

Dirección General de Auditoría

IESP-MTSS-DGA-MTSS-7-2024

Departamento Auditoría Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Auditoría de carácter especial sobre la gestión del Sistema Específico de Valoración
Riesgo Institucional en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Diciembre, 2024



Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen del Estudio.....	4
1.2 Recordatorio	4
1.3 Objetivo General	5
1.3.1 Objetivos específicos	5
1.4 Alcance	5
1.5 Normas Técnicas	5
1.6 Metodología Aplicada.....	5
1.7 Limitaciones	6
1.8 Antecedentes	6
1.9 Comunicación de Resultados.....	7
2. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	8
2.1 Debilidades en la aplicación de los incisos e) Documentación y f) Divulgación del apartado 4.2 de las NCISP, en el proceso del SEVRI.....	8
2.2 Desatención de acciones atinentes al desafío presentado en el informe del SEVRI 2024.....	10
3. CONCLUSIONES	12
4. RECOMENDACIONES	12
5. ANEXOS.....	14



RESUMEN EJECUTIVO

En atención al Plan anual de trabajo 2024 de la Dirección General de Auditoría, se realizó el estudio de carácter especial sobre la gestión del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) efectuado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en los periodos 2023 y 2024.

Las actividades ejecutadas, se realizaron de conformidad con la normativa aplicable en el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

Cabe señalar que, una vez efectuado nuestro plan de pruebas, se determinó que la Administración respalda documentalmente las labores del proceso de valoración antes citado, no obstante, se determinaron áreas de mejora, como lo es oficialización y divulgación de las actividades de control.

Dado lo anterior, se detallan una serie de recomendaciones, esto con el objetivo de, cumplir con el marco normativo que rige la materia y fortalecer el Sistema de Control Interno Institucional.



1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

La auditoría se realizó de conformidad con el Plan Anual de Trabajo de esta Dirección General de Auditoría para el año 2024.

1.2 Recordatorio

La Contraloría General de la República (CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N°37, N°38 y primer párrafo del N°39 de la Ley General de Control Interno:

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

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

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

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



1.3 Objetivo General

Evaluar el Sistema de Control Interno de la aplicación del Sistema Específico de Valoración Riesgo Institucional en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

1.3.1 Objetivos específicos

- Verificar que el Dpto. de Asesoría y Apoyo de Control Interno aplicara las herramientas de control interno que permitan respaldar las gestiones efectuadas en el establecimiento del SEVRI de los años 2023 y 2024.
- Determinar que las instancias ministeriales aplicaran los lineamientos institucionales en la implementación del SEVRI 2023 y 2024.
- Verificar que los criterios utilizados por las dependencias del MTSS para la detección de riesgos y valoración de controles internos sea acorde a la normativa técnico aplicable.

1.4 Alcance

El alcance corresponde a las actividades ejecutada por la Administración del 01 de enero 2023 al 30 de junio 2024, ampliándose en caso de ser necesario.

1.5 Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas, se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

1.6 Metodología Aplicada

Para la elaboración de esta auditoría, se utilizaron las técnicas y procedimientos establecidos en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público R-C-119-2009, y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014), Ley 8292 “Ley General de Control Interno N° 8292, del 4 de septiembre del 2002”.

Se validó con la Administración la normativa aplicable y procedimientos internos ejecutados; realizando para ellos, solicitudes de información, aplicación de cuestionarios gestionados mediante el Sistema Argos y entrevistas al personal clave de los procesos.



Asimismo, la normativa consulta fue la siguiente:

- Ley General de Control Interno N° 8292
- Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DF OE
- Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del SEVRI D-3-2005-CO-DFOE
- Políticas del proceso SEVRI en el MTSS DIRECTRIZ 11-06
- Manual Organizacional del MTSS Código: DPI-08.1-G-04 (2023 y 2024)
- Procedimiento Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales. Código DPI-08.2-P-02.
- Lineamientos Generales Valoración de Riesgos Institucionales MTSS 2023 DPI-DCI-LING-3-2023 y Lineamientos Institucionales Proceso Valoración de Riesgos Institucionales 2024. En el apartado 1, instrucciones generales.
- Catálogo de Riesgos MTSS 2024

1.7 Limitaciones

No se presentaron limitaciones en el estudio.

1.8 Antecedentes

La Ley General de Control Interno N.º 8292 del 31 de julio del 2002 y la CGR, establecen que, junto con los órganos sujetos a su fiscalización, deberán contar con sistemas de control interno adecuados para proporcionar seguridad en el cumplimiento de atribuciones y competencias institucionales.

Es por ello que, aparece la obligatoriedad de contar con un SEVRI, que le permita identificar en forma adecuada el nivel de riesgo institucional y adoptar métodos de uso continuo y sistemático, con el propósito de analizar y administrar dicho nivel de riesgo.

Aunada a la obligatoriedad mencionada, el mismo cuerpo normativo establece que la responsabilidad del funcionamiento del SEVRI recae sobre el Jearca y los titulares subordinados. Sin embargo, todos los funcionarios tendrán 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.



Con este marco legal establecido, desde la CGR, dadas sus competencias, emite las Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), publicadas en la Gaceta del 12 de julio del 2005, indicándose que la implementación de estas directrices y la entrada en vigencia de esta normativa sería a partir del 1º de marzo del 2006 y se encuentra vigente hasta la fecha.

1.9 Comunicación de Resultados

El presente informe se presentó a la administración en reunión celebrada de forma virtual por medio de la plataforma Google Meet, el día 28 de noviembre 2024, a las 03:00 p.m. en presencia de Javier González Castro, Andrea Umaña Salazar, Lucrecia Rojas Marín, Héctor Duarte López, Silvia Morera González y Joselyn Mora Jiménez, todos representantes de la DGA, , María Vanessa Soto Arias, Vanessa Gamboa Pinto y Nadia Mora Picado por parte de la Dirección de Planificación Institucional y Javier Miranda Burke por parte del Despacho.



2. ANÁLISIS Y RESULTADOS

2.1 Debilidades en la aplicación de los incisos e) Documentación y f) Divulgación del apartado 4.2 de las NCISP, en el proceso del SEVRI.

- a. En la verificación de los mecanismos de control interno, implementados y aplicados tanto por el DAACI, como por las instancias ministeriales seleccionadas en muestra estadística realizada por esta DGA (ver anexo 1), dichas dependencias aportaron la documentación que correspondía a herramientas de control interno que acompañaron las diferentes acciones efectuadas en la elaboración de su SEVRI de los periodos 2023 y 2024.

No obstante lo anterior, al momento de verificar que la información aportada, cumpliera con los requisitos de las actividades de control¹, se determinó que la misma carece del acatamiento de los incisos e) y f) de los requisitos que nos ocupan; esto por cuanto, en la evidencia suministrada no se observó que estuvieran incorporados, ya sea, en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar y por ende, no se encuentran divulgados para el conocimiento general.

- b. Respecto a la documentación que evidenciara las gestiones efectuadas por la Administración en la calificación de los controles internos existentes, conforme a los parámetros establecidos en los lineamientos de la gestión del SEVRI 2023 y 2024²; con base a la selección de instancias realizada por la DGA (ver anexo 2), se determinó que, no solo carecen del cumplimiento de los incisos e) y f) citados anteriormente, sino que también, se denota la ausencia de la uniformidad en la documentación que respalde el criterio utilizado por las dependencias seleccionadas, al momento de valorar sus herramientas de control interno.

Al respecto las Normas de Control Interno para el Sector Público, indican lo siguiente:

¹ Apartado 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

² Lineamientos Generales Valoración de Riesgos Institucionales MTSS 2023 DPI-DCI-LING-3-2023 y LING-MTSS-DPI-DCI-2-2024, página 3.



“4.2 Requisitos de las actividades de control. Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

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

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.”

“4.4.2 Formularios uniformes.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios.”

En relación a las causas de los aspectos antes citados, la persona funcionaria Vanessa Gamboa Pinto, Jefatura del DAACI indicó que, dicha situación se debe principalmente a los siguientes aspectos:

- Carencia del Módulo de Evaluación de Control Interno, que se encuentra en desarrollo por parte del Departamento de Tecnologías de Información y Comunicación, y no se cuenta con una fecha estimada de finalización³.
- Falta de personal en el DAACI, ya que todas sus labores recaen en dos personas funcionarias.

³ Documento de Advertencia AD-MTSS-DGA-14-2024, del 19 de noviembre 2024.



- Una cultura institucional hacia el sistema de control interno que se encuentra en desarrollo, aspecto que, a pesar de los esfuerzos realizados, la Administración debe prestar una mayor atención al proceso del SEVRI.

Al respecto, esta DGA considera que, a pesar de la razonabilidad de las causas citadas por la Administración, dicha condición se presenta por cuanto no existen lineamientos que estandaricen y oficialicen los controles relacionados a las gestiones que se efectúan en atención a la valoración de riesgos institucional.

Por lo anterior, se podría generar la posibilidad de que no se efectúe una correcta valoración de riesgos y que esto repercuta en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales; así mismo, se podrían ocasionar cambios de puestos de funcionarios sin dejar evidencia de la herramienta de control interno provocando una pérdida de información importante. De igual forma, existe una desuniformidad de la documentación que respalda la gestión de riesgos.

2.2 Desatención de acciones atinentes al desafío presentado en el informe del SEVRI 2024.

Con el objetivo de determinar las acciones y seguimiento efectuado por el Despacho del Ministro al desafío indicado, en informe N° IGE-MTSS-DPI-DCI-4-2024 (SEVRI 2024), con fecha de junio 2024, emitido por el DAACI, que a la letra indica:

“Instruir a las Dependencias del Ministerio a realizar los ejercicios del SEVRI a conciencia y evidenciando los riesgos que puedan afectar el logro de las metas y objetivos institucionales, de forma tal que identifiquen y den seguimiento a las acciones de mejora necesarias a implementar, de forma tal que se fortalezca el Sistema de Control Interno propiciando la mejora continua en la gestión, impactando los productos y servicios brindados a las personas usuarias”

Se solicitó a citado Despacho, el respaldo de las acciones efectuadas, sin embargo, los oficios OFICIO-MTSS-DMT-1294-2024, del 08 de octubre 2024 y CIR-MTSS-DMT-4-2024, del 19 de marzo del 2024, suministrados como evidencia no atienden lo señalado en el desafío indicado.

Al respecto, en materia de control interno los artículos 10 y 19 de la Ley General de Control Interno, indican:



Artículo 10.-Responsabilidad por el sistema de control interno. 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.

Artículo 19.-Responsabilidad por el funcionamiento del sistema. El jerarca y los respectivos titulares subordinados de los entes y órganos sujetos a esta Ley, en los que la Contraloría General de la República disponga que debe implantarse el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional aceptable.

Dicha condición se presenta ya que, a pesar de que el Despacho presentó evidencias de acciones ejecutadas entorno al proceso del SEVRI, no documentó la asignación formal específica para la atención y el seguimiento a los desafíos presentados en los informes finales del SEVRI, presentados por el DAACI a la Administración.

De acuerdo a lo anterior, se podría dar un debilitamiento en el Sistema de Control Interno Institucional, con las consecuencias negativas a nivel operativo, estratégico y de gobernanza que esto ocasionaría.



3. CONCLUSIONES

Se constató que las instancias ministeriales citadas en el presente informe, aportaron la documentación que respaldara las gestiones efectuadas en atención al proceso del SEVRI, sin embargo, existe una debilidad en la aplicación de los apartados 4.2, incisos e) y f), y 4.4.2, de las Normas de Control Interno para el Sector Público, aspectos que, considera esta DGA, la Administración debe tomar en cuenta para futuras valoraciones.

Además, desde el Despacho, no se documentaron las acciones efectuadas en atención al desafío propuesto por el DAACI en su informe final del SEVRI del periodo 2024.

Las anteriores acciones reflejan que, a pesar de los esfuerzos realizados por la Administración en el proceso del SEVRI, surge la necesidad de que se implementen la totalidad de los requisitos que componen las actividades de control y ciertas gestiones se realicen con documentación uniforme, permitiendo tanto, el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones legales como el fortalecimiento de su Sistema de Control Interno.

4. RECOMENDACIONES

4.1) Al Despacho del Ministro:

4.1.1 Girar instrucciones formales a quien corresponda y dar seguimiento oportuno para que en un plazo de 10 días calendario una vez en firme el presente informe:

- Se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Se cree un Plan de Acción en el Sistema ARGOS, con las actividades requeridas para el cumplimiento de la recomendación emitida, que detalle los plazos establecidos y responsables de su ejecución.
- Se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS en el módulo de Control de Cumplimiento, para su seguimiento correspondiente. Lo anterior en un plazo de 30 días hábiles a partir del recibido del informe.



4.1.2 Girar instrucciones a las instancias que se consideren necesarias a efecto de que, las gestiones que se efectúan en atención a la valoración de riesgos institucional, cumplan con los requisitos de las actividades de control establecidos en el apartado 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, incluyendo en este apartado la implementación de formulario uniforme que deban utilizar las instancias al momento de evaluar sus herramientas de control interno **(Ver comentarios 2.1.a, y b)**. Lo anterior en un plazo de 60 días naturales, una vez en firme el presente informe.

4.1.3 Implementar a lo interno de ese Despacho superior, las actividades de control interno que, permitan brindar una efectiva valoración, cumplimiento y seguimiento a los desafíos que se emitan en los informes finales del SEVRI u otros atinentes a esta materia, mismas que deben cumplir los requisitos de las actividades de control establecidos en el apartado 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público **(Ver comentario 2.2)**. Lo anterior en un plazo de 60 días naturales, una vez en firme el presente informe.

Oficializado por medio del oficio OFI-MTSS-DGA-29-2024 _____



5. ANEXOS

Anexo 1

Muestra de procesos seleccionados en el periodo 2023 y 2024

Número	Dependencia	Proceso (Dependencia)
1	Despacho del Ministro	Despacho del Ministro
2	Departamento de Gestión de Capital Humano	Departamento de Gestión Institucional de Recursos Humanos (DGIRH)
3	Dirección de Asuntos Laborales - DAL	Región Chorotega – DAL
4	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)
5	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)	Evaluación, Control y Seguimiento
6	Dirección Economía Social Solidaria y Movilidad Social - DESS	Dirección Economía Social Solidaria y Movilidad Social – DESS
7	Dirección Nacional de Seguridad Social - DSS	Dirección Nacional de Seguridad Social – DSS
8	Dirección Nacional y General de la Inspección del Trabajo – DNI	Región Pacífico Central - DNI
9	Dirección Nacional y General de la Inspección del Trabajo – DNI	Dirección Nacional y General de la Inspección del Trabajo - DNI
10	Tribunal Administrativo de Seguridad Social	Tribunal Administrativo de Seguridad Social

Fuente: Elaboración propia. Muestra estadística de un nivel de confianza de 90% y una probabilidad de ocurrencia de 5%, del total de dependencia (56) que realizaron la Valoración de Riesgo Institucional.



Anexo 2

Muestra procesos identificados con controles no apropiados y no muy apropiados en el periodo 2023 y 2024

Número	Subgrupo	Proceso
1	Despacho del Ministro	Despacho del Ministro
2	Dirección de Asuntos Laborales	Unidad RAC Heredia - DAL / Región Heredia-DAL
3	Dirección de Asuntos Laborales – DAL	Evaluación y Análisis - DAL
4	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)	Presupuesto
5	Dirección General Administrativa Financiera y Oficialía Mayor – DGAFOM	Departamento Archivo Central
6	Dirección Nacional de Empleo – DNE	Dirección Nacional de Empleo - DNE
7	Dirección Nacional y General de la Inspección del Trabajo	Región Huetar Norte - DNI
8	Dirección Nacional y General de la Inspección del Trabajo – DNI	Dirección Nacional y General de la Inspección del Trabajo - DNI

Fuente Elaboración propia. Dependencias seleccionadas, con base a la evaluación realizada de sus herramientas de control y dieron como resultado: con controles no apropiados y controles no muy apropiados/tamaño de la unidad, según el Sistema Argos.