



MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

Auditoría Interna

INFORME SOBRE LA VALORACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL (SCII) DEL MINAE EN CUMPLIMIENTO A LO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO N° 8292 Y A LAS NORMAS Y HERRAMIENTAS TÉCNICAS EMITIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AI-DAO-03-2021

Julio 2021

ÍNDICE

Página N°

Resumen Ejecutivo

vii

1. INTRODUCCIÓN

1

1.1	Origen del estudio	1
1.2	Objetivo general	1
1.3	Objetivos específicos	1
1.4	Alcance del estudio	2
1.5	Metodología	2
1.6	Siglas o Glosario de Términos.....	3
1.7	Criterios de auditoría aplicables	3
1.8	Riesgo identificado por la Auditoría Interna	6
1.9	Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	8

2. RESULTADOS

8

2.1	Marco normativo	8
2.2	Prevencciones y advertencias realizadas previamente por la Auditoría Interna a la Administración Activa del MINAE en materia del SCII-SEVRI.....	14
2.3	Pronunciamientos emitidos por la CGR en materia del SCII-SEVRI sobre las Tres Líneas de Defensa del SCII y el acato a mejores prácticas internacionales (COSO; COSO ERM 2017; ITIL V4 y COBIT).....	16
2.4	Estado actual del SCII y la labor que ha desarrollado la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) en los últimos años	20
2.5	Sobre la problemática denunciada por el señor Cerdas Brenes por la renuncia recurrente de los miembros que son designados para formar parte de la CCII y la posible responsabilidad administrativa, civil y penal de éstos por violación al SCII.....	31
2.6	Sobre la Autoevaluación del Sistema de Control Interno efectuada por la CCII al primer componente del SCII (Ambiente de Control) entre los años 2015-2018	33
2.7	Sobre la Herramienta metodológica de diagnóstico “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional” (MMSCII) emitida por la CGR	37
2.8	Comparativo de la Madurez del Primer componente “Ambiente de Control” visto desde las ópticas individuales de la herramienta del MMSCII y de la CCII.....	41
2.9	Directrices emitidas en materia de Control Interno giradas por el Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi (ex Ministro del MINAE) al Coordinador de la CCII y al Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE, que no fueron atendidas	43
2.10	Ausencia en el MINAE de un Marco Orientador del SEVRI	45

ii

2.11	Modelo básico y/o mínimo con el cual el MINAE puede realizar su propio SEVRI.....	46
2.12	Importancia de contar con un adecuado SCII-SEVRI y los Reglamentos y Directrices emitidas por otras instituciones públicas sobre el SEVRI.....	47
2.13	Sobre la importante función de la Dirección de Planificación del MINAE como un Coadyuvante del SCII que debería ser explotada por la Administración Activa.....	49

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES **50**

3.1	Conclusiones.....	50
3.2	Recomendaciones.....	53

Anexo

ÍNDICE DE CUADROS

	Página N°
Cuadro N° 1: Cronograma de Evaluación del SCII por parte de la CCII	20
Cuadro N° 2: Madurez del SCII del MINAE.....	29
Cuadro N° 3: Madurez del Primer componente del Sistema “Ambiente de Control” visto desde el MMSCII y la CCII.....	30

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito constatar la gestión efectuada por la Administración Activa del MINAE referente a si en la institución existe un adecuado Sistema de Control Interno Institucional (SCII), un apropiado Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) y si se realiza (al menos) una vez al año, la Autoevaluación Anual de Control Interno Institucional (AACII), de los cuales es responsable; así como, verificar la gestión efectuada por la Comisión de Control Interno Institucional (CCII), que conduzcan al perfeccionamiento de dichos Sistemas en cumplimiento a lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia, conociendo el estado de desarrollo en que se encuentran los cinco componentes funcionales del SCII (ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento), contemplados en los artículos 13 al 17 de la Ley General de Control Interno N° 8292, cuyos resultados se pudieron medir a través de la Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional (MMSCH)*” emitida por la Contraloría General de la República.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las acciones que efectúa la Administración Activa sobre el control interno al igual que la identificación de los riesgos más relevantes detectados, entre otras, son fundamentales para que se logren eficaz y eficientemente el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales en cada una de las áreas del MINAE. Así pues, al contar con un adecuado SCII-SEVRI, permitiría a la Institución proporcionar a la ciudadanía una seguridad razonable en el cumplimiento de tales objetivos, en cuanto a proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información: garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico que la rige.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Con base en la verificación de los criterios de auditoría definidos conforme al marco regulatorio y a la aplicación de la Herramienta metodológica de diagnóstico emitida por la Contraloría General de la República para verificar la madurez del SCII, se logró constatar que una vez realizada la identificación y valoración del comportamiento de algunos atributos de los cinco (05) componentes funcionales del SCII del MINAE a lo largo de sus cinco (05) etapas evolutivas en materia de control interno, que van de un nivel básico a uno superior (siendo éstos: incipiente, novato, competente, diestro y experto), permite evidenciar que el MINAE se ubica globalmente en un nivel incipiente en materia de control interno y por ende; no posee un idóneo SCII, ni cuenta con una clara y concreta identificación del SEVRI, ni tampoco efectúa de forma anual las AACII que le son exigidas en la Ley N° 8292; corroborándose de esa manera, que la Administración Activa no se encuentra cumpliendo

vii

con el ordenamiento jurídico y técnico sobre el tema en estudio y que debe por consiguiente, realizar una serie de acciones de mejora con el fin de que se pueda posicionar en un nivel de control interno más eficiente y eficaz.

Además, con base a la información recabada, al día de hoy la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) no se encuentra en funcionamiento, ya que ésta “...no está operando en este momento...”, tal y como lo señaló el propio Coordinador de la Comisión de cita. Adicionalmente, éste último también afirmó que “...La última Autoevaluación realizada por la Administración Activa con el apoyo de la Comisión fue en el año 2017, posterior a ese año, no ha sido materialmente posible...”; por lo que, se evidencia que el grado de avance realizado por el Ministerio de su SCII-SEVRI a través de la CCII y su coadyuvancia en los temas mencionados; es mínima y se requieren de manera inmediata acciones para que se dicten lineamientos que sean aplicados por cada una de las Dependencias que conforman el Ministerio y de esa manera, se establezcan adecuados y oportunos sistemas de control, en donde una vez definidos éstos, el MINAE pueda lograr el cumplimiento de sus objetivos y metas en las áreas de atención técnica y legal que son de su competencia.

Adicionalmente, se logró constatar que una vez aplicada la Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional*” (MMSCII) elaborada por la CGR; y con base a documentación adicional recabada; el MINAE, únicamente ha incursionado en uno (el primero) de los cinco componentes funcionales del SCII; siendo éste, el “*Ambiente de Control*” evaluado en su oportunidad por la CCII, en donde lo realizado hasta el momento, ha sido insuficiente y ha mostrado un atraso significativo en el cronograma de actividades programado por dicha Comisión en el “*Plan Estratégico del SCII 2019-2023*” elaborado por ésta; y por ende, con base a ello y a lo mostrado por dicha herramienta, se corroboró que existen condiciones de mejora que deben ser implementadas para una gestión más eficiente en la administración y ejecución del tema en estudio; es decir, del SCII-SEVRI.

¿QUÉ SIGUE?

Dado el estudio realizado y una vez detectadas las debilidades y las áreas de mejora identificadas, la Auditoría Interna generó una serie de recomendaciones en apego al marco normativo con el propósito de que una vez que sea concientizado por la Administración Activa, el mismo sea implementado; en aras de que se realicen las acciones que permitan optimizar la gestión en la administración del control interno, en la identificación en la valoración del riesgo institucional y la elaboración de la autoevaluación anual de control interno que deben ser efectuadas mediante actividades concretas, procurando coadyuvar, agilizar y fortalecer la administración en esta área para el cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales, aplicando gestiones más eficientes, eficaces, suficientes y oportunas para su desarrollo y cumplimiento.

INFORME SOBRE LA VALORACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL (SCII) DEL MINAE EN CUMPLIMIENTO A LO CONTEMPLADO EN LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO N° 8292 Y A LAS NORMAS Y HERRAMIENTAS TÉCNICAS EMITIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El presente estudio fue elaborado a criterio del Máster Alexander Moya Carrillo, Auditor Interno del MINAE, a raíz de lo establecido en los incisos b) y c) del artículo 22 “Competencias” de la Ley General de Control Interno N° 8292¹, y que le son de atinencia en su función fiscalizadora; esto por cuanto la normativa de cita, establece la obligatoriedad de que las Auditorías Internas del Sector Público realicen la verificación del cumplimiento, la validez y la suficiencia del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), informar de ello y a la vez, proponer a la Administración Activa las acciones correctivas que correspondan, asesorando de esa manera a la Jerarca y advirtiendo acerca de las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones cuando sean de su conocimiento.

1.2 Objetivo general

Determinar si en el MINAE existe un adecuado Sistema de Control Interno Institucional (SCII) y un apropiado Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI²); en cumplimiento a lo contemplado en el ordenamiento jurídico y técnico emitido sobre la materia.

1.3 Objetivos específicos

1. Determinar el grado de avance que ha efectuado la Administración Activa del MINAE en torno al SCII; a la elaboración del SEVRI y a las Autoevaluaciones Anuales de Control Interno Institucional (AACII).

¹ Publicada en La Gaceta N° 106 del 04 de setiembre del 2002.

² El SEVRI es un componente funcional del SCII y consiste en un conjunto organizado de elementos que interaccionan para realizar las actividades de identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales. “El SEVRI deberá producir información que apoye la toma de decisiones orientada a ubicar a la Institución en un nivel de riesgo aceptable y así promover, de manera razonable, el logro de los objetivos institucionales.” Tomado de las “Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional” R-CO-64-2005 (D-3-2005-CO-DFOE), emitidas por la Contraloría General de la República.

2. Determinar la gestión que ha llevado a cabo la Comisión de Control interno Institucional (CCII) con respecto al SCII-SEVRI-AACII, sus avances y la problemática de su avance.
3. Identificar a través de la Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional (MMSCII)*”³ el estado de desarrollo en que se encuentran los cinco componentes funcionales del SCII (ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento) en el Ministerio e identificar en qué nivel está a lo largo de sus cinco (05) etapas evolutivas en materia de control interno y riesgos, que van de un nivel básico a uno superior (siendo éstos: incipiente, novato, competente, diestro y experto), en donde el grado incipiente es el más básico de los niveles y el experto el grado superior.

1.4 Alcance del estudio

El estudio abarcó el período comprendido del 01 de enero del 2018 al 30 de abril del 2021; sin embargo, se amplió en los casos en que se consideró necesario.

1.5 Metodología

Se analizaron las gestiones que ha realizado la Administración Activa del MINAE en la elaboración de un adecuado SCII, SEVRI, AACII y la determinación del nivel de madurez de dicho Sistema en la Institución. Con respecto al grado de madurez de conformidad a la Herramienta metodológica de diagnóstico emitida por el Ente Contralor (MMSCII); la misma, permitió medir éste en el MINAE y su relación a la implementación, el mantenimiento y el perfeccionamiento del SCII. Además, con ella se logró la identificación del comportamiento de algunos atributos para cada componente funcional del SCII ya citados, a lo largo de sus cinco (05) etapas evolutivas en materia de control interno (incipiente, novato, competente, diestro y experto).

También se determinaron las acciones ejecutadas por la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) con relación al SCII y el SEVRI; razón por la que, el estudio en mención se realizó de conformidad con lo establecido en la normativa técnica y jurídica y a los instrumentos técnicos emitidos por el Órgano Contralor, siendo una de ellas, la Herramienta del MMSCII; la cual, contiene los puntajes y resumen del Índice de Madurez del SCII, la representación gráfica de los resultados, el análisis de los resultados, el resumen general del componente y el atributo analizado del SCII y el grado de madurez del mismo.

A su vez para la recopilación de la información, se procedió a la realización de reuniones con personal de la Institución; análisis de la normativa atinente, remisión de oficios en torno al

³ Herramienta elaborada por la Contraloría General de la República.

tema bajo estudio; así como, la remisión de correos electrónicos para coordinaciones, solicitud de información, aclaraciones, entre otros; adicionalmente al análisis de la normativa vigente y a diversos Pronunciamientos emitidos por el Órgano Fiscalizador de la Hacienda Pública relacionados con la materia.

Además, es importante destacar que el estudio de auditoría y por ende, las actividades de la Auditoría Interna efectuadas, se realizaron de conformidad con lo indicado en la Resolución R-DC-064-2014⁴ que contiene las “*Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*”, emitidas por el Ente Contralor; el “*Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAE 2021-2030*” (DEA-001-2021), oficializado mediante oficio AI-043-2021 del 07 de mayo del 2021, que deroga y deja sin efecto el “*Plan Estratégico 2015-2020*” anterior (DEA-001-2015), elaborado y oficializado en su oportunidad en oficio AI-088-2015 del 20 de junio del 2015 y el “*Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del MINAE*” (DEA-001-2014), oficializado en oficio AI-047-2014 del 01 de abril del 2014; entre otra normativa atinente. Además, las mismas fueron “*realizadas de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna*”; aspecto que es señalado de conformidad con la Norma 1.3.3 de la Resolución R-DC-119-2009⁵ denominada “*Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público*”, emitida por el Ente Contralor.

1.6 Siglas o Glosario de Términos

SCII: Sistema de Control Interno Institucional.

SEVRI: Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional.

AACII: Autoevaluación Anual de Control Interno Institucional.

MMSCII: Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional.

CCII: Comisión de Control Interno Institucional.

Componentes funcionales del SCII: Ambiente de Control (AmC), Valoración del Riesgo (VR), Actividades de Control (AcC), Sistemas de Información (SI) y Seguimiento (S), así definidos en los artículos 13 al 17 de la Ley N° 8292.

Etapas evolutivas del SCII del MMSCII: Incipiente, Novato, Competente, Diestro y Experto.

1.7 Criterios de auditoría aplicables

Los criterios de auditoría que se consideraron pertinentes aplicar en este informe, son los siguientes:

- a) Constitución Política de la República de Costa Rica⁶, artículo 11.
- b) Ley General de la Administración Pública N° 6227⁷, artículo 11.

⁴ Publicada en La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre del 2014.

⁵ Publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

⁶ Colección de Leyes y Decretos: Año: 1949 Semestre: 2 Tomo: 2 Página: 724.

⁷ Colección de Leyes y Decretos: Año: 1978 Semestre: 1 Tomo:4 Página: 1403

- c) Ley General de Control Interno N° 8292⁸, artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, el inciso b), c) y d) del artículo 22, 33 y 39.
- d) Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422⁹, artículo 3 y el inciso d) del artículo 38.
- e) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428¹⁰, artículo 12.
- f) Decreto Ejecutivo N° 32333-MP-J¹¹, denominado “Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública”, acápite d), del punto 14 del artículo 1.
- g) Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAE¹² denominado “Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del MINAE”, incisos b), c) y d) del artículo 14.
- h) Decreto Ejecutivo N° 39753-MP¹³ denominado “Deber de la Administración Central de cumplir con las obligaciones derivadas del Sistema de Control Interno”, Considerandos I, II, III y IV; así como los artículos 1, 2 y 3.
- i) Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN¹⁴, denominado “Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación”, inciso r) del artículo 28.
- j) Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE¹⁵ denominado “Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía”, artículos 7; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; el inciso a) del artículo 26 y artículo 58.
- k) Las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (Resolución R-DC-064-2014)¹⁶, emitidas por el Ente Contralor.
- l) Las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” (Resolución R-DC-119-2009)¹⁷, emitidas por la CGR.
- m) Las “Normas de Control Interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE)¹⁸, principalmente lo contemplado en las normas 1.1; 1.2; 1.3; 1.4; 1.5; 1.7; 1.8; 1.9; 3.1; 3.2; 3.3; 6.3 y 6.3.2.
- n) El “Plan Estratégico de la Auditoría Interna del MINAE 2021-2030” (DEA-001-2021), oficializado en oficio AI-043-2021 del 07 de mayo del 2021, que deroga y deja sin efecto el “Plan Estratégico 2015-2020” anterior (DEA-001-2015), elaborado y oficializado en oficio AI-088-2015 del 20 de junio del 2015.
- o) El “Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del MINAE” (DEA-001-2014), oficializado en oficio AI-047-2014 del 01 de abril del 2014.

⁸ Publicada en La Gaceta N° 106 del 04 de setiembre del 2002.

⁹ Publicada en La Gaceta N° 212 del 29 de octubre del 2004.

¹⁰ Publicada en La Gaceta N° 210 del 04 de noviembre de 1994.

¹¹ Publicada en El Alcance 11 a La Gaceta N° 82 del 29 de abril del 2005.

¹² Publicado en La Gaceta N° 106 del 03 de junio del 2008.

¹³ Publicado en La Gaceta N° 116 del 16 de junio del 2016.

¹⁴ Publicado en La Gaceta N° 122 del 26 de junio del 2013.

¹⁵ Publicada en La Gaceta N° 34 del 17 de febrero del 2000.

¹⁶ Publicada en La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre del 2014.

¹⁷ Publicada en La Gaceta N° 28 del 10 de febrero del 2010.

¹⁸ Publicadas en La Gaceta N° 26 del 06 de febrero del 2009, denominadas Normas de Control Interno o NCI.

- p) Las “Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)” R-CO-64-2005 (D-3-2005-CO-DFOE)¹⁹, emitidas por el Órgano Contralor.
- q) Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional (MMSCII)”, emitida por la Contraloría General de la República. Cabe destacar, que dicha herramienta se encuentra disponible en el sitio “Web” de ese Ente Fiscalizador (www.cgr.go.cr) en el Perfil de Usuario “Auditor Interno” en el punto 7 “Normativa de interés”, en la línea 3 “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno”²⁰.
- r) Pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República: DI-CR-199 (07783) del 03 de julio del 2002; DI-CR-100 (02011) del 22 de febrero del 2005; DI-CR-234 (04749) del 02 de mayo del 2005; DFOE-ST-0074 (11948) del 21 de agosto del 2018; DFOE-ST-0129 (14310) del 24 de setiembre del 2019 y DFOE-EC-0762 (11337) del 23 de julio del 2020.
- s) Dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República: Dictámenes C-384-2003 del 09 de diciembre del 2003 y C-109-2018 del 21 de mayo del 2018.
- t) Directrices para la Buena Gobernanza y Control Interno emitidas por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza-(CTPBG), de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)²¹ - de la cual, la Contraloría General de la República de Costa Rica forma parte-denominadas “El Control Interno desde la perspectiva del enfoque COSO -su aplicación y evaluación en el sector público-”²², Noviembre 2015. Publicado por la GIZ²³.

La OLACEFS es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que emite directrices de buena gobernanza y de control interno, en donde realiza foros superiores para intercambiar ideas y experiencias relacionadas con la fiscalización y al control gubernamental, así como al fomento de las relaciones de cooperación y desarrollo entre dichas entidades. El representante de Costa Rica ante ese Órgano es la Contraloría General de la República. Actualmente la OLACEFS es uno de los siete grupos regionales que integran The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)²⁴; es decir, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores; el cual, es un órgano superior a la OLACEFS.

¹⁹ Publicadas en La Gaceta N° 134 del 12 de julio del 2005.

²⁰ Véase: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/normativa/normativa.html> [Consulta: 09/03/2021].

²¹ Véase: <https://www.olacefs.com/> [Consulta: 09/03/2021].

²² Véase: <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/03/15.pdf> [Consulta: 12/04/2021].

²³ The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). La Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional. GIZ es una agencia alemana, especializada en la cooperación técnica para el desarrollo sostenible en todo el mundo.

²⁴ Véase: <https://www.intosai.org/es/> [Consulta: 09/03/2021].

- u) Modelo COSO²⁵ (COSO I (1992); COSO II (2004); COSO III (2013) y COSO ERM²⁶ (2017).

El Modelo COSO, es una iniciativa conjunta de cinco organizaciones profesionales con sede en los E.E.U.U. y está dedicada a colaborar con las organizaciones a mejorar el desempeño mediante un liderazgo intelectual en materia de control interno, la gestión de riesgos, la gobernanza y la disuasión del fraude. Las cinco (05) organizaciones que la conforman son:

- i) The American Accounting Association (AAA).
- ii) The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA).
- iii) The Financial Executives International (FEI).
- iv) The Institute of Internal Auditors (IIA).
- v) The National Association of Accountants (NAA). Denominado ahora como The Institute of Management Accountants (IMA).

Además, y totalmente independiente de cada una de ellas, la Comisión incluye representantes de la Industria, la Contabilidad Pública, Firmas de Inversión y de la Bolsa de Valores de Nueva York²⁷. El Primer Presidente de la Comisión Nacional fue James C. Treadway, Jr, Vicepresidente Ejecutivo y Consejero General de Paine Webber Incorporated y ex Comisionado de la Comisión de Bolsa y Valores de E.E.U.U., de ahí su nombre popular de “Comisión Treadway”²⁸.

- v) ITIL²⁹ V4³⁰ 2019 y COBIT³¹ - COBIT 2019³².

1.8 Riesgo identificado por la Auditoría Interna

En la Ley N° 8292 se ordena que todas las Instituciones del Sector Público adquieren la obligatoriedad de quienes lo integran, el disponer de un SCII; y a la vez, se definen los funcionarios responsables de llevar a cabo dicha tarea. Así las cosas, existe un riesgo potencial de que la Administración Activa del MINAE no posea un adecuado SCII-SEVRI y que no haya efectuado las AACII que el ordenamiento jurídico le exige realizar anualmente, razón por la que, se describe el siguiente nivel de riesgo.

²⁵ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway. Véase: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx> [Consulta: 06/04/2021].

²⁶ Enterprise Risk Management (Gestión de Riesgos Empresariales).

²⁷ Véase: <https://www.coso.org/Pages/aboutus.aspx> [Consulta: 06/04/2021].

²⁸ Véase: <https://www.coso.org/Pages/aboutus.aspx> [Consulta: 06/04/2021].

²⁹ Information Technology Infrastructure Library (ITIL) o Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de Información, es un conjunto de conceptos y buenas prácticas utilizadas para la gestión, infraestructura, desarrollo y operaciones de las Tecnologías de Información (TI). ITIL es una guía que describe y detalla un extenso conjunto de procedimientos de gestión para lograr calidad y eficiencia en las operaciones de TI.

³⁰ Última versión de las ITIL 2019.

³¹ Control Objectives for Information and related Technology (COBIT) u Objetivos de Control para las Tecnologías de la Información y Relacionadas; es una guía de mejores prácticas dirigida al control y supervisión de las Tecnologías de Información (TI).

³² Última versión del COBIT 2019.

Cuadro N° 1
Identificación de Riesgos

N°	Riesgo	Impacto o magnitud de consecuencia / probabilidad de ocurrencia del riesgo	Puntaje de riesgo	Ciclo de auditoría
Riesgo Institucional				
01	Podría ser que no se cuente con un SCII-SEVRI-AACII idóneos, efectivos y oportunos (<u>condición o criterio</u>), debido a presuntas omisiones y una deficiente gestión por parte de la Administración Activa sobre este particular (<u>causa</u>), lo cual podría generar que no se esté protegiendo y conservando el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, no se cuente garantía de la confiabilidad y oportunidad de la información, ni de la eficiencia y eficacia de las operaciones y que no se cumpla el ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia (<u>consecuencia</u>).	"Alto" = 4 / "Bastante probable" = 7	28	Anual

Fuente: Plan Estratégico de la Auditoría Interna (DEA-001-2021) y (DEA-001-2015).

Así las cosas, al identificar los riesgos (el riesgo = causa + condición o criterio + consecuencia; en donde un riesgo se compone de la suma de los tres elementos); y al definir las escalas de valores para determinar el puntaje de riesgo; se define que el riesgo asociado a este tema es catalogado como "alto", contemplando un impacto o magnitud de consecuencia "alto" (nivel 4 de una escala de 5) y una probabilidad de ocurrencia de riesgo "bastante probable"; (nivel 7 en una escala de 9) y con un puntaje total de riesgo de 28 puntos (en una escala de 1 a 45 puntos) de acuerdo a la Matriz de Riesgos elaborada al efecto por la Auditoría Interna en su Plan Estratégico 2021-2030 (DEA-001-2021).

De esa manera al formar parte la Auditoría Interna como uno de los componentes orgánicos del SCII de su competencia y que a la vez, se vuelve integrante en el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública (artículo 9 de la Ley N° 8292) y tomando en consideración lo señalado en los incisos b) y c) del artículo 22 de dicho cuerpo normativo; se consideró relevante el realizar el presente estudio en aras de conocer si la Administración Activa ha efectuado las acciones y los esfuerzos respectivos para que el MINAE posea un adecuado y oportuno SCII-SEVRI de conformidad con lo que ordena el marco jurídico y técnico correspondiente; por lo que, la identificación, cualificación y cuantificación de los riesgos en el área a investigar, forman parte primordial para el buen desarrollo del estudio, en apego a lo así dictado en la normativa técnica emitida por el Órgano Contralor como parte de una adecuada planificación estratégica del trabajo que realiza la Auditoría Interna.

1.9 Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

El día 15 de junio del 2021, se expuso los resultados preliminares de la auditoría a los siguientes funcionarios: la Máster Andrea Meza Murillo, Ministra del MINAE; la Licda. Carla Murillo Solano, Directora del Despacho Ministerial; el Lic. Álvaro Conejo Arias y la Licda. Irene Josephy Hernández, estos últimos Asesores de la Señora Ministra; el Máster Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo y el Máster Humberto Cerdas Brenes, funcionario de la Oficialía Mayor.

A su vez, el Informe Preliminar de la auditoría se entregó a la Jerarca Institucional mediante oficio AI-048-2021 del 15 de junio del 2021 remitido en formato digital a la dirección electrónica despachominae@minae.go.cr el 15 de junio del 2021 a las 13:51 horas, con el propósito de que se realizaran las observaciones que se consideraran pertinentes a las recomendaciones otorgándosele un plazo prudencial para que realizara dichas acciones; no obstante, transcurrido el plazo en mención, esta Dependencia Fiscalizadora no recibió del Despacho de la Señora Ministra observación alguna al informe; razón por la cual, se emite el informe en su versión final.

2. RESULTADOS

2.1 Marco normativo

Fundamentación jurídica del Sistema de Control Interno Institucional -SCII-; la Autoevaluación Anual de Control Interno Institucional -AACII-; el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional -SEVRI- y la Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional” (MMSCII)

La Ley N° 8292 ya citada, indica en su artículo 7 que el SCII deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones propias de cada Ente. Así las cosas, el SCII debe poseer las siguientes características y descripciones:

- i) **Aplicable:** El funcionamiento del SCII debe responder a las características y condiciones propias de la institución.
- ii) **Completo:** El SCII debe considerar la totalidad de la gestión institucional y en él deben estar presentes los componentes orgánicos y funcionales.
- iii) **Razonable:** El SCII debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y requerida las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable.
- iv) **Integrado:** Los componentes orgánicos y funcionales del SCII deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional.

- v) **Congruente:** El SCII debe ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales, y estar enlazado con el bloque de legalidad.

Además, dicho SCII estará conformado en sus componentes funcionales en cinco (05) áreas específicas de acción, siendo éstas: Ambiente de Control (AmC), Valoración del Riesgo (VR), Actividades de Control (AcC), Sistemas de Información (SI) y Seguimiento (S); las cuales, se encuentran detalladas en los artículos 13 al 17 de dicha Ley.

Cuadro N° 2
Los 05 Componentes funcionales del Sistema de Control Interno Institucional (SCII)



Fuente: Elaboración propia de la Auditoría Interna.

Por su parte, el artículo 8 de la Ley de cita, indica el concepto de sistema de control interno, en donde se señala que las gestiones que deben ser ejecutadas por la Administración Activa son diseñadas con el propósito de 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* y d) *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico...*” (El destacado no corresponde al original)

A su vez, el artículo 10 de dicha Ley, define claramente quiénes son los responsables del SCII; señalando que: “...Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento”. (El destacado no corresponde al original)

Adicionalmente, el inciso c) del artículo 17 de la Ley de cita, también expresa que la Administración Activa debe realizar “...por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable...”. (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Además de acuerdo a lo contemplado en el artículo 18 de esa Ley, en la misma se ordena a todas las Instituciones Públicas del Estado realizar las gestiones necesarias para que éstas cuenten con la correspondiente implementación del (SEVRI) en cada una de sus Entidades,

el cual debe ser realizado por áreas, sectores, actividades o tareas, que permitan identificar adecuadamente su nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático a fin de analizar y administrar el nivel de los riesgos más relevantes que amenacen a la Institución.

Es decir, ese articulado señala la obligatoriedad de contar con un adecuado SEVRI, cuya responsabilidad recae en el Jerarca Institucional y en los Titulares Subordinados, a quienes les compete el identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales; 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; adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del SEVRI y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable y estableciendo los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

También, la Resolución R-CO-9-2009 que contiene las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*” (N° 2-2009-CO-DFOE) ya citadas (y denominadas NCI), en sus normas 1.1 “*Sistema de Control Interno -SCI³³-*”, 1.4 “*Responsabilidad del Jerarca y los Titulares Subordinados sobre el SCI*”, 1.5 “*Responsabilidad de los Funcionarios sobre el SCI*”, 3.1 “*Valoración del Riesgo*” y 3.2 “*Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional -SEVRI-*”, señalan claramente que será el Jerarca Institucional junto con los respectivos Titulares Subordinados los responsables de la oportuna instauración y operación de los mismos, quienes deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo en la valoración del riesgo institucional como un componente funcional del SCII, ya que es la Administración Activa, la responsable de poner en práctica el SEVRI y a quien le corresponde también corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento, aspecto que es reafirmado (en cuanto a las responsabilidades por el buen funcionamiento del Sistema) en el artículo 19 de la Ley N° 8292 ya citada.

A su vez, las Normas 6.3 “*Actividades de seguimiento del SCI*” y 6.3.2 “*Autoevaluación periódica del SCI*”, de las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*” (N-2-2009-CO-DFOE), ya mencionadas, expresan que el Jerarca y los respectivos Titulares Subordinados deben realizar autoevaluaciones periódicas (mínimo una vez al año), con el fin de verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del SCII.

Así pues, la norma 6.3.2 en mención, señala específicamente lo siguiente:

“...El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer la realización, por lo menos una vez al año, de una autoevaluación del SCI, que permita identificar oportunidades de mejora del sistema, así como detectar cualquier desvío que aleje a la institución del cumplimiento de sus objetivos...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

³³ Sistema de Control Interno.

Por otra parte, es relevante indicar lo que señalan los Considerandos I, II, III y IV; así como los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo N° 39753-MP denominado “Deber de la Administración Central de cumplir con las obligaciones derivadas del Sistema de Control Interno” ya citado, los cuales expresan los deberes que posee la Administración Activa y que detallan en lo que interesa, lo siguiente:

“...Considerando:

I.-Que por disposición constitucional, consignada en el artículo 183, el Estado tiene el deber de establecer un sistema de fiscalización de la hacienda pública, con la finalidad de desarrollar un control transparente y objetivo que englobe a toda la Administración Pública y así, asegurar la estabilidad del Erario Público.

II.-Que de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 07 de setiembre de 1994, la Hacienda Pública está "(.) constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos (.)". Estos fondos públicos abarcan los recursos, bienes, valores y derechos de propiedad del Estado, de sus órganos, entes y empresas. Tales bienes deben estar sujetos al control y fiscalización por parte de las autoridades públicas competentes, con la finalidad de garantizar los principios constitucionales de legalidad, eficacia y eficiencia en la función pública.

III.-Que la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001, dispone la obligación de la Administración Pública de contar con un sistema de control interno, destinado a fiscalizar la sana utilización de los recursos financieros que le han sido asignados para el ejercicio de sus labores. La ejecución de este mecanismo compete al jerarca de cada institución.

IV.-Que en igual sentido, la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 del 31 de julio del 2002, dispone la obligación de la Administración Pública de desarrollar un sistema de control Interno, pues el deber de fiscalización no corresponde únicamente a la Contraloría General de la República y a las Auditorías Internas, sino que la administración activa está en el deber de diseñar los mecanismos que le permitan proteger y conservar el patrimonio público mediante el uso adecuado y legal, asegurar la transparencia en el manejo de la información, así como el desempeño óptimo de sus funciones, con absoluto apego al ordenamiento nacional...

Artículo 1º-Todo jerarca y titular subalterno de las instancias que conforman la Administración Pública Central deberán tomar las medidas necesarias para establecer, mantener, ejecutar y perfeccionar el sistema de control interno de su dependencia. Este sistema deberá corresponder a la naturaleza, organización y finalidad de la institución, de tal manera que permita el cumplimiento de los objetivos propios de su función y garantice el buen uso de la Hacienda Pública.

Artículo 2º-Como parte del sistema de control interno, la Administración Pública Central deberá adoptar los mecanismos de control, planificación y verificación pertinentes que contribuyan a la evaluación del desempeño institucional, a garantizar la eficiencia y eficacia de sus operaciones y el manejo transparente de toda la información que forma parte de este sistema.

Artículo 3º- Para asegurar la ejecución y actualización del sistema de control interno, las diversas instituciones de la organización pública central tendrán la obligación de asignar una participación activa y constante a sus respectivas dependencias de Dirección General, Unidad de Planificación y Unidad de Control Interno, según corresponda o bien, a los departamentos que desempeñen las funciones atinentes al control financiero, contable, planificación y verificación de labores...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Adicionalmente a la fundamentación jurídica ampliamente expuesta, se señala además, que el Ente Contralor con base a sus potestades fiscalizadoras, de forma reiterada ha informado mediante diversos oficios y circulares girados a los Jerarcas Institucionales entre otros, la obligatoriedad de contar con la implementación de un adecuado SEVRI; para lo cual, las Directrices contenidas en la Resolución R-CO-64-2005 (D-3-2005-CO-DFOE) citada, permite contar con una herramienta fundamental para iniciar las gestiones que se deben efectuar en torno a esta importante área en la Institución.

Cabe destacar que en la Resolución de cita, se detalla el procedimiento para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales más relevantes que afecten o puedan afectar al Ente en la consecución de sus objetivos y metas institucionales. Además, este aspecto puede ser visto como una herramienta de control y planificación estratégica y operativa fundamental para la oportuna toma de decisiones por parte de la Administración Activa, tal y como así lo ha indicado el Ente Contralor sobre este particular.

De conformidad con lo antes mencionado, la Ley N° 8292 y la Ley N° 7428, ya citadas, facultan a ese Órgano Fiscalizador de la Hacienda Pública a emitir todas aquellas disposiciones pertinentes en materia de control interno para su mejoramiento a nivel institucional (y nacional); por lo que, la CGR en apego a sus potestades, instó la conveniencia de la aplicación y uso de una herramienta metodológica de diagnóstico denominada “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional (MMSCII)*”; la cual, se encuentra disponible en su sitio web (www.cgr.go.cr), en donde ésta permite ofrecer “...una visión global del SCII, permitiendo identificar el estado de desarrollo en que se encuentran cada uno de sus cinco componentes funcionales...los cuales interactúan entre sí para promover el logro de los objetivos institucionales...”

Así pues con respecto a dicha Herramienta, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) -de la cual la Contraloría General de la República de Costa Rica forma parte- y como Órgano integrante de la INTOSAI; emitió por

medio de la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza-(CTPBG) las Directrices para la Buena Gobernanza y Control Interno mediante el documento denominado “*El Control Interno desde la perspectiva del enfoque COSO -su aplicación y evaluación en el sector público-*”, en donde en su página 31, se señala lo siguiente:

“Por otra parte, la CGR de Costa Rica realiza, en atención a sus cometidos, grandes esfuerzos en la búsqueda y construcción de una serie de instrumentos que le permitan medir las regulaciones y las buenas prácticas, tomando en cuenta la diversidad de actividades que ejecuta el Sector Público Costarricense.

Como ejemplo se puede mencionar el “Modelo de madurez del sistema de control interno”, que ha sido de gran utilidad para el mejoramiento paulatino de ese sistema en las instituciones públicas. Además, los fiscalizadores de la CGR utilizan esta herramienta en la etapa de planificación de las auditorías que realizan, específicamente en la evaluación de riesgos y para obtener el conocimiento de la entidad e identificar las áreas vulnerables de previo a la ejecución del trabajo de campo” (El destacado y subrayado no corresponden al original”

Es decir, el MMSCII es una herramienta metodológica de diagnóstico que permitirá a la Administración Activa conocer el estado de su SCII, por lo que se constituye en un insumo importante para la AACII que debe efectuarse, según así establecido en el inciso b) del artículo 17 de la Ley N° 8292 citada; convirtiéndose así, en una herramienta de “*mejores prácticas*” que se propone para las instituciones; de forma tal, que se integre como parte de los demás instrumentos que se poseen para el seguimiento del SCII, mostrando una visión global del mismo y midiendo el grado de madurez y avance en el MINAE de la implementación, el mantenimiento y el perfeccionamiento de éste.

Además, es importante señalar que el alcance del MMSCII, permite conocer el grado de avance de ese sistema desde una óptica global, en donde se considere a la institución como un todo; o bien, a nivel de cada unidad orgánica que conforma la institución, en el caso de que se aplique dicha herramienta de manera individual a una instancia particular.

Así las cosas, esa herramienta de diagnóstico general, permite la identificación del comportamiento de ciertos atributos de cada componente funcional del SCII (siendo éstos (05) componentes funcionales: **Ambiente de Control; Valoración del Riesgo; Actividades de Control, Sistemas de Información y Seguimiento del SCII**), a lo largo de sus cinco (5) etapas evolutivas (**incipiente, novato, competente, diestro y experto**), en donde el grado incipiente es el más básico de los niveles y experto el grado superior en materia de Control Interno.

Adicionalmente, de acuerdo a lo establecido en los incisos b) y c) del artículo 22 de la Ley N° 8292 citada, los mismos contemplan como competencias (entre otras) de las Auditorías Internas del Sector Público su potestad en la verificación del cumplimiento, la validez y la

suficiencia del SCII, informar de ello y a la vez, proponer a la Administración Activa las acciones correctivas que correspondan, según así lo expresa dicho artículo, a saber:

“... Artículo 22.- (Ley N° 8292):

b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes.

c) Verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en esta Ley, en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios... (El destacado y subrayado no es del original)

También, el inciso d) del artículo 22 de esa Ley, contempla como una competencia del Auditor Interno el asesorar al Jerarca Ministerial y de advertirle sobre aquellos posibles riesgos y consecuencias de determinadas conductas, acciones, omisiones o decisiones cuando sean de conocimiento de dicho Fiscalizador y que se encuentre realizando la Administración Activa por medio de los Titulares Subordinados u otros funcionarios que se aparten del ordenamiento jurídico y que eventualmente puedan tener repercusiones para la gestión que desarrolla dicho Jerarca o el Ministerio en general, dada su investidura de máxima autoridad del MINAE y garante de que se efectúe un adecuado trabajo integral de esta Entidad y también como responsable del SCII, tal y como lo contempla el artículo 10 de la Ley citada; el cual expresa que dicho Jerarca deberá garantizar el funcionamiento adecuado de ese Sistema, cuya co-responsabilidad recae también en los respectivos Titulares Subordinados de cada Área.

Visto lo anterior, y de acuerdo a la norma jurídica y técnica emitida en torno al SCII; el SEVRI; la AACII; y el MMSCII, existen una serie de acciones que deben ser aplicadas e implementadas en la Institución y de esa manera, se subsanen los incumplimientos normativos en torno a la materia fiscalizada y que serán desglosados de forma puntual en el presente informe.

2.2 Prevenciones y advertencias realizadas previamente por la Auditoría Interna a la Administración Activa del MINAE en materia del SCII-SEVRI

La Auditoría Interna dada la relevancia de lo ordenado por el Ente Contralor y la normativa técnica citada sobre este particular, les ha remitido a las diversas autoridades del MINAE una gran cantidad de oficios que datan desde el año 2006, realizando con ello acciones de asesoría y prevención sobre este tema, advirtiendo con ello la necesidad de su efectiva y eficiente implementación en la Institución y con el propósito de que se acate el ordenamiento jurídico sobre este particular.

Así las cosas, los servicios preventivos brindados en su momento por la Auditoría Interna sobre la materia; han sido entre otros, los siguientes:

1. Oficio AI-024-2006³⁴ del 09 de febrero del 2006, girado al Lic. Luis Enrique Ortiz Pérez, ex Oficial Mayor de esta Institución.
2. Oficio AI-031-2007³⁵ del 23 de abril del 2007 remitido al Dr. Roberto Dobles Mora, ex Ministro del MINAE.
3. Oficio AI-030-2008³⁶ del 11 de marzo del 2008, remitido al señor Dobles Mora.
4. Oficio AI-081-2008³⁷ del 03 de julio del 2008 girado al Sr. Hugo Alfaro Alfaro, ex Oficial Mayor de este Ministerio.
5. Oficio AI-086-2008³⁸ del 08 de julio del 2008 girado al señor Alfaro Alfaro.
6. Oficio AI-140-2008³⁹ del 18 de noviembre del 2008, girado al señor Alfaro Alfaro.
7. Oficio AI-157-2009⁴⁰ del 04 de setiembre del 2009, girado al Ing. Jorge Rodríguez Quirós, ex Ministro del MINAE.
8. Oficio AI-019-2010⁴¹ del 16 de febrero del 2010, girado al señor Rodríguez Quirós.
9. Oficio AI-082-2010⁴² del 30 de julio del 2010, girado al Ing. Teófilo de la Torre Argüello, ex Ministro del MINAE.
10. Oficio AI-064-2012⁴³ del 22 de agosto del 2012, girado al Ing. René Castro Salazar, ex Ministro del MINAE.
11. Oficio AI-057-2012 del 17 de julio del 2012, girado al señor Castro Salazar.
12. Oficio AI-085-2014⁴⁴ del 30 de junio del 2014, girado al Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta, ex Ministro del MINAE.
13. AI-127-2018⁴⁵ del 06 de noviembre del 2018, girado al Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi, ex Ministro del MINAE.

³⁴ Con copia al Lic. Carlos Manuel Rodríguez Echandi, Ministro del MINAE en su oportunidad y al Lic. Allan René Flores Moya, ex Viceministro de Ambiente en esta Institución.

³⁵ Con copia al Ing. Jorge Rodríguez Quirós, ex Viceministro de Ambiente y al Ing. Julio Matamoros Alfaro, ex Viceministro de Energía.

³⁶ Con copia al señor Rodríguez Quirós y al Sr. Hugo Alfaro Alfaro, ex Oficial Mayor del MINAE.

³⁷ Con copia al Dr. Roberto Dobles Mora, ex Ministro del MINAE y al señor Rodríguez Quirós.

³⁸ Idem anterior.

³⁹ Con copia al señor Rodríguez Quirós.

⁴⁰ Con copia al señor Alfaro Alfaro.

⁴¹ Con copia a la Ing. Zayda Trejos Esquivel, ex Vice Ministra de Ambiente, al Lic. Carlos Barboza Villalobos, ex Presidente de la Comisión de Control Interno (Comisión que operó en el MINAE) y al señor Alfaro Alfaro.

⁴² Con copia a la Ing. Ana Lorena Guevara Fernández, ex Viceministra de Ambiente; Ing. Andrei Bourrouet Vargas, ex Viceministro de Energía; MSc. Hannia Vega Barrantes, ex Viceministra de Telecomunicaciones y al señor Alfaro Alfaro.

⁴³ Con copia al Lic. Giovanni Barroso Freer, ex Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE.

⁴⁴ Con copia a la Licda. Patricia Madrigal Cordero, ex Viceministra de Ambiente; Ing. Irene Cañas Díaz, ex Viceministra de Gestión Ambiental y Energía; Máster Fernando Mora Rodríguez, ex Viceministro de Aguas, Mares, Costas y Humedales y Máster Diego Mora Valverde ex Oficial Mayor y Director Ejecutivo.

⁴⁵ Con copia a la Licda. Alexandra González Arguedas, Directora del Despacho Ministerial en ese entonces y al Lic. José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE.

De conformidad con lo anterior, la Auditoría Interna ha informado de manera reiterada y oportuna a las diversas administraciones que han pasado por la Institución en los últimos años, la comunicación sobre la relevancia, la obligatoriedad y las repercusiones en la implementación de un adecuado SCII-SEVRI, en apego a lo contemplado en el ordenamiento jurídico y técnico emitido al efecto.

Adicionalmente, el Órgano Contralor ha realizado y se encuentra efectuando las gestiones pertinentes con el fin de que las Instituciones Públicas cumplan con dicha ordenanza jurídica y técnica, en donde éste promueve y hace énfasis sobre la necesidad y obligación de iniciar las acciones necesarias para contar con un adecuado SCII-SEVRI, conforme lo estipulan los artículos 10 y 18 de la Ley N° 8292 citada, con el fin de que dichos Sistemas se diseñen, desarrollen, implementen y supervisen bajo una adecuada planificación; para lo cual, se deben establecer las políticas generales y lineamientos que permitan que los esfuerzos institucionales logren la implantación óptima de ambos, debiendo para ello también la Administración Activa corroborar que éstos sean claros y precisos y que provengan de un proceso participativo e integral en la Institución, a fin de que no permitan dudas cuando los mismos se lleven a la práctica; cuyos resultados finalmente, de previo a ser oficializados e implantados por la Administración, tienen que tener la aprobación de los respectivos Titulares Subordinados y el respaldo; en lo atinente, del Jerarca Institucional.

2.3 Pronunciamientos emitidos por la CGR en materia del SCII-SEVRI sobre las Tres Líneas de Defensa del SCII y el acato a mejores prácticas internacionales (COSO; COSO ERM 2017; ITIL V4 y COBIT)

Sobre las tres (03) líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control

Mediante oficio DFOE-ST-0129 (14310) de 24 de setiembre del 2019, la CGR se pronunció ante la Asamblea Legislativa de la República, en torno a una reforma parcial en trámite de la Ley N° 8292, en donde entre otros aspectos le señaló lo siguiente:

“...Por otro lado, el IIA⁴⁶ mediante el documento de posición denominado “Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control”⁴⁷, aclara la importancia de estas unidades y la manera en que interactúan con las funciones de control que son propias de la administración activa, para ello divide el SCI en tres líneas o frentes.

⁴⁶ The Institute of Internal Auditors. El Instituto de Auditores Internos (IIA), es una asociación profesional internacional establecida en 1941 con sede mundial en Lake Mary, Florida, E.E.U.U. El IIA es la voz global de la profesión de auditoría interna, autoridad reconocida, líder reconocido, defensor principal y educador mundial sobre la materia. Los miembros trabajan en auditoría interna, gestión de riesgos, gobernanza, control interno, auditoría de tecnología de la información, educación y seguridad. El IIA posee más de 200.000 miembros de más de 170 países y territorios.

⁴⁷ Véase: <<https://global.theiia.org/translations/PublicDocuments/Three-Lines-Model-Updated-Spanish.pdf>> [Consulta: 21 de mayo del 2021].

La primera línea de defensa se refiere a las gerencias operativas que son las propietarias de los riesgos y los gestionan, son responsables de mantener un control efectivo y de ejecutar procedimientos de control sobre los riesgos de los sistemas y procesos bajo su dirección como administración operacional. La segunda línea de defensa ayuda a la gestión y cumplimiento de los controles de primera línea, mediante el aseguramiento de que los controles están diseñados, implementados y operando según lo previsto y, como corresponden a funciones gerenciales pueden intervenir directamente en la modificación y desarrollo del SCI y riesgos; como parte de esta línea se encuentran funciones como gestión de calidad, cumplimiento, riesgos, controles financieros, etc; mientras que la tercera línea de defensa, que corresponde a la auditoría interna, se caracteriza por brindar un aseguramiento comprensivo basado en el más alto nivel de independencia y objetividad dentro de la organización, el cual no puede ser aportado por la segunda línea, por sus características operativas...

En ese sentido, si bien es cierto, la oportunidad de las acciones de control de las UAI es de suma relevancia para un adecuado cumplimiento de sus funciones, son la primera y la segunda líneas de defensa descritas, las que, por su naturaleza, están llamadas a una oportunidad aún mayor.

Como ya se indicó, las UAI son parte del SCI, por tanto, en los informes de auditoría el objetivo de las recomendaciones es que la actuación se corrija, pero sin llegar a sustituir a la administración activa en su proceder. En esos casos, el deber del jerarca de atender las recomendaciones no es producto de que la auditoría interna imponga su voluntad, sino que una de las maneras de fortalecer los sistemas de control interno es atendiendo las recomendaciones que están relacionadas con el fortalecimiento de dicho SCI.

Desde esta óptica, cada una de las líneas de defensa tienen un diferente alcance, independencia orgánica, objetivo y oportunidad, por lo que se requiere la coordinación interna para lograr la efectiva gestión del riesgo y control, teniendo claro que una no es menos importante que otra..." (El destacado no corresponde al original)

Además, con respecto a las "mejores prácticas" las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" (Resolución R-DC-064-2014), ya citadas, señalan en su norma 403.02, lo siguiente:

"...403.02. En la identificación de los criterios de auditoría el auditor puede acudir a diversas fuentes, según su juicio profesional, como serían los indicadores de gestión, las mejores prácticas y los organismos profesionales..." (El destacado y subrayado no corresponden al original)

También, en el Glosario de dichas Normas, se señala como "mejores prácticas", lo siguiente:

"...Prácticas administrativas de reconocida aceptación general y que devienen en un beneficio real para el ente u órgano, en virtud de que fortalecen el sistema de control interno, favorecen que la Administración realice una gestión adecuada y por lo tanto,

*contribuyen en el logro de los objetivos institucionales y apoyan la toma de decisiones...”
(El destacado y subrayado no corresponden al original)*

De forma adicional, el Órgano Contralor en el Pronunciamiento DFOE-ST-0129 (14310) ya citado, señala en materia de “*mejores prácticas*” internaciones de control interno, lo siguiente:

“...A nivel internacional, se pueden mencionar modelos de buenas prácticas de control interno ampliamente aceptadas y comprobadas, uno de ellos corresponde al documento Control Interno-Marco Integrado conocido como COSO Control interno, emitido por The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO por sus siglas en inglés); este marco es coherente con lo que la jurisprudencia costarricense ha planteado, asegurando de esta manera que nuestra LGCI⁴⁸ se encuentra aún alineada con el enfoque global en la materia.

Más recientemente, mediante la emisión del documento Gestión del riesgo empresarial, integrando estrategia y desempeño conocido como COSO ERM y emitido por el mismo organismo, se da un enfoque protagónico al componente de evaluación del riesgo, que para efectos de nuestro contexto legal se ha denominado valoración de riesgo; en síntesis, estos modelos de control interno y gestión de riesgo proponen que las organizaciones logran la generación de valor mediante la definición de las estrategias y las acciones, tareas y funciones necesarias para llevarlas a cabo, así como con una cultura, capacidad y prácticas orientadas a gestionar los riesgos asociados.

Uno de los principios que componen el modelo COSO Control interno, expone que la organización debe identificar los riesgos para el logro de los objetivos en todos los niveles de la organización, no únicamente a nivel operativo y usa esta información como una base para determinar qué acciones se requiere para administrarlos y mantenerlos, dentro de los rangos de tolerancia que la institución ha definido y es capaz de soportar. De manera complementaria, COSO ERM amplía que para una adecuada gestión de riesgo, se debe determinar cuál es la gravedad de la ocurrencia de los riesgos inherentes a las estrategias y operaciones, de manera que se requiere la medición de la probabilidad y el impacto que se generaría si un evento de riesgo sucede; una vez que se ha logrado esta medición se debe definir un tratamiento para los riesgos, esto considerando factores tales como:

- Contexto empresarial
- Costos y beneficios
- Obligaciones y expectativas
- Priorización del riesgo
- Apetito al riesgo
- Gravedad del riesgo

⁴⁸ Ley General de Control Interno.

Los tratamientos que este marco menciona tienen el mismo enfoque que los definidos en las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (Directrices SEVRI) que conforman el ordenamiento costarricense, a saber: atención, modificación, transferencia, prevención o retención de riesgos, es decir, no es razonable el establecimiento de actividades de control para todos los riesgos inherentes sino que se aplican sólo para aquellos que la administración activa decida que requiere garantizar que se lleven a cabo según los parámetros previstos...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Por su parte, en oficio DFOE-ST-0074 (11948) del 21 de agosto del 2018, la CGR se pronunció ante la Gerencia General de Correos de Costa Rica, atendiendo una consulta de esta última, donde requiere el criterio contralor “...sobre la aplicación de las buenas prácticas de COSO ERM 2017”; para lo cual, manifestó lo siguiente:

“...1. La LGCI establece como responsabilidad del jerarca y titulares subordinados, la definición de las estrategias y mecanismos para realizar el proceso permanente de valoración de riesgo institucional y el ejercicio de autoevaluación del SCI, para los cuales se definen objetivos y características pero no se define un procedimiento específico para realizarlos.

2. Las prácticas indicadas en el marco COSO ERM 2017, pueden ser utilizadas para definir los elementos del marco orientador para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI, de manera complementaria a las Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del SEVRI.

3. Dado que la autoevaluación de control interno debe medir la efectividad del SCI para responder a los cambios y a las desviaciones respecto de sus objetivos, y que este sistema debe responder a los riesgos estratégicos y operativos que se identifiquen durante el proceso de valoración de riesgo, no se identifican elementos que en la teoría violenten los artículos 17 y 18 de la LGCI, al utilizar las buenas prácticas del marco COSO ERM 2017...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Adicionalmente, en torno a este tema (Mejores Prácticas), el Órgano Contralor, también emitió el oficio DFOE-EC-0762 (11337) del 23 de julio del 2020, girado por el Área de Fiscalización de Servicios Económicos (FSE), señalando que “...el insumo...proporcionado a las auditorías internas como una guía para la ejecución del estudio de auditoría solicitado, se elaboró a partir de la legislación aplicable, así como las mejores prácticas...definidas tanto a nivel nacional como internacional”. (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Para tal efecto en materia de “*mejores prácticas*”, se considera oportuno ver Dictámenes C-384-2003 del 09 de diciembre del 2003 y C-109-2018 del 21 de mayo del 2018, aplicadas por Costa Rica sobre lo dictado en los Acuerdos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea o Comité de Basilea (Basilea I, II y III), entre ellos, los “*Principios básicos para una*

*supervisión bancaria eficaz*⁴⁹, que contempla una serie de principios relacionados a la gestión bancaria, la gestión de riesgos y el “riesgo operacional”; por su parte, el Dictamen C-384-2003 abarca lo referente al “riesgo de familiaridad” que pueda existir por la no rotación de las firmas de auditores externos, en donde se citan las “mejores prácticas” internacionales utilizadas por Brasil, Ecuador, Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Perú y Estados Unidos sobre este particular.

Así las cosas, de acuerdo a lo antes mencionado, las normas jurídicas y técnicas que sean emitidas se ven fortalecidas con la aplicación de “Mejores Prácticas” de uso común, para un perfeccionamiento de los procedimientos de control interno y de esa manera, ser utilizados por el MINAE en el desarrollo de su gestión; pues éstas, proveen un valor agregado al SCII adicionalmente a las que ya le nutren las normas jurídicas y técnicas giradas.

También, es importante señalar que la CGR y la normativa técnica emitida por ésta, no solo es vinculante para los Órganos cubiertos por su fiscalización y control; sino que además, es coincidente con lo que al respecto establecen sobre el tema, estándares internacionales o guías de “mejores prácticas”, entre ellas el modelo COSO o COSO ERM citados; así como también en materia de los Sistemas de Información y Comunicación (SIC) y entre éstas últimas, lo relacionado a Tecnologías de Información (TI), en donde se encuentran el ITIL V4 y el COBIT en sus últimas versiones que datan del año 2019 y que podrían eventualmente ser implementadas en el MINAE como “mejores prácticas” en materia no sólo de control interno sino de TI.

2.4 Estado actual del SCII y la labor que ha desarrollado la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) en los últimos años

Con base a las responsabilidades que le otorga a la Institución el amplio marco normativo en materia del SCII, SEVRI y AACII, se oficializó en el MINAE de manera formal una Comisión de Control Interno Institucional (CCII), cuyo Coordinador es el Máster Humberto Cerdas Brenes, misma que fue conformada en la Administración anterior (2014-2018) por parte del Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta, ex Ministro del MINAE en oficio DM-239-2014 del 29 de julio del 2014.

Cabe destacar que en dicho oficio, les fue informado a los miembros de esa Comisión⁵⁰ entre otros aspectos, lo siguiente:

“...Es del conocimiento de este Despacho los esfuerzos que ustedes han venido desarrollando para lograr la implementación del Sistema de Control Interno y el Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales -SEVRI- ... En ese sentido, como muestra de apoyo y compromiso necesarios por parte de la Jerarquía institucional para

⁴⁹ Véase: https://www.bis.org/publ/bcbs213_es.pdf [Consulta: 10/03/2021].

⁵⁰ Siendo éstos: Lic. Luis Alberto Torres Miranda, Funcionario de FONAFIFO; Licda. Raquel Diaz Peralta, Funcionaria del Departamento de Servicios Generales y el señor Cerdas Brenes, Coordinador de la misma.

esta importante temática, se considera oportuno nombrarlos de manera oficial como Comisión de Control Interno Institucional, la cual será coordinada por el MSc. Humberto Cerdas Brenes.

Como primera etapa, se les solicita ejecutar a la mayor brevedad posible el Programa de Trabajo ya diseñado por ustedes y que aborda de manera integral el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional en las Dependencias ubicadas en la Administración Central del MINAE... (El subrayado no corresponde al original)

Adicionalmente, el señor Gutiérrez Espeleta mediante oficio DM-297-2014 del 13 de agosto del 2014, emitió el documento denominado “Compromiso del Ministro”, en el cual señaló textualmente lo siguiente:

“...Compromiso del Ministro.

En mi calidad de Ministro, se ratifica de manera formal el interés de esta Administración, en coadyuvar de manera directa y recurrente, en la implementación del Sistema de Control Interno en el Ministerio de Ambiente y Energía, por medio de la expedición de una serie de actos administrativos en los cuales se adopte y reglamente un modelo específico ajustado a las necesidades y situación actual de la Institución, esto, en estricto apego y concordancia con la normativa vigente.

Dicho Sistema, constituirá un instrumento gerencial de primer nivel, que permitirá a la Administración Activa realizar una mejor evaluación del cumplimiento de sus objetivos y metas, así como mejorar la gestión institucional y garantizar que el cumplimiento de los mismos se realizará con una seguridad razonable.

También permitirá contar un Sistema de Información para la mejora continua de la gestión institucional, además de ser de gran utilidad como herramienta de evaluación y control para la Administración y para la ciudadanía, a la hora de analizar y evaluar el nivel de gestión de la Entidad. Además, se constituye en un instrumento que contribuye a mejorar la calidad de los servicios que brinda la Institución y al buen uso y control del patrimonio institucional.

Dado lo anterior, y a sabiendas de los esfuerzos que deben gestionarse para una adecuada implementación del Sistema de Control Interno Institucional, **por este medio se expresa el compromiso de la actual Administración del MINAE, con el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del Sistema de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Energía,** de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno N° 8292 y demás normativa vigente.

Asimismo, **este Despacho,** con el propósito de implementar un proceso de mejora institucional, **se compromete a tomar en cuenta las recomendaciones y observaciones que le presente la Comisión Asesora de Control Interno del MINAE,** producto de los resultados

de la aplicación de las diferentes herramientas y del proceso de evaluación y seguimiento...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Posteriormente, la Comisión en mención, fue ratificada en la actual Administración (2018-2022) por medio del Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi, ex Ministro del MINAE, quien mediante oficio DM-0272-2018 del 04 de julio del 2018 y girado al Lic. José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo, le manifestó lo siguiente:

“...En mi calidad de Ministro, procedo por este medio a ratificar de manera formal el interés de esta Administración, en coadyuvar de manera directa y recurrente, en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Energía.

Un funcionamiento óptimo del Sistema de Control Interno del MINAE, constituye un instrumento gerencial de primer nivel, que permitirá a la Administración Activa realizar una mejor evaluación del cumplimiento de sus objetivos y metas, así como mejorar la gestión institucional y garantizar que el cumplimiento de los mismos se realizará con la seguridad razonable.

Dado lo anterior, y a sabiendas de los esfuerzos que deben gestionarse para una adecuada implementación del Sistema de Control Interno Institucional, **por este medio, en su calidad de Oficial Mayor – Director Ejecutivo del MINAE, le delego el compromiso de la actual Administración del MINAE, con el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento, y evaluación del Sistema de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Energía,** de conformidad con lo establecido en la Ley General de Control Interno la Ley N° 8292 y demás normativa vigente.

Asimismo, le informo que este Despacho, con el propósito de implementar un proceso de mejora institucional, se compromete a tomar en cuenta las recomendaciones y observaciones que le presente la Comisión de Control Interno del MINAE, producto de los resultados de la aplicación de las diferentes herramientas y del proceso de evaluación y seguimiento...” (El destacado y el subrayado no corresponden al original)

De conformidad con lo anterior, es importante destacar que el designar u otorgar a una sola persona o Unidad la responsabilidad exclusiva del SCII-SEVRI no es procedente; e incluso, violenta el ordenamiento normativo; esto por cuanto, el establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el SCII (artículo 10 de la Ley N° 8292), le es propia al Jerarca y a los respectivos Titulares Subordinados.

Dicha particularidad lo ha expresado el Órgano Contralor en diversos Pronunciamientos emitidos al efecto; entre ellos: DI-CR-199 (07783) del 03 de julio del 2002; DI-CR-100 (02011) del 22 de febrero del 2005 y DI-CR-234 (04749) del 02 de mayo del 2005; en donde ha señalado que las Comisiones de Control Interno (u Oficinas, Direcciones o Unidades de control interno establecidas para tales fines), se considerarán beneficiosas para la organización, en tanto cumpla un papel de interlocutor, de mediador y coordinador que

propicie que los responsables (Jerarca y Titulares Subordinados) entiendan claramente su rol y participen activamente en todo el proceso relacionado en este campo que les atañe; es decir, la materia de control interno y riesgo institucional.

Así pues, en Dictamen DI-CR-234 (04749) ya citado, el Órgano Contralor señaló lo siguiente:

*“Así las cosas, si se parte estrictamente de los términos en que se encuentra planteada su consulta, se tendría que “la creación de unidades administrativas encargadas de ejecutar las funciones de control interno asignadas a la Administración Activa”, no procedería; lo anterior, en razón de que **no es dable la pretensión de asignar a una sola unidad administrativa la responsabilidad que sobre esta materia resulta inherente a toda la organización**, por lo que tal posibilidad estaría fuera de la correcta conceptualización del control interno.*

En ese sentido, las solicitudes de creación de tales unidades, en los términos de cita, evidencian que en las instituciones solicitantes no hay claridad sobre el control interno como un sistema autosuficiente, inherente a la organización, a la ejecución de operaciones y de responsabilidad continua del administrador respecto de su establecimiento, funcionamiento, evaluación y perfeccionamiento —en especial del jerarca y sus titulares subordinados—, y que está en operación desde la creación de esas instituciones. Es decir, no perciben que en éstas ya opera un sistema de control interno, independientemente de su calidad, y que los operadores de ese sistema son todos los funcionarios, en el que cada uno tiene una cuota de responsabilidad según su área de competencia...

“...En síntesis, se estima procedente la creación de unidades administrativas orientadas al control interno, únicamente en el entendido de que éstas se conviertan para la institución de que se trate, previa valoración de cada caso en particular por parte de esa Dirección, en un apoyo a la administración en dicha materia, todo dentro de la tónica de lo expresado anteriormente, tendiendo más a una labor de asesoría que operativa, sin asumir la responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, sino trabajando con ellos. También debe aclararse que existe la posibilidad de que unidades ya existentes asuman dicha asesoría, tal es el caso —por ejemplo— de unidades de planificación institucional, estrategia institucional o afines...” -Dictamen de la CGR DI-CR-234 (04749)- (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Visto lo anterior, en el caso del MINAE, la CCII y el Oficial Mayor, deben ser facilitadores de procesos de autoevaluación y coordinadores de esfuerzos inter-orgánicos para que exista uniformidad en la forma de resolver, plantear y analizar los procesos institucionales y sus riesgos, pero nunca de ser un hacedor y suplantador de la responsabilidad en materia de control interno que le es propia de los funcionarios contemplados en el artículo 10 de la Ley N° 8292 y que les corresponde asumir a cada administrador.

Así las cosas, **la CCII entre otras funciones deberá estar enfocada en la mejora de dichos sistemas (SCII-SEVRI), en donde servirá como órgano de apoyo a la Administración Activa en materia de control interno**, mediante la realización en conjunto

con los Titulares Subordinados respectivos, de la emisión de políticas y lineamientos, manuales de procedimientos y formularios de autoevaluación de control interno, mejoramiento de los procedimientos ya existentes, además de difundir y concientizar institucionalmente lo relativo al control interno y la identificación oportuna de los riesgos institucionales más importantes para la buena marcha e implantación de un adecuado SCII-SEVRI; esto último, de conformidad a lo dictado por la Resolución R-CO-64-2005 (D-3-2005-CO-DFOE) ya citada, donde señala que la Administración Activa del MINAE debe realizar una eficiente identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales relevantes.

Por lo antes señalado, al poseerse claramente definido y explicado la posición del Ente Contralor sobre este tema, se cuenta así con un insumo muy importante para que el Despacho Ministerial conozca plenamente sobre cuáles son las delimitaciones y funciones concretas que debe realizar la CCII del MINAE.

La Comisión de Control Interno Institucional (CCII) y sus actuaciones en los años 2015-2018:

Con el fin de conocer las gestiones efectuadas por la CCII en materia del SCII-SEVRI del MINAE en la Administración 2018-2022, la Auditoría Interna en oficio AI-104-2018 del 23 de agosto del 2018, solicitó al señor Cerdas Brenes (Coordinador de la CCII), que informara las acciones y resultados que había mostrado en ese período la operación de dicha Comisión.

Como respuesta, en oficio CCI-003-2018 del 30 de agosto del 2018, ese funcionario señaló que la CCII fue conformada en la Administración anterior (2014-2018), concretamente creada mediante oficio DM-239-2014; indicando adicionalmente que la actual Administración (2018-2022), ratificó dicho Órgano mediante oficio DM-0272-2018 (ambos oficios ya citados), en donde en éste se delegó en el señor Marín Montero las responsabilidades para el mejoramiento del SCII en esta Institución, tal y como se manifestó anteriormente.

A su vez, el señor Cerdas Brenes en su oficio indicó que la Comisión se encontraba en ese momento conformada (además de él como Coordinador), por las siguientes personas: Sra. Raquel Díaz Peralta, Sra. Ericka Campos Cartín, Sra. Natalia Vega Jara y Sr. Germán Guerra Vargas⁵¹. Además, al consultársele sobre si la CCII cuenta o no con un reglamento de organización e indicara la frecuencia de sus reuniones, manifestó en lo que interesa que en ésta: “...No se cuenta con un reglamento de funcionamiento como tal...”; sin embargo, expresó que sí se cuenta con el Plan Estratégico del SCII 2019-2023.

⁵¹ Funcionarios en ese orden y en su momento de la Oficialía Mayor, la Dirección de Cooperación Internacional (DCI), la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (SEPLASA); Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y Dirección de Planificación (DPLA).

Además, indicó dicho funcionario que *“...Sin embargo, por la complejidad, dispersión y atomización de las distintas dependencias del Ministerio, aunado a la falta de personal técnico dedicado a tiempo completo a Control Interno, no ha permitido la implementación de dicho Plan...”* (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Adicionalmente el señor Cerdas Brenes, señaló en su oficio lo siguiente:

“...La Comisión se reúne cada vez que es necesario emprender alguno de los procesos señalados en la Ley, a saber autoevaluación o valoración de riesgos; por lo que la frecuencia de las reuniones es variable...mucho del trabajo requerido se genera desde los puestos de trabajo de cada uno de sus miembros, con coordinación vía correo electrónico...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

También al serle consultado a ese funcionario si la CCII lleva o no un control y registro de las sesiones celebradas, manifestó lo siguiente:

“...El registro de sesiones celebradas (sic) que se lleva a cabo es a través de dos instrumentos, la hoja de asistencia y la minuta que se generan en cada reunión. Se toman decisiones y acuerdos pero sin el protocolo de un órgano colegiado. Las decisiones y acuerdos se toman después de analizar y debatir un tema y se decide por mayoría...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

A su vez, al consultársele cuáles habían sido los productos que ha generado la CCII desde su creación (año 2014) a la fecha, señaló diversas gestiones que han sido efectuadas, las cuales se han enfocado en la Autoevaluación Institucional del Primer componente del SCII, siendo éste el de “*Ambiente de Control*” (enfaticado en sus etapas de Diagnósticos, Lineamientos, Propuesta de Planes de mejora, etc.). Es importante señalar, que el SCII lo conforman 05 componentes funcionales en su totalidad: Ambiente de Control; Valoración del Riesgo; Actividades de Control; Sistemas de Información y Seguimiento, ya señalados; sin embargo, la CCII únicamente ha efectuado acciones en torno a su primer componente.

De forma adicional, dicho funcionario manifestó que dentro de las metas al corto, mediano y largo plazo de la CCII se encontraban las siguientes:

Corto Plazo:

“...a. Elaborar una Presentación de Sensibilización a los Jerarcas, para informar sobre el estado de avance de los Procesos de Autoevaluación y SEVRI, así como los temas pendientes a futuro, con el propósito de recibir lineamiento estratégico...”

b. Elaboración del Plan de Trabajo de la CCI para el período V Trimestre 2018-2019 y presentarlo al Oficial Mayor, de acuerdo a las prioridades fijadas por el Jerarca...”

c. Gestionar y coordinar lo necesario ante la Oficialía Mayor y Dirección de Recursos Humanos del MINAE, a fin de conseguir una plaza de Analista de Control Interno, para reactivar la UNIDAD de Control Interno que se encuentra en la estructura orgánica de la Dirección de Planificación del MINAE...”

Mediano Plazo:

“...a. Lograr la creación real y operación de la Unidad de Control Interno del MINAE debidamente formalizada en la estructura orgánica del Ministerio y desde la cual se ejecuten las labores operativas asociadas con la materia...”

b. Regularizar los procesos de autoevaluación institucional para que se ejecuten con periodicidad anual...

c. Dotar de capacidades a los titulares subordinados para poder efectuar la valoración adecuada de los riesgos estratégicos y operativos asociados con su gestión...”

Largo Plazo:

“...a. Seguir trabajando en la generación de cultura de Control Interno en el Ministerio, así como sobre transparencia y rendición de cuentas...”

b. Efectuar con regularidad los ejercicios de valoración de riesgos y autoevaluación que correspondan, perfeccionando la técnica y sus esquemas de seguimiento...”

c. Lograr la articulación del Control Interno y sus acciones de mejora y articulación con la planificación estratégica institucional...” (El destacado no corresponde al original)

Adicionalmente, es importante destacar que la CCII elaboró en su oportunidad el “Plan Estratégico del SCII 2019-2023”, el cual establecía un cronograma que contemplaba la realización de la evaluación de los componentes funcionales (de los 05 que comprenden el SCII establecido en la Ley N° 8292 en sus artículos 13 al 17 ya citados) y el año en el que se efectuaría la misma; sin embargo, una vez analizado el cronograma de cita; éste se encuentra desfasado y al día de hoy, muestra un retraso considerable, tal y como se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3
Cronograma de Evaluación del SCII definido por la CCII

Año de evaluación	Componente
2019	Ambiente de control
2020	Actividades de Control
2021	Valoración de Riesgos
2022	Sistemas de Información
2023	Evaluación Integral de los 5 componentes funcionales
Seguimiento	

Fuente: Plan Estratégico del SCII 2019-2023 elaborado por la CCII.

Además, es relevante señalar que por medio de documentación adicional entregada por el señor Cerdas Brenes (Presentación en Power Point, denominada “Evolución del Sistema de Control Interno MINAE -Actualización nuevas autoridades- Comisión de Control Interno Octubre 2018”), consta que la CCII efectuó en el año 2015 un “Diagnóstico” del SCII, luego en ese mismo año (2015) realizó la “Aplicación de la Herramienta” y en el año 2016, emitió al Jerarca el “Informe” respectivo. Posteriormente, en el mes de marzo del 2017 se realizó el “Compromiso – Planes de Mejora” y en el mes de agosto del 2017 se emitió el “I Informe Plan de Mejora”.

Así pues, la Auditoría Interna al conocer esta información y al ver la seria inacción de la CCII, procedió a remitirle al ex Ministro del MINAE (señor Rodríguez Echandi), un informe de Servicios Preventivos (SP), con el fin de ponerlo en autos sobre el tema de cita como máxima autoridad de la institución; lo cual, se efectuó en oficio AI-127-2018 del 06 de noviembre del 2018 ya citado, en el que se emitieron una serie de recomendaciones para su acatamiento.

Posterior a eso, la Auditoría Interna no cuenta con evidencia que permita garantizar que la CCII haya trabajado activamente en materia del SCII-SEVRI y la emisión de productos sobre este particular.

La Comisión de Control Interno Institucional (CCII) al día de hoy (Mayo 2021):

De forma adicional y con el propósito de constatar el avance de la CCII y conocer el estado actual del SCII-SEVRI del MINAE, la Auditoría Interna en su oportunidad y en atención a las potestades otorgadas en los incisos b) y c) del artículo 33 de la Ley N° 8292, le solicitó una serie de información al señor Cerdas Brenes en su rol de Coordinador de dicha Comisión; razón por la que, se le consultó entre otros aspectos, que indicara si la CCII se encontraba o no operando en la actualidad; quiénes conforman la misma; que señalara cuándo y en qué

lugar y condiciones se reúnen y que indicara además cuáles son los principales productos o logros alcanzados. Cabe destacar, que dicha consulta se le planteó a ese Servidor de manera formal en oficio AI-125-2020 del 27 de noviembre del 2020.

Como respuesta, el señor Cerdas Brenes mediante oficio OM-583-2020 del 04 de diciembre del 2020, manifestó lo siguiente:

“...La Comisión fue creada en el año 2014 por el Exministro Edgar Gutiérrez Espeleta. No pude encontrar en archivos el oficio mediante el que se creó la Comisión...”

En distintas ocasiones han variado algunos integrantes de la Comisión, principalmente porque las personas aducían gran carga de trabajo en las labores propias de su cargo y no les era posible atender las obligaciones en la CCI del MINAE.

Después de un gran esfuerzo de mi parte para encontrar y convencer a personas con conocimiento e interés, la primera Comisión estuvo integrada por:

- a. Tania Alfaro Ledezma. SETENA.*
- b. Raquel Díaz Peralta. Servicios Generales del MINAE.*
- c. Natalia Vega Jara. Planificación y Control Interno de FONAFIFO.*
- d. Rosny Barquero. SINAC.*
- e. Humberto Cerdas Brenes de la Oficialía Mayor. Coordinador*

Posteriormente y después de muy poca participación en los trabajos de la Comisión, Rosny se retiró con justificación, aduciendo que la gran cantidad de labores en el SINAC no le permitían atender las responsabilidades en la CCI del MINAE.

Después Tania Alfaro, quien representaba a SETENA, pero era funcionaria de la CNFL, regresó a la CNFL y dejó de ser integrante de la CCI del MINAE.

Después otros cambios posteriores, la conformación más reciente de dicha Comisión data del 12 de junio del 2018, ya que mediante Oficio OM-312-2018, el señor Rafael Marín Montero, Oficial Mayor-Director Ejecutivo del MINAE designa a:

- Raquel Díaz Peralta de la Dirección de Cooperación Internacional.*
- Natalia Vega Jara de FONAFIFO.*
- Ericka Campos Cartín de SEPLASA.*
- Germán Guerra Vargas, Director de Planificación.*
- Humberto Cerdas Brenes de la Oficialía Mayor (Coordinador)*

Cabe señalar que cada vez que algún miembro de la Comisión se retiraba por distintos motivos, costaba mucho encontrar alguna otra persona que lo sustituyera, ya que la gente aducía excesivo trabajo en sus labores normales.

También en la mayoría de los casos, las jefaturas de las personas que se buscaban se mostraban totalmente renuentes a que sus subalternos se integraran a la Comisión, aduciendo excesivo trabajo, obligaciones y responsabilidades, como fue el caso del señor Carlos Cordero Vega, Director de SEPLASA, cuando a duras penas logré convencer a Ericka Campos para que nos ayudara.

El único cargo que existe es el de Coordinador de la Comisión, no existe ningún otro... La Comisión sigue existiendo, pero no está operando en este momento.

a. En marzo del 2019, la compañera Natalia Vega Jara de FONAFIFO, renunció a la Comisión aduciendo importantes responsabilidades y labores encomendadas por la Viceministra de Recursos Naturales y el Director Ejecutivo de FONAFIFO.

b. También en marzo del 2019, mediante oficio DCI- 41-2019, firmado por las compañeras Raquel Díaz Peralta y Enid Chaverri Tapia, la compañera Díaz Peralta presentó su renuncia a la Comisión, aduciendo excesivas cargas de trabajo, obligaciones y responsabilidades en la Dirección de Cooperación Internacional, todo ello con el respaldo y visto bueno de su jefatura, la compañera Enid Chaverri Tapia.

Posterior a esos sucesos, los cuales impactaron directamente el funcionar de la Comisión por los conocimientos de control interno y capacidades profesionales y personales que tienen dichas compañeras, **no se ha podido encontrar personas con capacidad, interés y posibilidades de colaborar con la Comisión...**

En tiempos pasados nos reuníamos cada mes o hasta más, dependiendo de las necesidades, no obstante continuamente trabajábamos y nos comunicábamos de forma digital. No obstante, **por todos los motivos antes señalados sucedidos en el 2019, además de la situación del 2020, no nos hemos reunido en bastantes meses...**

La Comisión no cuenta con un reglamento de funcionamiento. Su accionar se ha regulado mediante la experiencia de algunos de los integrantes y tomando como ejemplo el accionar de otras dependencias afines...

El registro de sesiones celebradas que se venía llevando es la hoja de asistencia y minuta que se generan en cada reunión. Se toman decisiones y acuerdos pero sin el protocolo de un órgano colegiado. Las decisiones y acuerdos se toman después de analizar y debatir cada tema y se decide por mayoría.

No se ha solicitado a la Auditoría Interna apertura de libro de actas porque no es de nuestro conocimiento que fuera necesario...

La última Autoevaluación realizada por la Administración Activa con el apoyo de la Comisión fue en el año 2017, posterior a ese año, no ha sido materialmente posible.

La Administración Activa tenía entre sus planes la conformación de una Unidad de Control Interno, integrada por una o dos personas con formación en control Interno para avanzar

en el fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional, pero en los últimos años no ha sido posible conseguir ninguna plaza ni persona...

h. En junio del 2017 se realizó la presentación de la propuesta de Planes de Mejora al componente Ambiente de Control del Sistema de Control Interno Institucional.

i. Informe sobre el Sistema de Control Interno Institucional, presentado al señor Ministro, para ser incluido en el Informe Final de la Gestión Institucional 2014-2018.

j. El día 30 de julio del 2018 se presentó al Oficial Mayor-Director Ejecutivo del MINAE el Informe de Cumplimiento de Acciones de Mejora 2017, Autoevaluación Institucional en las Dependencias de la Administración Central del MINAE.

k. A principios del año 2019, **la Comisión de Control Interno elaboró el Plan Estratégico Sistema de Control Interno Institucional 2019-2023**, el cual se adjunta...”
(El destacado y el subrayado no corresponden al original)

Adicionalmente, al consultársele al señor Cerdas Brenes que indicara cuales eran los objetivos que se había propuesto cumplir la CCII en el corto y mediano plazo (y dado que dicho funcionario es su Coordinador), manifestó en su oficio, lo siguiente:

“...1. Que los jercas actuales del MINAE, se pronuncien sobre las expectativas institucionales en materia de Control Interno, en el corto, mediano y largo plazo.

2. Con la ayuda de los jercas del MINAE buscar las plazas y las personas necesarias para completar la totalidad de los miembros de la Comisión, lo que no es sencillo, dado que deben ser personas con vocación, interés y tiempo.

3. Posterior a eso, elaborar un Plan de Trabajo de la CCI para el período 2021 y presentarlo al Oficial Mayor, Viceministros y Ministra, de acuerdo a las prioridades fijadas por el jerarca.

4. Con la ayuda del Despacho Ministerial, conseguir una plaza de Analista de Control Interno, para instaurar la Unidad de Control Interno Institucional, la que en buen criterio debería estar ubicada estructuralmente en la Dirección de Planificación del MINAE”.

5. Actualizar el Plan Estratégico 2019-2023 e implementar el mismo, a fin de que nos oriente para el funcionamiento de la Administración Activa del MINAE y de la Comisión de Control Interno del MINAE en el mediano y largo plazo...”

2.5 Sobre la problemática denunciada por el señor Cerdas Brenes por la renuncia recurrente de los miembros que son designados para formar parte de la CCII y la posible responsabilidad administrativa, civil y penal de éstos por violación al SCII

El señor Cerdas Brenes en su rol de Coordinador de la CCII, manifestó que a pesar de que algunos funcionarios del MINAE son nombrados para que formen parte de tan importante Comisión, los mismos renuncian a su designación e incluso hasta son respaldados por las propias Jefaturas de éstos para que dejen de formar parte de la misma; lo cual, es un aspecto que podría incluso tipificarse como una falta grave por parte de esos funcionarios.

Lo anterior, por cuanto es obligación de los Servidores del MINAE participar y colaborar con las Comisiones a las cuales son nombrados, tal y como lo contempla el Capítulo V “*De las Obligaciones y/o Prohibiciones de los Servidores (as)*”; y concretamente consignado en el inciso i) del artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE denominado “*Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía*” ya citado; el cual expresa:

*“Artículo 22.-Sin perjuicio de lo que al efecto dispongan el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, la Ley General de la Administración Pública, el Código de Trabajo, la Ley General de la Administración Financiera de la República, y otros cuerpos normativos que regulen la materia, **son obligaciones de los funcionarios (as) del Ministerio:***

*i) **Participar y prestar colaboración a las comisiones** y subcomisiones de salud, seguridad e higiene, comités permanentes **y otros que se integren en el Ministerio...**” (El destacado y el subrayado no corresponden al original)*

Por su parte, incumplir con tales obligaciones conlleva eventuales responsabilidades administrativas para los infractores, las cuales se pueden tipificar desde una amonestación verbal hasta el despido sin responsabilidad patronal, tal y como lo contempla el Capítulo XXII “*Del Régimen Disciplinario y del Procedimiento de Aplicación*”; específicamente en los artículos 104 y 105 del Decreto Ejecutivo N° 28409 ya citado, los cuales señalan lo siguiente:

*“...Artículo 104.-La inobservancia del presente reglamento, del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, y de la legislación conexas, **se sancionará de acuerdo con la gravedad de la falta cometida.***

Artículo 105.-Las sanciones por aplicar se clasifican en:

- *Amonestación Verbal.*
- *Advertencia Escrita.*
- *Suspensión del trabajo sin goce de salario hasta por quince días.*
- *Despido sin responsabilidad para el Estado.*

Para los efectos de aplicar una sanción, la reincidencia se considerará acaecida en un lapso de tres meses...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

De conformidad con lo anterior, los funcionarios que no acaten las directrices giradas por la Administración Activa en las designaciones realizadas para que formen parte de las Comisiones del MINAE (entre ellas, la CCII), estarían incumpliendo el marco normativo citado y además, con dichas acciones estarían debilitando el SCII; lo cual, conlleva eventuales responsabilidades de orden administrativo, civil y penal; según así es contemplado en el artículo 39 de la Ley N° 8292 y el inciso d) del artículo 38 de la Ley N° 8422; ambas ya citadas; los cuales textualmente indican lo siguiente:

Ley N° 8292:

*“...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.”*

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable...

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Ley N° 8422:

*“Artículo 38.-**Causales de responsabilidad administrativa.** Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que...”*

d) Debilita el control interno de la organización u omite las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable.” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Como se puede observar, uno (por no decir, el más grave) de los problemas y riesgos que ha enfrentado la CCII, ha sido la renuncia constante y permanente de los miembros que son nombrados oficialmente para que integren dicha Comisión; en donde incluso sus propias Jefaturas, propician dichas salidas o renuncias alegando exceso de trabajo de sus subordinados.

Así las cosas, vista la problemática que había manifestado el señor Cerdas Brenes en su oportunidad con respecto a la deficiente gestión efectuada por la CCII (y de la cual él es su Coordinador); la Auditoría Interna por medio de la Máster Ileana Cristina Calvo Sáenz y conocedora de que su trabajo debe estar debidamente documentado en todas sus diferentes etapas (planificación, examen y comunicación de resultados), procedió vía correo electrónico el día jueves 22 de abril del 2021 (14:56 horas) a solicitarle a dicho funcionario que informara si las condiciones manifestadas por él en su oficio, se mantenían o no en el mes de abril del 2021; razón por la que, se le consultó lo siguiente:

“...De conformidad a la conversación sostenida el día de hoy relacionada a que su persona al día de hoy funge como Coordinador de la Comisión de Control Interno Institucional y que mediante oficio OM-583-2020 del 04 de diciembre del 2020, que le remitió al Auditor Interno indicando la problemática que tiene dicha Comisión, quería consultarle si se presenta la misma situación o si ha mejorado; razón por la cual, le solicito me informe al respecto y si se ha conversado con la Sra. Ministra al respecto...” (El destacado no corresponde al original)

Como respuesta el señor Cerdas Brenes señaló vía correo electrónico el día viernes 23 de abril del 2021 (12:41 horas), lo siguiente:

“...La situación que comenta continúa igual y a la fecha no hemos conversado con la señora Ministra...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

2.6 Sobre la Autoevaluación del Sistema de Control Interno efectuada por la CCII al primer componente del SCII (Ambiente de Control) entre los años 2015-2018

Tal y como se indicó en este informe, la Ley N° 8292, define en los artículos 13 al 17, los cinco componentes funcionales del SCII y a su vez, el inciso c) del artículo 17 de dicho marco normativo expresa que la Administración Activa debe realizar *“...por lo menos una vez al año las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del sistema de control interno del cual es responsable...”*

Así pues, la Administración Activa en su momento conformó la CCII para que efectuaran como parte de sus labores (entre otras), las autoevaluaciones anuales de control interno respectivas; razón por la que, dicha Comisión en el mes de diciembre del año 2016 presentó al Jerarca de turno del MINAE, el Informe denominado *“Informe de Resultados Autoevaluación 2015-2016, Evaluación Diagnóstica, Componente: Ambiente de Control”*, en el cual, la Comisión de cita, presentó los resultados de la evaluación efectuada únicamente del primer componente de dicho Sistema denominado *“Ambiente de Control”* (de 05 que lo conforman); esto por cuanto, según el criterio de dicha Comisión éste es *“...la base que sustenta los demás componentes, tratando de identificar el nivel de compromiso que tienen los funcionarios para la aplicación del control y como este permea sobre la conducta y los procedimientos organizacionales...”*; tal y como consta en la introducción de dicho

documento; en donde con dicha evaluación, se desea “...identificar el nivel de compromiso que tienen los funcionarios para la aplicación del control y como este permea sobre la conducta y los procedimientos organizacionales...”

Además, la Comisión aplicó un cuestionario a los funcionarios de la Administración Central, con el fin de evaluar y conocer cómo se percibe ese primer componente del SCII; para lo cual, el instrumento de evaluación fue dividido en cinco (05) ejes estratégicos, es decir “...aquellos temas que se consideran indispensables de evaluar por su relevancia e incidencia en el ambiente de control del MINAE...”; siendo éstos: Gestión Estratégica; Gestión Administrativa; Ética Institucional; Modelo Gerencial y Ambiente Organizacional, los cuales serán comparados más adelante (para ver sus resultados en ese primer componente) con los datos arrojados a su vez, por la Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional” (MMSII), emitida por la CGR y que fue implementada por la Auditoría Interna del MINAE para diagnosticar el nivel del SCII.

También es importante aclarar y reiterar que la autoevaluación efectuada por la CCII corresponde únicamente a ese primer componente y no a los restantes cuatro. De conformidad con lo antes mencionado, dicha evaluación al “Ambiente de Control”, se encuentra dividido en: a) cinco (05) ejes estratégicos, b) diversos componentes básicos y c) variables, siendo dicha estructura, la siguiente:

A: Eje Temático A: Gestión Estratégica

1. Planificación Estratégica y direccionamiento institucional

- Misión y Visión Institucionales
- Objetivos institucionales
- Estructura organizacional

2. Cultura Institucional

- Mecanismos de comunicación interna
- Mecanismos de comunicación externa
- Trabajo en equipo

B: Eje Temático B: Gestión Administrativa

1. Inducción

- Inducción

2. Talento Humano

- Formación y capacitación
- Compromiso del funcionario (a)

Evaluación del desempeño
Promoción del personal
Prevención de riesgos físicos

C: Eje Temático C: Ética Institucional

1. Estructura Ética
 - Código de ética
 - Valores institucionales
2. Transparencia
 - Rendición de cuentas
 - Participación ciudadana

D: Eje Temático D: Modelo Gerencial

1. Liderazgo
 - Liderazgo en el equipo de trabajo
 - Empoderamiento
 - Eficacia
2. Procesos y procedimientos
 - Identificación de procesos y procedimientos
 - Atención al usuario

E: Eje Temático E: Ambiente Organizacional

1. Clima laboral
 - Relaciones interpersonales
 - Desarrollo profesional
 - Identidad con la institución

Dicho documento además contempla lo que se denomina como “rangos de cumplimiento”, en el que luego de analizados los datos, la información se estratifica en tres niveles (o rangos) a lo largo de sus tres (3) etapas evolutivas (**crítico, moderado y satisfactorio**). El grado crítico es el más básico y el satisfactorio el grado superior en materia del SCI.

Cuadro N° 4
Rangos de cumplimiento definidos por la CCII

Rango de interpretación para los resultados	0-60		Critico	Requiere de atención prioritaria (Se deben establecer acciones de mejora)
	61-80		Moderado	Requiere de atención
	81-100		Satisfactorio	Podría incluir acciones, requiere de monitoreo

Fuente: "Informe de Resultados Autoevaluación 2015-2016, Evaluación Diagnóstica, Componente: Ambiente de Control", emitido por la CCII.

Además, se presentan los resultados (puntajes) obtenidos por cada uno de los Ejes Estratégicos, siendo éstos:

Cuadro N° 5
Resultados por Ejes Estratégicos definidos por la CCII al "Ambiente de Control"

Cuadro resultado por ejes		
Gestión Estratégica	62,4%	
Gestión Administrativa	48,1%	
Ética Institucional	32,9%	
Modelo Gerencial	67,8%	
Ambiente Organizacional	66,7%	

Fuente: "Informe de Resultados Autoevaluación 2015-2016, Evaluación Diagnóstica, Componente: Ambiente de Control", emitido por la CCII.

Así las cosas, de acuerdo a los datos mostrados en dicho documento en el apartado de "Interpretación general: Resultados Ministeriales", la CCII concluye que:

*"...Una vez revisadas las respuestas de todo el formulario es importante acotar que **a nivel ministerial ninguno de los ejes evaluados alcanza, por ahora, un nivel satisfactorio** por lo que existen grandes oportunidades de mejora que deben ser reflejadas en los planes de acción..." (El subrayado y el destacado no corresponden al original)*

De conformidad con los datos señalados anteriormente, si se extrae el promedio de la sumatoria del puntaje total obtenido en dicho componente de "Ambiente de Control";

presentaría que éste es del 55,58%. Dicho dato se obtendría de la siguiente manera: $(62,4\% + 48,1\% + 32,9\% + 67,8\% + 66,7\% = 277,9\% / 5 = 55,58\%$, el cual sería el puntaje promedio.

Así pues, de acuerdo a lo contemplado en el cuadro de “*Rangos de cumplimiento*” ya citado, con ese puntaje de 55,58% en su nivel de control interno en el primer componente, el MINAE (según la valoración efectuada por la CCII), tendría una evaluación general del “*Ambiente de Control*” con un nivel “*Crítico*”.

Posteriormente, la CCII en el año 2017 realizó ante la Administración Activa la presentación de la propuesta de Planes de Mejora al primer componente del SCII, denominado “*Ambiente de Control*” y el Informe respectivo presentado al señor ex Ministro en su momento. Luego, en el año 2019 la CCII elaboró el “*Plan Estratégico del SCII 2019-2023*”, definiendo un cronograma de actividades para esos años; mismo que a la fecha, no se ha cumplido.

Lo anterior se evidencia, por cuanto aún no existen acciones concretas que permitan demostrar que se encuentren avanzando hacia el segundo componente “*Valoración del Riesgo*” ni que se cuente concretamente con un SEVRI plenamente definido, que logren asegurar -aunque sea con acciones “*tímidas*”, que se está en proceso para abordar este tema, en atención a como lo señala el ordenamiento jurídico y técnico, en vista de que tal y como lo pudo constatar la Auditoría Interna y por lo señalado por el señor Cerdas Brenes en sus oficios, las acciones de dicha Comisión se enfocaron únicamente en el primer componente; en donde si bien es cierto dicho trabajo refleja las primeras gestiones realizadas por parte de los miembros de la CCII sobre ese tema en particular, es necesario que la misma reinicie actividades y avance de manera más eficiente y oportuna hacia la cobertura de los demás componentes estructurales del Sistema.

Nótese así, que si bien es cierto dicha Comisión en esos años dio sus primeros pasos en materia del SCII-SEVRI; quedó estancada en el primer componente y no avanzó más en la evaluación de los restantes cuatro, paralizando su gestión a partir del año 2019, tal y como fue expresado por el propio señor Cerdas Brenes como Coordinador de la misma; en su oficio OM-583-2020, ya citado.

2.7 Sobre la Herramienta metodológica de diagnóstico “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional*” (MMSII) emitida por la CGR

Tal y como se citó con anterioridad, la Ley N° 7428 y la Ley N° 8292, facultan a la CGR a emitir todas aquellas disposiciones técnicas en materia de control interno para su mejoramiento y que son de acatamiento obligatorio por parte de los órganos bajo su jurisdicción; por lo que, ese Órgano de acuerdo a sus potestades, propuso la conveniencia de la aplicación de la Herramienta metodológica de diagnóstico denominada “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional (MMSII)*”; la cual, se encuentra disponible en su sitio web (www.cgr.go.cr), en donde ésta permite ofrecer “...una visión

global del SCII, permitiendo identificar el estado de desarrollo en que se encuentran cada uno de sus cinco componentes funcionales...los cuales interactúan entre sí para promover el logro de los objetivos institucionales...”

Así pues, con respecto a dicha Herramienta, la OLACEFS -de la cual la Contraloría General de la República de Costa Rica forma parte- y como Órgano integrante de la INTOSAI; emitió una serie de Directrices para la Buena Gobernanza y Control Interno elaboradas por la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), girando finalmente el documento denominado *“El Control Interno desde la perspectiva del enfoque COSO -su aplicación y evaluación en el sector público-”*, en donde en su página 31, se señala que: *“Por otra parte, la CGR de Costa Rica realiza, en atención a sus cometidos, grandes esfuerzos en la búsqueda y construcción de una serie de instrumentos que le permitan medir las regulaciones y las buenas prácticas, tomando en cuenta la diversidad de actividades que ejecuta el Sector Público Costarricense...”*, señalando también dicho Órgano, lo siguiente:

“...Como ejemplo se puede mencionar el “Modelo de madurez del sistema de control interno”, que ha sido de gran utilidad para el mejoramiento paulatino de ese sistema en las instituciones públicas. Además, los fiscalizadores de la CGR utilizan esta herramienta en la etapa de planificación de las auditorías que realizan, específicamente en la evaluación de riesgos y para obtener el conocimiento de la entidad e identificar las áreas vulnerables de previo a la ejecución del trabajo de campo” (El subrayado no corresponde al original)

Así las cosas, el MMSCII es una herramienta de diagnóstico que permitirá a la Administración Activa conocer el estado de su SCII; por lo que, se constituye en un insumo importante para la autoevaluación que debe realizar anualmente, según lo establecido en la Ley N° 8292 citada. Así pues, ésta se convierte en una herramienta que se propone como una mejor práctica para las instituciones y que se integre como parte de los demás instrumentos que poseen para el seguimiento de dicho Sistema, mostrando una visión global del SCII y midiendo el grado de madurez y avance en el MINAE de la implementación, el mantenimiento y el perfeccionamiento de éste.

Visto lo antes mencionado, el alcance del MMSCII, permite conocer el grado de avance de ese sistema desde una óptica global, en donde se considere a la institución como un todo; o bien, a nivel de cada unidad orgánica que conforma la institución, en el caso de que se aplique dicha herramienta de manera individual a una instancia particular.

El MMSCII permite la identificación del comportamiento de ciertos atributos de cada uno de los cinco (05) componentes funcionales del SCII (AmC; VR; AcC; SI y S.), a lo largo de sus cinco (05) etapas evolutivas (**incipiente, novato, competente, diestro y experto**).

Por lo antes expresado, la Auditoría Interna del MINAE utilizando las herramientas y lineamientos establecidos, procedió a evaluar de manera objetiva y general los diversos componentes funcionales del SCII; razón por la cual, se muestran los resultados de la

misma, con el propósito de que dicho instrumento sea analizado por la Administración Activa (por medio de la CCII), con el fin de que ésta lo utilice como un insumo más en las AACII que deben ser ejecutadas al SCII como parte de sus responsabilidades y se integre como parte de los demás instrumentos que se poseen para el seguimiento del Sistema de cita.

Así pues, con base a lo antes señalado la Herramienta MMSCII, contiene lo siguiente:

- a. Menú principal.
- b. Presentación y marco de aplicación del MMSCII.
- c. Instrucciones para el uso del modelo.
- d. Sección 1. Evaluación del Ambiente de Control.
 - i) Compromiso.
 - ii) Ética.
 - iii) Personal.
 - iv) Estructura.
- e. Sección 2. Evaluación de la Valoración del Riesgo Institucional.
 - i) Marco orientador.
 - ii) Herramienta para administración de la información
 - iii) Funcionamiento del SEVRI.
 - iv) Documentación y comunicación.
- f. Sección 3. Evaluación de las Actividades de Control.
 - i) Características de las actividades de control.
 - ii) Alcance de las actividades de control.
 - iii) Formalidad de las actividades de control.
 - iv) Aplicación de las actividades de control.
- g. Sección 4. Evaluación de los Sistemas de Información.
 - i) Alcance de los sistemas de información.
 - ii) Calidad de la información.
 - iii) Calidad de la comunicación.
 - iv) Control de los sistemas de información.

h. Sección 5. Evaluación del Seguimiento del SCII.

- i) Participantes en el seguimiento del SCII.
- ii) Formalidad del seguimiento del SCII.
- iii) Alcance del seguimiento del SCII.
- iv) Contribución del seguimiento a la mejora del SCII.

i. Puntajes y Resumen del Índice de Madurez del SCII.

j. Representación Gráfica de los resultados.

k. Análisis de los resultados.

l. Resumen General del componente y el atributo analizado del SCII y el grado de madurez del mismo.

Así las cosas, producto de la evaluación realizada y los cálculos automáticos que muestra dicha Herramienta tal y como lo presenta el punto j) anterior, “*Representación gráfica de los resultados*” y que son adjuntos con el nivel de detalle en el anexo del presente informe, señala que el MINAE se encuentra en un nivel incipiente en su SCII (el más básico de todos), con un índice de madurez de 30 puntos (de 150 puntos posibles) y en donde sus cinco (5) componentes funcionales se encuentran en los siguientes niveles de valoración:

Cuadro N° 6
Madurez del SCII del MINAE

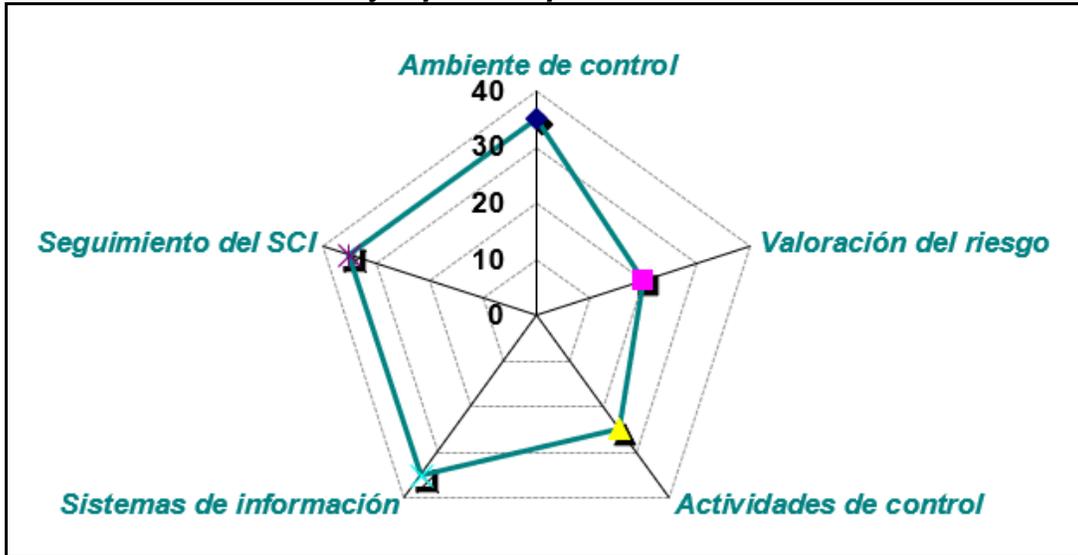
N° de componente del SCII	Nombre del componente del SCII	Nivel de Madurez	Puntaje obtenido	Atención requerida
1	Ambiente de Control	Novato	35	Alta
2	Valoración del Riesgo	Incipiente	20	Máxima
3	Actividades de Control	Incipiente	25	Máxima
4	Sistemas de Información	Novato	35	Alta
5	Seguimiento del SCII	Novato	35	Alta
Sub Total			150	
Nivel de Madurez del SCII (Promedio 150/5)		(INCIPIENTE)	30	Máxima

Fuente: Herramienta metodológica de diagnóstico “*Modelo de Madurez del SCII*” elaborado por la CGR.

Además, esa Herramienta indica que las acciones por implementar por parte de la Administración Activa del MINAE, deben ser con una atención alta o máxima, tal y como lo señala el anexo que contiene el “*Análisis de los resultados*”. Lo anterior, en función del perfeccionamiento de su SCII y poder ir avanzando a lo largo de sus cinco (05) componentes funcionales y en sus cinco (05) etapas evolutivas.

También, en el apartado denominado “Gráficos” de dicha Herramienta, se aprecia la representación gráfica de los datos, siendo ésta:

Cuadro N° 7
Puntajes por componentes del SCII



Fuente: Herramienta metodológica de diagnóstico “Modelo de Madurez del SCII” elaborado por la CGR.

También, se reitera que esta herramienta muestra un diagnóstico general y que dicho insumo debe adaptarse a los requerimientos de evaluación existentes bajo el entorno del MINAE, de manera que se cuente con una herramienta uniforme y de utilización general en la Institución para la evaluación integral del SCII; sin obviar claro está, de cualquier otra herramienta adicional que deba ser diseñada para ejecutar una adecuada evaluación al mismo y por ende, de la elaboración de los respectivos informes de AACII que deben ser efectuados por la Administración Activa del MINAE anualmente para analizar su SCII-SEVRI.

2.8 Comparativo de la Madurez del Primer componente “Ambiente de Control” visto desde las ópticas individuales de la herramienta del MMSCII y de la CCII

Es importante aclarar que el MMSCII es integral y abarcó la totalidad de los cinco componentes funcionales del SCII, arrojando que el MINAE posee un SCII en un nivel INCIPIENTE (30 puntos) y que su primer componente “Ambiente de Control”, posee un nivel NOVATO (35 puntos), tal y como se mostró en el cuadro graficado anteriormente.

Cabe destacar, que la CCII solamente evaluó el primer componente “Ambiente de Control”; por lo que, se procederá a realizar un comparativo de los datos mostrados por las dos evaluaciones efectuadas únicamente en ese primer componente.

Así las cosas, se presentan los resultados obtenidos de las dos evaluaciones realizadas a la Madurez del Sistema (al primer componente “*Ambiente de Control*”), efectuada con las herramientas del MMSCII en el año 2021 y de la CCII realizada en el año 2016 (esto por cuanto es la última evaluación ejecutada por dicha Comisión), en donde se logró constatar, que incluso no se utilizan ni los mismos componentes ni la misma estructura en ambas herramientas, tal y como se puede observar a continuación:

Cuadro N° 8
Comparativa de Madurez del Primer componente del SCII “*Ambiente de Control*” visto desde el MMSCII y la CCII

MMSCII año 2021			CCII año 2016		
Ejes Estratégicos	Rango de Interpretación de los resultados	Diagnóstico	Ejes Estratégicos	Rango de Interpretación de los resultados	Diagnóstico
Compromiso	Los resultados pueden ser: Incipiente; Novato; Competente; Diestro y Experto. La atención se divide en:	Novato	Gestión Estratégica	Los resultados pueden ser: Crítico (rojo) Moderado (amarillo) Satisfactorio (verde)	Moderado
Ética		Incipiente	Gestión Administrativa		Crítico
Personal		Novato	Ética Institucional		Crítico
Estructura		Novato	Modelo Gerencial		Moderado
	Atención máxima (rojo) Atención alta (mostaza) Atención media (amarillo) Atención leve (verde)		Ambiente Organizacional		Moderado
Resultado General		Novato			Crítico
		35 puntos (de 150 posibles)			55,58%

Fuente: MMSCII y CCII.

De conformidad con lo anterior; la CCII en su evaluación o diagnóstico realizado al primer componente del SCII “*Ambiente de Control*”, determinó que al extraer el promedio general de cada uno de los ejes evaluados en el instrumento de este primer componente, el Ministerio obtiene una calificación promedio del 55,58% de 100%, lo que debe interpretarse como “*Crítico*” según los parámetros establecidos por dicha Comisión para la determinación del grado de avance de control interno en ese componente.

Por su parte, el MMSCII indicó que éste primer componente de “*Ambiente de Control*”, mostró que dicho Sistema posee una evaluación de “*Novato*” (con una calificación de 35 puntos de 150 posibles).

Así las cosas, ambas evaluaciones arrojaron datos muy similares indistintamente de la nomenclatura utilizada en esas dos herramientas; es decir, la Madurez de dicho Sistema en su primer componente de “*Ambiente de Control*” se encuentra ubicada en sus niveles más básicos, demostrando con ello, que le espera a la Administración Activa del MINAE un trabajo bastante amplio para poder ubicarla en un nivel idóneo, que permita ser catalogado como experto o satisfactorio, según la herramienta con la que se evalúe el SCII-SEVRI.

2.9 Directrices emitidas en materia de Control Interno giradas por el Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi (ex Ministro del MINAE) al Coordinador de la CCII y al Oficial Mayor y Director Ejecutivo del MINAE, que no fueron atendidas

Tal y como se señaló anteriormente, la Auditoría Interna en oficio AI-127-2018 del 06 de noviembre del 2018 ya citado, informó al señor Rodríguez Echandi, en su condición de Ministro del MINAE en su momento, sobre las irregularidades detectadas en su oportunidad en torno al SCII; el SEVRI; la AACII y el diagnóstico del MMSCII como herramienta ésta última para evaluar y determinar el estado del SCII en el MINAE.

Así pues, en oficio DM-1206-2019 del 25 de noviembre del 2019, dicho ex Jerarca señaló a la Auditoría Interna lo siguiente:

“...me permito dar respuesta a las recomendaciones que se plantearon en el oficio que se cita en el epígrafe (en referencia al oficio AI-127-2018). Al respecto, mediante oficio DM-1199-2019, se remitió a los señores Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Humberto Cerdas Brenes, Director Administrativo, el informe con las instrucciones de atender adecuadamente, de manera que se permita identificar, analizar y reducir los niveles de riesgo en el MINAE, y se logre un fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Cabe destacar que en ese oficio (DM-1199-2019 del 21 de noviembre del 2019 citado en el párrafo entrecomillado), el señor ex Ministro les indicó a ambos funcionarios que de acuerdo a lo manifestado en el informe de la Auditoría Interna; en el mismo “...se señala la *obligatoriedad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) así como de realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento...*”. Además, les expresó textualmente a ambos Servidores, lo siguiente:

“...En el informe de la Auditoría Interna, se presenta una evaluación bastante detallada, de los diversos componentes del SCII del MINAE, aplicando las herramientas y lineamientos establecidos; cuyos resultados son un insumo importante para el trabajo que se recomienda realizar.”

De manera específica, **en el informe citado se plantea, en las páginas 16 y siguientes, cuatro recomendaciones que les solicito atender**, con base en las facultades de sus puestos y con base en los recursos disponibles, de manera que se permita identificar, analizar y reducir los niveles de riesgo, lográndose un fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.

Por otra parte, permito recordarles, que las recomendaciones de la Auditoría Interna, en acatamiento de lo que se señala en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, número 8292; deberán ser atendidas en un plazo máximo de treinta días hábiles, a partir del recibo de este oficio..." (El destacado y el subrayado no corresponden al original)

No obstante lo anterior, al día de hoy, no consta información alguna remitida a la Auditoría Interna por parte del Despacho Ministerial ni tampoco por los señores Marín Montero y/o Cerdas Brenes, quienes no han informado ninguna acción sobre lo que fue ordenado en su oportunidad por el ex Ministro Rodríguez Echandi en su oficio DM-1199-2019 ya citado; es decir, la Auditoría Interna no posee evidencia ni documentación de respaldo, que permita garantizar que la Administración Activa (por medio de esos dos funcionarios), hayan efectuado acciones concretas en materia del SCII-SEVRI; esto por cuanto incluso, la última autoevaluación del SCII (realizada únicamente a su primer componente de "Ambiente de Control"), fue confeccionada desde el año 2016 y no se han realizado más; esto a pesar de que el inciso b) del artículo 17 de la Ley N° 8292, señala la obligatoriedad de cumplir "por lo menos una vez al año" con las autoevaluaciones de dicho Sistema.

Además, es importante destacar que de acuerdo a lo indicado en el "Plan Estratégico del SCII 2019-2023" elaborado por la CCII, se define el rol que posee el señor Oficial Mayor y el de dicha Comisión; siendo estas:

"...El plan estratégico del SCI se establece para un horizonte de tiempo de 5 años iniciando en el 2019 y hasta el 2023 considerando la complejidad y amplitud del Ministerio. Hasta tanto no exista en el Ministerio una unidad funcional responsable de abordar la temática de control interno, toda la definición y coordinación de acciones a ejecutar en esta materia estará definida por la Comisión de Control Interno bajo la supervisión directa del Oficial Mayor-Director Ejecutivo del Ministerio.

Este último desempeñará una función de enlace con el máximo jerarca asegurando el conocimiento de todo lo relevante y la aprobación de los instrumentos que para los procesos de Autoevaluación y Valoración de Riesgos se utilicen..." (El destacado y subrayado no corresponden al original)

2.10 Ausencia en el MINAE de un Marco Orientador⁵² del SEVRI

Con base a lo documentado en el estudio, se evidencia que el MINAE no posee al día de hoy un Marco Orientador del SEVRI propio y el cual es de carácter obligatorio (de conformidad con lo dispuesto en el punto 3.2 y 5.2, respectivamente de la Resolución R-CO-64-2005 que contiene las *“Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)”* (D-3-2005-CO-DFOE) ya citadas, sea éste en un Reglamento, Manual, Directriz u otro instrumento similar, donde condense la política del SEVRI, su estrategia y la normativa interna que lo regule.

Cabe señalar que el Órgano Contralor en dicho instrumento técnico (punto 3.2), en lo relacionado con el marco orientador y la política de valoración del SEVRI, ordena que éste debe contener lo siguiente:

“...a) el enunciado de los objetivos de valoración del riesgo el compromiso del jerarca para su cumplimiento,

b) lineamientos institucionales para el establecimiento de niveles de aceptables, y

c) la definición de las prioridades de la institución en relación con la valoración del riesgo.

La estrategia del SEVRI deberá especificar las acciones necesarias para establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el SEVRI y los responsables de su ejecución. También deberá contener los indicadores que permitan la evaluación el SEVRI tanto de su funcionamiento como de sus resultados.

La normativa interna que regule el SEVRI deberá contener en el ámbito institucional, al menos: los procedimientos del Sistema, los criterios que se requieran para el funcionamiento del SEVRI, la estructura de riesgos institucional y los parámetros de aceptabilidad de riesgo.”

Así las cosas, con el marco orientador que debe definir el MINAE; así como, una vez establecidos los componentes y la concientización en la elaboración del SEVRI institucional, se permitirá contar con las bases para definir e identificar los riesgos relevantes institucionales y los procedimientos o metodología para su abordaje mediante la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos que afecten o puedan afectar al Ministerio en la consecución de sus objetivos y metas institucionales.

⁵² El cual es una guía detallada y pormenorizada para que la Entidad pueda ir midiendo el grado de riesgo en todas sus Dependencias, Oficinas, Órganos Desconcentrados, Órganos Adscritos, Órganos Colegiados, entre otros que la conforman, con el propósito de lograr la consecución de sus objetivos y metas institucionales.

2.11 Modelo básico y/o mínimo con el cual el MINAE puede realizar su propio SEVRI

Es conveniente que el MINAE finalmente pueda definir, validar y publicar un marco orientador del SEVRI propio y de esa manera, se oficialice el mismo con el fin de que posteriormente sea aplicado en todas las Dependencias, Oficinas, Órganos Desconcentrados, Órganos Adscritos, Órganos Colegiados, entre otros, que conforman este Ministerio y puedan ponerlo en marcha; además, es importante que la Administración Activa tome en consideración al menos los siguientes temas y riesgos; los cuales, serán de vital relevancia para las gestiones en la implementación y el buen funcionamiento del SEVRI, basados en lo estipulado no sólo en la Ley N° 8292, sino también en la Resolución R-CO-64-2005 (D-3-2005-CO-DFOE) citada; así como con la aplicación de “*Mejores Prácticas*” internacionales (por ejemplo: COSO ERM 2017), de manera que pueda efectuar una adecuada identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales relevantes; a saber:

1. Objetivo.
2. Planificación con enfoque al riesgo.
3. Estrategia.
4. Indicadores.
5. Identificación del riesgo.
6. Análisis de riesgos.
7. Modelo de Estructura de Riesgos
El mismo debe contener 3 niveles:
Nivel 1 (Fuente de riesgo general).
Nivel 2 (Fuente de riesgo por área general).
Nivel 3 (Fuente de riesgo por área específica).
8. Clasificación de riesgos y probabilidad de ocurrencia.
 - a. Riesgos del entorno.
 - b. Riesgos políticos.
 - c. Riesgos legales.
 - d. Riesgos económicos.
 - e. Riesgos de clientes o usuarios.
 - f. Riesgos de inseguridad.
 - g. Riesgos de fenómenos naturales.
 - h. Riesgos de estructura organizacional.
 - i. Riesgos de dirección.
 - j. Riesgo de autoridad.
 - k. Riesgos de información para la toma de decisiones.
 - l. Riesgos de información operativa.
 - m. Riesgos de información estratégica.
 - n. Riesgos de integridad.
 - o. Riesgo de uso no autorizado.
 - p. Riesgo de procesos.

- q. Riesgos de operaciones.
 - r. Riesgos financieros.
 - s. Riesgos contables.
 - t. Riesgos presupuestarios.
 - u. Riesgos de tecnologías de información (TI).
 - v. Riesgos de integridad.
 - w. Riesgos de recurso humano.
 - x. Riesgo de comunicación.
 - y. Riesgo de acceso a la información.
 - z. Riesgos éticos.
 - aa. Riesgos de operaciones técnico-administrativos.
 - bb. Riesgos en áreas técnicas: Riesgos de recurso hídrico, forestales, vida silvestre, áreas silvestres protegidas, geológicos, mineros, ambientales, energéticos, de transporte y comercialización de combustibles, meteorológicos, cambio climático, entre otros riesgos técnicos e inherentes a la actividad de atención del MINAE.
 - cc. Otros riesgos.
9. Rangos de riesgos (Matriz de probabilidad de ocurrencia y la magnitud o impacto de consecuencia).
 10. Evaluación de riesgos.
 11. Administración de riesgos según el nivel.
 12. Revisión de riesgos.
 13. Documentación de riesgos.
 14. Comunicación de riesgos.
 15. Seguimiento de los riesgos.

Con el establecimiento de un adecuado SEVRI en este Ministerio, se esperaría el poder fortalecer y perfeccionar el SCII en aquellos procesos y actividades propias que realiza el MINAE, siempre y cuando las gestiones que emprenda la Administración Activa en este campo sean constantes, con un equipo de trabajo proactivo, donde se analicen los logros y los fracasos y una vez valorados los riesgos, se puedan adoptar las medidas o acciones necesarias para contrarrestar las debilidades que se estén presentando, proponiendo las mejoras para cada caso específico, implementando las mismas y finalmente darles el seguimiento respectivo para que con ello, se estén administrando y minimizando los riesgos institucionales más relevantes, trayendo como consecuencia que el MINAE asuma un nivel de riesgo aceptable y controlable y pueda alcanzar los objetivos y metas fijados en el corto, mediano y largo plazo en la labor sustantiva que ejerce la Institución.

2.12 Importancia de contar con un adecuado SCII-SEVRI y los Reglamentos y Directrices emitidas por otras instituciones públicas sobre el SEVRI

La normativa citada en el presente informe es amplia y delimita claramente las responsabilidades que poseen el Jerarca Institucional y los respectivos Titulares Subordinados en torno al SCII-SEVRI-AACII. Así pues, la importancia de contar con esos

sistemas y las autoevaluaciones anuales, permitirá a la Administración Activa del MINAE disponer de los insumos pertinentes para realizar una adecuada gestión institucional apegada a la consecución de los objetivos que persiguen dichos sistemas; entre ellos, el proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información institucional; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico vigente.

Adicionalmente con relación al SEVRI, es pertinente señalar que otras Entidades públicas han puesto en operación dicho sistema y han emitido diversos Reglamentos o Directrices que contemplan entre otros, el Marco Orientador del mismo en sus respectivas Instituciones; los cuales, podrían eventualmente ser utilizados como material de consulta para que el MINAE pueda formular el suyo de forma oportuna.

De conformidad con lo anterior, se presentan algunos de los Reglamentos o Directrices del SEVRI emitidos por algunas instituciones públicas; siendo éstos, los siguientes:

- a) Directriz del SEVRI del Ministerio de Salud (MINSAL)⁵³.
- b) Normativa SEVRI de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), junio 2012.
- c) Reglamento del SEVRI del Fondo Nacional de Becas (FONABE)⁵⁴
- d) Propuesta: Marco Orientador del Sistema Específico del Riesgo Institucional del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) del año 2012.
- e) Metodología SEVRI del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) conforme al Marco Orientador y Políticas Específicas para la Gestión Integral del Riesgo Institucional, emitido por la Oficina de Mejoramiento y Control de la Gestión Institucional del MSP, octubre 2012.
- f) Reglamento del SEVRI del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)⁵⁵.
- g) Manual del SEVRI del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), enero 2015.
- h) Manual para la Implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgos por Procesos en el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), Dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), enero 2016.

⁵³ Publicado en La Gaceta N° 114 del 13 de junio del 2008.

⁵⁴ Publicado en El Alcance N° 130 a La Gaceta N° 177 del 13 de setiembre del 2012.

⁵⁵ Publicado en El Alcance N° 60 a La Gaceta N° 65 del 04 de abril del 2013.

- i) Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional (SEVRI), Procuraduría General de la República (PGR), año 2016.
- j) Manual del SEVRI del Registro Nacional (RN), Dependencia del Ministerio de Justicia y Paz (MJyP), tomado del Acuerdo J226-2017 emitido por la Junta Administrativa del RN, en la Sesión Ordinaria N° 20-2017 del 29 de junio del 2017.
- k) Orientaciones generales para el funcionamiento del Sistema de Valoración de Riesgo Institucional en el Tribunal Registral Administrativo (TRA), junio 2018.
- l) SEVRI vinculado al Plan Anual Operativo (PAO) del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), diciembre 2019.

2.13 Sobre la importante función de la Dirección de Planificación del MINAE como un Coadyuvante del SCII que debería ser explotada por la Administración Activa

En virtud de lo señalado en este informe, es importante destacar que a la CCII, no le puede ni le debe recaer toda la exigencia y compromiso en la implementación del SCII-SEVRI del MINAE, pues las competencias de dichos sistemas, son responsabilidad del Jerarca y de los respectivos Titulares Subordinados (a cada uno en su campo de acción) quienes deben establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el SCII, siendo obligación de éstos el implementar las acciones necesarias y concretas para garantizar su efectivo funcionamiento; para lo que, la CCII en coordinación con los respectivos Titulares Subordinados deben realizar aquellas funciones en el perfeccionamiento de los sistemas en mención, pero nunca recayendo sobre dicha Comisión, la responsabilidad total y absoluta de su identificación e implementación, ya que como se puede observar en lo señalado en el inciso r) del artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, denominado “*Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*”, ya citado, indica también que las Direcciones de Planificación Institucionales incluso poseen adicionalmente una gran cuota de participación y responsabilidad en dicho proceso de identificación y perfeccionamiento del SCII-SEVRI en sus respectivos Entes, según se cita a continuación:

Son funciones de las Unidades de Planificación Institucional (UPI), las siguientes:

“... r) Apoyar a la o el jerarca institucional en la realización de labores de control interno y valoración de riesgos institucionales, en concordancia con la planificación institucional y conforme a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

Además, es importante mencionar lo indicado en la Norma 3.3 de las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*” (N-2-2009-CO-DFOE) ya citadas; la cual, posee una relación muy íntima con el tema central abordado en el presente informe, y que establece textualmente lo siguiente:

“3.3 Vinculación con la planificación institucional

La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes.” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

A pesar de la claridad de la normativa y disposiciones técnicas mencionadas y detalladas en el presente informe, la Administración Activa del MINAE no ha implementado de manera adecuada, ordenada y oportuna un Sistema de Control Interno Institucional (SCII) y un Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) acorde a los requerimientos y necesidades Ministeriales y por ende, tampoco se están llevando a cabo las Autoevaluaciones Anuales de Control Interno Institucional (AACII) que demanda el ordenamiento jurídico [inciso b) del artículo 17 de la Ley N° 8292].

Además, con base a la información recabada, al día de hoy la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) no se encuentra en operación, ya que el propio Coordinador de la misma manifestó mediante oficio OM-583-2020 del 04 de diciembre del 2020 que “...*El único cargo que existe es el de Coordinador de la Comisión, no existe ningún otro... La Comisión sigue existiendo, pero no está operando en este momento... La última Autoevaluación realizada por la Administración Activa con el apoyo de la Comisión fue en el año 2017 (sic)⁵⁶, posterior a ese año, no ha sido materialmente posible...”*

Por lo antes mencionado, de los cinco (05) componentes funcionales del SCII (Ambiente de Control; Valoración del Riesgo; Actividades de Control; Sistemas de Información y Seguimiento del SCII); el MINAE por medio de la CCII, únicamente ha efectuado (en el año 2016) una autoevaluación a su primer componente (Ambiente de Control). Así pues, la CCII estratificó el SCII en tres niveles o rango de niveles a lo largo de sus tres (3) etapas evolutivas (**crítico, moderado y satisfactorio**), en donde el grado crítico es el más básico de los niveles y el satisfactorio el grado superior en materia de Control Interno; ubicando al MINAE en ese primer componente de “*Ambiente de Control*” (según la evaluación o diagnóstico realizado por dicha Comisión) en un nivel “*Crítico*”, pues obtuvo una calificación promedio del 55,58% de un 100% total, según los parámetros establecidos por la CCII para la determinación del grado de avance en la cultura de control interno.

⁵⁶ Realmente corresponde al año 2016.

Por su parte, una vez que fue llevado a cabo el análisis de los datos en ese primer componente “*Ambiente de Control*” por medio de la Herramienta metodológica de diagnóstico de la Contraloría General de la República utilizada por la Auditoría Interna y denominada “*Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional*” (MMSCII), y que cuenta con cinco (05) etapas evolutivas en materia de control interno, que van de un nivel básico a uno superior (**siendo éstos: incipiente, novato, competente, diestro y experto**), indicó que en ese primer componente el MINAE posee una evaluación de “*Novato*” (con 35 puntos de 150 puntos posibles).

Es decir, al ser comparadas ambas (MMSCII del 2021 versus los datos de la última AACII del 2016) en ese primer componente; permiten demostrar que los datos que presentan éstas son muy similares entre sí, indistintamente de la nomenclatura utilizada en esas dos herramientas; por lo que, la Madurez de dicho Sistema en ese primer componente de “*Ambiente de Control*”, se encuentra ubicada en sus niveles más bajos o básicos; y por ende, colocándola en los niveles inferiores de control interno.

Ahora bien, analizando el SCII de forma global (incluyendo a los 05 componentes), el MMSCII muestra que el MINAE se ubica en el nivel “*Incipiente*” en su SCII con 30 puntos (de 150 posibles); y que en sus cinco (05) componentes analizados, se cuenta con las siguientes calificaciones: Ambiente de Control (novato con 35 puntos); Valoración del Riesgo (incipiente con 20 puntos); Actividades de Control (incipiente con 25 puntos); Sistemas de Información (novato con 35 puntos) y Seguimiento del SCII (novato con 35 puntos); lo que arroja como promedio 30 puntos; por lo que, se permite evidenciar que el Ministerio se ubica globalmente en un nivel “*incipiente*” en materia de control interno y por ende; no posee un idóneo SCII, ni posee una clara y concreta identificación de un SEVRI, ni tampoco efectúa de forma anual las AACII; corroborándose así, que la Administración Activa no está cumpliendo con el ordenamiento jurídico y técnico sobre el tema en estudio y que debe por consiguiente, realizar una serie de acciones de mejora con el fin de poder ubicarla en un nivel idóneo y considerar de manera inmediata que se inicien las gestiones que correspondan para trabajar con los demás componentes que no se han analizado aún, de forma que se logren avances exitosos y que permita al MINAE y su SCII-SEVRI, ser catalogado como experto (nomenclatura del MMSCII) o satisfactorio (nomenclatura de la CCII), según sea la herramienta con la que se evalúen esos sistemas.

Por lo antes mencionado, se evidencia a su vez, que el grado de avance de la CCII sobre este tema a la fecha es mínimo, y mantiene al MINAE y su SCII-SEVRI en una etapa básica a pesar de que han transcurrido casi dos décadas en que se debió implementar dichos sistemas, pues en el año 2002 se promulgó la Ley General de Control Interno N° 8292 estableciendo dicha obligatoriedad de efectuarlo, en donde de esa fecha en adelante, el Ente Contralor ha emitido directrices y capacitaciones dirigidas a todas las Entidades que conforman el Sector Público en esta área en particular sin que el MINAE haya logrado resultados concretos y positivos al respecto y a pesar de que la Auditoría Interna ha

advertido de manera reiterada a los diferentes Jerarcas y Administraciones Activas que han pasado por la institución sobre esta problemática.

Además, la CCII a pesar de haber realizado diversas acciones (cuando sus miembros han efectuado su labor), las mismas han sido insuficientes y al día de hoy no se encuentra en operación dicho Órgano por las renunciaciones recurrentes de sus miembros (propiciada y respaldada en ocasiones por los propios superiores jerárquicos de éstos). De conformidad con lo anteriormente señalado, al no poseerse actualmente dichos sistemas (SCII-SEVRI) debidamente identificados, administrados, actualizados y concluidos en sus cinco (05) componentes funcionales totales, evidencia la pasividad mostrada por la Administración Activa del MINAE a través de los años por la no adecuada implementación de acciones para instaurar eficientes sistemas en esta Institución; lo cual, debe llamar a la reflexión a las autoridades Ministeriales que cubrirán el período 2018-2022, en vista de que dicha responsabilidad les es asignada en la Ley N° 8292 y al día de hoy; la misma, no se ha concluido en su totalidad y muestra serias debilidades que deben ser subsanadas, considerándose oportuno se implemente de manera rigurosa su acatamiento; pues son funcionarios de niveles medios incluso inferiores, los que están evidenciando y colocando en una posición de riesgo la labor institucional de la Jerarca Ministerial en materia de control interno y del cual, es la responsable.

También, se debe señalar que la CCII no cuenta con un Reglamento propio ni con un Libro de actas, en donde se regulen (y oficialicen) las acciones que debería realizar dicha Comisión como Órgano Colegiado, labores que se deben enmarcar de acuerdo a lo señalado por los diversos Dictámenes y Pronunciamientos emitidos por los Órganos Procuradores y Contralores respectivamente, girados sobre la materia.

Lo anterior, además deja en evidencia que la Institución no posee lineamientos mínimos referentes al SCII-SEVRI; no contando el MINAE con un documento que contenga integralmente una oportuna identificación, implementación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCII; así como también evidencia la ausencia de una clara identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales relevantes que le permitan ubicarse en un manejo de riesgos aceptable.

Finalmente, no consta evidencia que verifique el aporte que debería agregar la Dirección de Planificación (DPLA) del MINAE, tal y como así lo señala el inciso r) del artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN ya citado, que expresa su obligación de “...Apoyar a la o el jerarca institucional en la realización de labores de control interno y valoración de riesgos institucionales, en concordancia con la planificación institucional y conforme a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República...”; amén de lo contemplado en la Norma 3.3 “Vinculación con la Planificación Institucional” de las “Normas de Control Interno para el Sector Público” anteriormente citada, en donde se señala que la valoración de riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación estratégica y operativa institucional, para

52

determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos; por lo que, la función de dicha Dirección en el proceso de implementación del SCII-SEVRI es determinante y debería ser un actor relevante y muy participativo que debería ser involucrado en dicho proceso, con el propósito de obtener a nivel ministerial un cumplimiento satisfactorio de los objetivos y metas institucionales.

3.2 Recomendaciones

Con base a lo indicado en el presente informe y en vista de las potestades que posee la Auditoría Interna en apego a lo contemplado en los incisos b) y c) y del artículo 22 de la Ley N° 8292; los incisos b), c) y d) del artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 34537-MINAE y la Norma 1.1.4 de las “Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” Resolución (R-DC-119-2009), ya citadas, y relacionadas entre otras a la verificación que debe realizar la Auditoría Interna sobre las medidas implantadas por la Administración Activa para el oportuno funcionamiento del SCII-SEVRI para el cumplimiento, validez y suficiencia de dichos sistemas; por lo tanto, se considera conveniente que su persona en calidad de Jerarca Institucional, reafirme el cumplimiento de los “Compromisos del Ministro”, que fueron emitidos en su oportunidad por parte del ex Ministro Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta en oficio DM-297-2014 del 13 de agosto del 2014 en torno al establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCII-SEVRI-AACII del Ministerio de Ambiente y Energía y por ende, realice las acciones de rigor y se cumplan las siguientes recomendaciones implantando las mejoras respectivas, siendo éstas:

A. A la Máster Andrea Meza Murillo, en su calidad de Ministra del MINAE:

1. Designar y/o ratificar formal y oficialmente a los miembros que conformarán la Comisión de Control Interno Institucional (CCII) del MINAE, en vista de que la misma a pesar de estar instaurada, ésta no sesiona desde hace mucho tiempo y se encuentra desarticulada. Cabe destacar que dicha acción debe ser emitida de manera oficial y por escrito a cada uno de los funcionarios (y con copia a su respectivo superior inmediato), indicando también las responsabilidades que tendrán éstos como parte de dicha Comisión.

Lo expuesto, por cuanto de acuerdo a lo indicado por el Lic. Humberto Cerdas Brenes (Coordinador de la CCII) en su oficio OM-583-2020 del 04 de diciembre del 2020, el mismo manifestó que: “...El único cargo que existe es el de Coordinador de la Comisión, no existe ningún otro... La Comisión sigue existiendo, pero no está operando en este momento...”.

Lo anterior, en atención a lo contemplado en las Normas 2.5.1 “Delegación de Funciones” y 2.5.2 “Autorización y aprobación” de las “Normas de Control Interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE); así como a los deberes, obligaciones y

prohibiciones contempladas en los artículos 7; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; y 24 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE denominado “*Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Ambiente y Energía*”, ya citados (principalmente lo contemplado en el inciso i) del artículo 22 de dicho Reglamento) y por ende, sea nombrada y conformada oficialmente la CCII para su pronta operación; debiendo contar con las personas idóneas para tales labores; en aras de coadyuvar a ésta en su gestión institucional y en el cumplimiento de los fines para lo cual fue creada en materia del SCII-SEVRI-AACII, definiéndoles claramente las responsabilidades asignadas a los funcionarios miembros de dicha Comisión y que éstos se encuentren debidamente documentados; asegurándose de esa manera la Administración Activa que el Servidor (y su Superior Inmediato) tengan conocimiento de su nombramiento oficial y adquiera el primero, el compromiso de ejecutar sus labores con la seriedad y la obligatoriedad que le son propias y el segundo, el deber de autorizarle y facilitarle a su subordinado sin dilación ni justificación alguna, las condiciones idóneas para que realice las tareas que le fueron asignadas en tan importante Comisión.

2. Informar al Coordinador de la CCII, el valorar que en el momento en el que un Servidor deba concluir su labor en la Comisión por causas justificadas, presente antes de su retiro un informe final (remitiéndolo a dicho Coordinador y con copia al señor Oficial Mayor), comunicando los resultados obtenidos por su trabajo y los principales retos y recomendaciones que debe afrontar o implementar la Comisión para mejorar su gestión.

Lo anterior, con base al deber de efectuar la respectiva rendición de cuentas al que están sujetos todos los funcionarios públicos en el ejercicio de su función, según así contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227; el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422; el acápite d) del punto 14 del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 32333, que es el Reglamento de esa última Ley y las Normas 1.7 “*Rendición de cuentas sobre el SCI*”; 2.1 “*Ambiente de Control*” y 2.3.3 “*Integración de la ética a los sistemas de gestión*” de las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*” (N-2-2009-CO-DFOE), ya citadas, entre otra normativa atinente.

3. Informar al Coordinador de la CCII, su deber de que en el momento en el que éste detecte que los miembros de la Comisión no estén cumpliendo su labor dentro de la misma como corresponde, deberá comunicarlo de manera inmediata al señor Oficial Mayor del MINAE para que éste en su función de “*Enlace*” entre la CCII y el Despacho de la señora Ministra, presente a ésta última lo correspondiente para que se definan las posibles acciones que eventualmente se realizarían por los incumplimientos de deberes presentados por parte de esos funcionarios infractores.

Lo anterior, en acato a lo contemplado en el Capítulo V de las “Obligaciones de los funcionarios del MINAE”, según así indicado en el inciso i) del artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE y a los artículos 39 de la Ley N° 8292 y el inciso d) del artículo 38 de la Ley N° 8422, ya mencionados.

4. Informar a los miembros de la CCII que en caso de que persista de manera injustificada la renuncia o negativa de los funcionarios a formar parte de dicha Comisión y evadiendo así sus responsabilidades dentro de dicho Órgano, se aplicará el régimen disciplinario correspondiente por la vía administrativa (sin menoscabo de las responsabilidades civiles y penales, que les puedan ser atribuibles); con la instauración de los órganos disciplinarios respectivos. De igual manera, se debe actuar con las Jefaturas de dichos funcionarios a quienes se demuestre que “propicien”; “incentiven” o “presionen”, la salida injustificada de sus subordinados de dicha Comisión, indistintamente de los argumentos señalados para justificar tales acciones.

Lo anterior, de acuerdo a lo señalado en los artículos 104 y 105 del Decreto Ejecutivo N° 28409; el artículo 39 de la Ley N° 8292 y el inciso d) del artículo 38 de la Ley N° 8422 entre otra normativa atinente; así como, informar que en caso de incumplimiento se plantearán las denuncias penales respectivas (por eventuales responsabilidades civiles y penales) ante el Ministerio Público, en acato a lo contemplado en el ordenamiento jurídico existente por violación al SCII.

5. Solicitar a la CCII que se inicie en un plazo inmediato y de manera gradual el cumplimiento del cronograma y las actividades del “Plan Estratégico del Sistema de Control Interno Institucional 2019-2023”, que fue elaborado por esa misma Comisión en su oportunidad, en vista de que existe un desfase considerable en el cumplimiento de los objetivos y plazos programados.

Cronograma de Evaluación del SCII por parte de la CCII

Año de evaluación	Componente
2019	Ambiente de control
2020	Actividades de Control
2021	Valoración de Riesgos
2022	Sistemas de Información
2023	Evaluación Integral de los 5 componentes funcionales
Seguimiento	

Fuente: Plan Estratégico del SCII 2019-2023 elaborado por la CCII.

Así pues, como se puede observar, existe un desfase significativo entre lo programado y lo realmente ejecutado; esto por cuanto, según la CCII en su Plan Estratégico del SCII 2019-2023; al finalizar el año 2021 ya tendrían 3 de los 5 componentes funcionales del SCII cubiertos; sin embargo a la fecha, tan sólo el primer componente “*Ambiente de Control*”, es el único al que se le efectuó una autoevaluación en el año 2016.

Lo anterior, debe ser abordado por parte de la CCII, en apego a las responsabilidades que le fueron asignadas a dicha Comisión de conformidad con el marco normativo vigente; entre ellas, el inciso i) del artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE citado, entre otra normativa atinente.

6. Solicitar al Titular Subordinado de la Dirección de Planificación -DPLA- (indistintamente de que su Director sea miembro de la CCII) para que aporte su cuota de participación y responsabilidad en el proceso de identificación y perfeccionamiento del SCII-SEVRI en el MINAE, en virtud de lo señalado en el inciso r) del artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN denominado “*Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*”.

Dicha norma señala que las Unidades de Planificación Institucionales (UPI), son responsables de “... r) Apoyar a la o el jerarca institucional en la realización de labores de control interno y valoración de riesgos institucionales, en concordancia con la planificación institucional y conforme a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República...”. Aunado a lo anterior, la Norma 3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) citadas, señala que “...La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño...”; evidenciándose así, que la Dirección de Planificación (DPLA) del MINAE debe colaborar en tan importante gestión, para que en conjunto con otras acciones que emprenda el Ministerio pueda salir adelante en materia del SCII-SEVRI.

7. Solicitar al Master José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo, que informe a su Despacho los resultados que ha generado dicho funcionario en su rol de “*Enlace*” en atención a las responsabilidades que le fueron otorgadas por parte del Máster Carlos Manuel Rodríguez Echandi, ex Ministro del MINAE, efectuada en oficio DM-0272-2018 del 04 de julio del 2018, en el que le indicó “... *por este medio, en su calidad de Oficial Mayor – Director Ejecutivo del MINAE, le delego el compromiso de la actual Administración del MINAE, con el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento, y evaluación del Sistema de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Energía...*”

Además, sobre este particular es importante tomar en consideración lo señalado en el “Plan Estratégico del SCII 2019-2023” elaborado por la Comisión de Control Interno Institucional (CCII); la cual, indicó lo siguiente: “...Hasta tanto no exista en el Ministerio una unidad funcional responsable de abordar la temática de control interno, toda la definición y coordinación de acciones a ejecutar en esta materia estará definida por la Comisión de Control Interno bajo la supervisión directa del Oficial Mayor- Director Ejecutivo del Ministerio. Este último desempeñara una función de enlace con el máximo jerarca asegurando el conocimiento de todo lo relevante y la aprobación de los instrumentos que para los procesos de Autoevaluación y Valoración de Riesgos se utilicen...” (El destacado y subrayado no corresponden al original)

A su vez, es relevante destacar que tal y como lo ha señalado el propio Ente Contralor (y así consignado en el artículo 10 de la Ley N° 8292), la responsabilidad del SCII-SEVRI recae en la señora Ministra del MINAE y en cada uno de los Titulares Subordinados en su área de acción y por ende, no puede delegarse ni endosarse dicha responsabilidad total y absoluta a un solo funcionario (sea éste el señor Marín Montero) o incluso en la misma CCII; esto por cuanto, proceder de esa manera violentaría el ordenamiento jurídico, entre ellos la Ley de cita y diversos Pronunciamientos emitidos por el Órgano Contralor sobre la materia; entre otros.

Así pues, para conocer el alcance y la responsabilidad del SCII-SEVRI, se considera oportuno ver Pronunciamientos de la Contraloría General de la República: DI-CR-199 (07783) del 03 de julio del 2002; DI-CR-100 (02011) del 22 de febrero del 2005 y DI-CR-234 (04749) del 02 de mayo del 2005; donde dicho Órgano señala que las Comisiones de Control Interno (u Oficinas, Direcciones o Unidades de control interno establecidas para tales fines), se considerarán beneficiosas para la organización, en tanto cumplan un papel de interlocutor, de mediador y coordinador que propicie que los responsables directos (Jerarca y Titulares Subordinados) entiendan claramente su rol y participen activamente en todo el proceso relacionado en este campo que les atañe; es decir, la materia de control interno y riesgo institucional. Ver principalmente el Pronunciamiento DI-CR-234 (04749) girado por el Órgano Contralor.

B. Al Máster José Rafael Marín Montero, Oficial Mayor y Director Ejecutivo, lo siguiente:

8. Girar instrucciones en su rol de “Enlace” con los miembros de la CCII, para que éstos analicen la información y documentación que le es remitida en el presente informe de auditoría y su Anexo, que contiene la herramienta metodológica de diagnóstico denominada “Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional (MMSCII)” la cual posee la evaluación objetiva realizada por la Auditoría Interna que permite determinar y mostrar el grado de madurez actual y el avance en el MINAE en la implementación, mantenimiento y perfeccionamiento del SCII.

Lo anterior, con el propósito de que se cumpla con lo indicado en el ordenamiento jurídico, principalmente con lo señalado en los incisos b) y c) del artículo 12 de la Ley N° 8292; el acato a las normas técnicas emitidas por el Órgano Contralor; a los Pronunciamientos girados por ese Ente Fiscalizador en materia de “*mejores prácticas*”, entre ellas lo consignado por la OLACEFS o INTOSAI, en donde éstas promueven el uso de dicha Herramienta metodológica de diagnóstico (MMSCII); por lo que se insta a realizar las acciones pertinentes que son señaladas en el Anexo que contiene el “*Análisis de los resultados*” de dicha herramienta y que deben ser ejecutadas por el MINAE para el perfeccionamiento del SCII, dada la atención alta o máxima que arroja dicho insumo y que deben ser tomadas en consideración en vista de que ésta mostró que el Ministerio se encuentra en un nivel incipiente en su SCII, con un índice de madurez de 30 puntos (de 150 posibles) y que en sus cinco (05) componentes, se cuenta con los siguientes calificaciones: Ambiente de Control (novato); Valoración del Riesgo (incipiente); Actividades de Control (incipiente); Sistemas de Información (novato) y Seguimiento del SCII (novato).

9. Girar instrucciones en su rol de “*Enlace*” con los miembros de la CCII, para que éstos tomen en cuenta las Herramientas emitidas por la Contraloría General de la República en materia de autoevaluación (entre ellas el MMSCII) y realicen las modificaciones o readecuaciones que sean pertinentes, adaptándolas a los requerimientos de evaluación bajo el entorno del MINAE que son efectuados por la CCII, en donde se debe utilizar conceptos homogéneos entre las herramientas del MMSCII y los que aplique la Comisión a futuro; de manera que, se instaure un instrumento uniforme y de utilización general en la Institución para la evaluación integral del SCII; sin menoscabo, de cualquier otra herramienta adicional que pueda o deba ser elaborada para realizar una adecuada evaluación, medición, seguimiento, control y perfeccionamiento de dicho sistema a nivel Ministerial.
10. Girar instrucciones en su rol de “*Enlace*” con los miembros de la CCII, para que éstos efectúen de forma anual las respectivas “*Autoevaluaciones Anuales de Control Interno Institucional*” (AACII) que deben ser ejecutadas al SCII por parte de la Administración Activa del MINAE, en apego a lo ordenado en el inciso b) del artículo 17 de la Ley N° 8292 y las normas 6.3 y 6.3.2 de las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*” (N-2-2009-CO-DFOE) ya citadas, entre otra normativa atinente.
11. Girar instrucciones en su rol de “*Enlace*” con los miembros de la CCII, para que éstos procedan a definir y validar (para posteriormente publicar) un marco orientador del SEVRI propio (ver “*Modelo básico y/o mínimo con el cual el MINAE puede realizar su propio SEVRI*”, en el punto 2.11 del presente informe) en el que se identifiquen los riesgos relevantes, debiendo contarse previamente con los criterios, la participación y coordinación de todas las Unidades, Oficinas, Departamentos, Direcciones, Órganos Desconcentrados, Adscritos, Órganos Colegiados, entre otros, que conforman

integralmente este Ministerio y de esa manera, se oficialice el mismo, con el fin de que posteriormente sea aplicado en todas esas instancias ministeriales, utilizando para ello diversas herramientas y métodos de trabajo aprobados en su oportunidad, siendo algunas de éstas el “*modelo de estructura de riesgo*” y la “*matriz de rango de riesgos*” que deben ser definidas claramente.

Sobre este particular la Administración Activa deberá tomar en consideración todos aquellos riesgos relevantes que serán de vital relevancia en la implementación y el buen funcionamiento del SEVRI, basados no sólo en lo estipulado en la Ley N° 8292, sino también en las especificaciones técnicas giradas por la Contraloría General de la República en las “*Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del SEVRI*” contenida en la Resolución R-CO-64-2005 (D-3-2005-CO-DFOE) y a las “*Normas de Control Interno para el Sector Público*” (N-2-2009-CO-DFOE) ya mencionadas, de especial atención a sus normas 1.1; 1.4; 1.5; 1.7; 3.1; 3.2; 6.3 y 6.3.2; la cual esta última, se encuentra íntimamente vinculada al punto c) del artículo 17 de la Ley N° 8292; así como (y salvo mejor criterio jurídico o técnico que se le anteponga y lo respalde), de la aplicación de la “*Mejores Prácticas*” internacionales en materia de control interno, entre ellas el COSO ERM 2017 y/o en materia de Tecnologías de Información (TI) con ITIL V4 (2019) y COBIT (2019), entre otras, ya citadas.

12. Indicar a la CCII para que solicite a la Auditoría Interna la autorización de apertura del Libro de Actas que llevará dicha Comisión para que queden debidamente documentadas en un libro legal (y no es un simple ampo con minutas elaboradas) las acciones y actividades que deberá realizar dicho Órgano.

Lo anterior, lo faculta el inciso e) del artículo 22 de la Ley N° 8292, en donde establece que dentro de las competencias de la Auditoría Interna se encuentra que ésta debe autorizar mediante razón de apertura los Libros Legales (Contables y de Actas) de los Órganos sujetos a su competencia institucional, así como aquellos otros que a criterio del Auditor Interno sean necesarios para el fortalecimiento del SCII.

13. Girar instrucciones a la Máster Vianney Loaiza Camacho, Directora de Recursos Humanos del MINAE o quien ocupe su lugar, para que a través del Departamento de Capacitación y Desarrollo se propicie dentro de sus posibilidades, una capacitación constante a los funcionarios del MINAE en temas relacionados con el control interno y riesgos contemplados en la Ley N° 8292 y demás normativa atinente.

Lo anterior, en atención a lo contemplado en el inciso j) del artículo 22; el inciso a) del artículo 23; el inciso a) del artículo 26 y artículo 58 del Decreto Ejecutivo N° 28409-MINAE, relacionados en materia de capacitaciones y su obligación de gestionarlas a favor de los funcionarios para que la reciban en procura de un mejoramiento de la gestión pública que éstos efectúan, de forma tal que le permitan a dichos Servidores

poseer un claro entendimiento y aplicabilidad en materia del SCII-SEVRI y de esa manera propiciar y coadyuvar en la consecución de los objetivos y metas institucionales.

Para acreditar el cumplimiento de estas recomendaciones, se debe remitir a la Auditoría Interna del MINAE **a más tardar el 31 de agosto del 2021** la documentación que respalde las acciones efectuadas con relación a estos puntos en particular, las cuales deberán referirse a cada una de ellas en el mismo orden en que fueron presentadas.

Por otra parte, las recomendaciones anteriores se giran con el propósito de asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de la Administración Activa y dar acatamiento al marco normativo que regula el tema de control interno y riesgos, los cuales en conjunto son de observancia obligatoria para las Entidades del Sector Público, quienes deben de velar por el fiel cumplimiento de la aplicación de la norma jurídica y técnica vigentes, así como a “*mejores prácticas*”, que optimicen la gestión efectuada en este campo.

Máster Alexander Moya Carrillo
Auditor Interno
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA