obtenidos en años anteriores que permitan visualizar los avances reales que se han generado en la gestión de riesgos mediante la asignación efectiva de controles.

Se identificó la aplicación de criterios sin sustento material por lo que se realizaron los ajustes o ampliaciones correspondientes por parte de la administración durante el periodo en que se desarrollaba la presente evaluación.

Con respecto al plan de mejora se determina que para el periodo 2021 el mismo no se oficializó por lo que no se planificó su ejecución. En el periodo 2022 se incluye

como parte integral del informe de autoevaluación, sin embargo, establece como responsables de ejecución comisiones de trabajo, situación que resulta muy genérica para hacer efectiva su ejecución, adicionalmente carece de índices para determinar el grado de cumplimiento en forma periódica.

Sobre el seguimiento al plan de mejora, para el periodo 2021 no se generó y en el procedimiento de autoevaluación del sistema de control interno no se establece la necesidad de realizar informes de gestión relacionados con el tema.

A partir de lo expuesto, la Administración debe emprender acciones enfocar sus esfuerzos en desarrollar una autoevaluación del sistema de control interno integral, considerando todas las unidades funcionales de la institución y considerando el cumplimiento de objetivos y la gestión para resultados, de manera que se fomente la responsabilidad por los resultados en todas las áreas de la Institución y se cuente con insumos para dar seguimiento, evaluar y mejorar la gestión del sistema de control interno institucional.

4. Recomendaciones

De conformidad con las competencias asignadas en el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.1 Dirección Ejecutiva

1. Ampliar la autoevaluación del sistema de control interno para que el insumo de la misma no sea únicamente la herramienta de modelo de madurez suministrada por la Contraloría General de la República, si no que cuente con la consideración de los objetivos institucionales e incorpore a todas la unidades funcionales de la Oficina Nacional de Semillas.
2. Ampliar el plan de mejora generado para el periodo 2022 definiendo responsables personales y estableciendo índices de cumplimiento para poder medir los avances en la ejecución del mismo de forma periódica.
3. Ampliar y oficializar el procedimiento de autoevaluación del sistema de control interno para que incorpore la generación de informes de seguimiento de forma periódica y se asigne responsables para esta tarea.



4. Incrementar la frecuencia de las sesiones de trabajo de la Comisión de Control Interno para que pueda realizar las funciones relacionadas con este tema de forma oportuna.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Unidad de Auditoría Interna, a más tardar el 13 de octubre de 2023, un oficio en el que nombre oficialmente al responsable de implementar cada una de las recomendaciones indicadas con su respectivo plazo de ejecución y el documento respaldo que se entregará para acreditar la ejecución correspondiente.

Licda. Karen Pérez Rojas
Auditora Interna