

26 de julio, 2017

Licenciado
Gustavo Mata Vega
Ministro

Estimado señor:

Presentamos a conocimiento de ese Despacho, **informe de control interno N°01-046-2017 CI/SA**, realizado por esta Auditoría General, sobre la ejecución presupuestaria del primer semestre del año 2016 (II-2016).

En este estudio de auditoría, se comprobó que para el primer semestre del año 2016, la implementación del sistema SICOP para los trámites de contratación administrativa afectó directamente la ejecución presupuestaria de ese periodo, debido a que se presentaron dudas en el momento de la inclusión de trámites y además porque para algunos trámites de contratación se continuó trabajando con el sistema Comprared.

Cabe mencionar que, en el primer semestre 2016, el Ministerio de Hacienda varió la versión del sistema SIGAF originando cambios en el documento para el procedimiento de pago mediante el cambio de un pedido de compra a una reserva de recursos.

Los resultados del estudio fueron expuestos el día 20 de julio de 2017 en presencia del Licdo. Humberto Castro Arias, representante del Despacho del Ministro, Lic. Javier Herrera Álvarez, de la Dirección General Administrativa y Financiera, Licda. Jenny Mena Ugalde, de la Proveeduría Institucional y Lic. Freddy Gómez Quirós de la Dirección Financiera. Para la exposición de los resultados de este estudio se invitó al Despacho de la Viceministra Administrativa Licda. Bernardita Marín Salazar, sin embargo no asistió ningún representante de ese Despacho. Cabe mencionar que, no hubo observaciones que afectaran el fondo y forma del informe, por parte de los presentes en la exposición.

Es preciso informar que las actividades de este estudio de auditoría fueron realizadas de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público.

No omitimos recordar a su Despacho que dispone de 30 días hábiles para ordenar la ejecución de las recomendaciones, según lo dispuesto en el “Ley General de Control Interno” N° 8292, artículo N° 37, o en su defecto proponer opciones alternas para nuestra valoración.

Dejándolo informado, suscribe.

Atentamente;

Lic. Douglas Elioth Martínez
AUDITOR INTERNO

JASN/AMOB

**AREA DE AUDITORIA DE
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO**

**RESULTADOS DE LA AUDITORIA REALIZADA SOBRE LA EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA DEL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2016**

JULIO 2017

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
I. INTRODUCCION	6
II. RESULTADOS OBTENIDOS	6
2.1) Inicio del funcionamiento del SICOP en enero del año 2016	6
2.2) El cambio en el sistema SIGAF a partir del mes de mayo 2016.....	9
2.3) Conformación de las unidades de ejecución de presupuesto en los programas y sub- programas presupuestarios	11
2.4) Ejecución física del presupuesto en el año 2016	14
2.5) Sobre la estimación de los recursos para el cumplimiento de los indicadores y metas presupuestarias	21
Lo anterior se considera oportuno de conformidad con el Artículo N°49 del.....	24
III. CONCLUSIONES	25
IV. RECOMENDACIONES	25
4.1) Al Despacho del señor Ministro.....	25
4.2) A la Máster Bernardita Marín Salazar, Viceministra Administrativa	26

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe corresponde a una auditoría del Plan Anual de Trabajo del año 2016, del Área de Auditoría de Servicios Administrativos y de Apoyo realizada por la Licda. Adriana Obando Boza, bajo la supervisión del Lic. Adrián Sanabria Núñez, Coordinador del Área.

La auditoría sobre la ejecución presupuestaria del primer semestre 2016, es relevante por cuanto en ese ejercicio económico al Ministerio de Seguridad Pública se le asignaron un total de ¢220.355.550.665,00 millones de colones provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, dinero que debe ser fiscalizado para asegurar que fue utilizado conforme se planificó y se autorizó por Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2016.

En este estudio de auditoría se determinó que la implementación del sistema de compras públicas SICOP por parte del Ministerio de Hacienda, afectó la ejecución presupuestaria en el Ministerio de Seguridad Pública en el primer semestre 2016, debido a la falta de experiencia y capacitación de las unidades ejecutoras, para la inclusión y autorización de trámites por medio de este sistema.

Así mismo, en este periodo, se formalizó el cambio del sistema de gestión financiera SIGAF hacia una nueva versión que implicó ajustes en los procedimientos de control en los programas y sub-programas presupuestarios para la contratación y el pago de facturas por compras de bienes y servicios.

Por otra parte, por medio del estudio se verificó que continúan presentándose debilidades en la definición y ajuste de indicadores y metas presupuestarias, señalamientos que realizó el Ministerio de Hacienda mediante el Informe de Evaluación del Ejercicio Económico 2016.

En el apartado IV de este informe se incluyen las recomendaciones que a nuestro criterio pueden mejorar las debilidades señaladas en este informe.

I. INTRODUCCION

1.1) Origen

Esta auditoría se realizó en atención al Plan Anual de Trabajo del 2016, a cargo del Área de Auditoría de Servicios Administrativos y de Apoyo.

1.2) Alcance

La auditoría comprendió la ejecución presupuestaria de los dos programas presupuestarios, durante el primer semestre del año 2016.

1.3) Objetivo general

Verificar que las acciones realizadas por la Administración en el primer semestre del año 2016 para la ejecución presupuestaria, se haya realizado conforme al marco normativo y en concordancia con los objetivos institucionales.

1.4) Marco Legal

- a) Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, N° 8131 y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 32988
- b) Ley de Contratación Administrativa N°7494 y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 33411-H
- c) Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2016 N° 9341.
- d) Ley General de Control Interno N° 8292
- e) Normas de control interno para el Sector Público N° 2-2009-CO-DFO

II. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1) Sobre el inicio del funcionamiento del SICOP en enero del año 2016

Esta Auditoría General consultó a la Proveduría Institucional y a las unidades de ejecución del programa presupuestario 089- Gestión administrativa de los cuerpos

policiales y a los 6 sub-programas presupuestarios del programa 090 *Gestión Operativa de los cuerpos policiales*, para conocer sobre la implementación del sistema SICOP en enero 2016 como plataforma tecnológica para la contratación administrativa.

Al respecto, se determinó que todas las unidades ejecutoras tenían conocimiento del inicio del sistema SICOP para la contratación administrativa y la ejecución de los proyectos de compras, debido a la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT del 15 de enero del 2015, en el que se formaliza la creación del sistema integrado de compras públicas de uso obligatorio de la Administración Central a partir del año 2016.

Sin embargo, no existió una comunicación directa por parte de la Proveduría Institucional sobre el inicio en la utilización del SICOP en enero 2016 y tampoco sobre las instrucciones iniciales para que los encargados de incluir la información de los trámites de compra, pudiesen utilizar el sistema sin complicaciones.

Según manifestaron los directores de las unidades ejecutoras de programa y sub-programas presupuestarios y según documentación suministrada por la Proveduría Institucional en el año 2015 y en el transcurso del año 2016, los funcionarios encargados de la inclusión de trámites, analistas y funcionarios de instancias técnicas recibieron capacitación por parte del Proyecto SICOP del Ministerio de Hacienda y por parte de la Proveduría Institucional para conocer sobre el funcionamiento de este sistema de información.

No obstante, aunque se dio este proceso de capacitación, los programas manifiestan que la capacitación no ha sido completa lo que significa que no ha abarcado todos los módulos del SICOP y que la capacitación brindada por el Ministerio de Hacienda fue introductoria. Además, en el caso del programa presupuestario 089-Gestión operativa de los cuerpos policiales y de los sub programas 090-05 Vigilancia Aérea y 090-06 Policía de Fronteras, algunos funcionarios que trabajan con el SICOP aún no han sido capacitados.

Según indicó la Licda. Carolina Castro del Castillo de la Unidad de Ejecución Presupuestaria del Programa 089, una funcionaria encargada de la consulta en el sistema SICOP no ha recibido ninguna capacitación en este sistema. El Director del Servicio de Vigilancia Aérea también manifestó no haber recibido capacitación ni el funcionario que firma los documentos electrónicos en su lugar.

Así mismo el Jefe Administrativo del Servicio Nacional de Guardacostas, Lic. Milton Pérez Quirós, señaló que un subalterno que realiza funciones de analista de las contrataciones, no ha recibido aún la capacitación del SICOP.

La ausencia de una comunicación inicial formal sobre la utilización del SICOP a partir de enero 2016, aunado a una leve capacitación brindada por el Ministerio de Hacienda antes de la puesta en marcha de este sistema de compras, incidió sobre los problemas que se presentaron en las unidades de ejecución de programa y sub-programa presupuestario para incluir los trámites de compra e iniciar la ejecución del presupuesto del año 2016.

Entre los problemas que se presentaron según lo que documentan las unidades ejecutoras de programa y sub-programa presupuestario, está el atraso en la inclusión efectiva de los trámites, debido a que en algunos casos no se tenía un conocimiento completo de la manera de incluirlos, situación que a la fecha de nuestra revisión marzo 2017, se continúa presentando dado que, se siguen formulando consultas sobre la manera de realizar los trámites en este sistema.

En este punto, es oportuno señalar que en el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo N° 36366-SP, en el artículo 72 se mencionan las funciones que le corresponden a la Proveduría Institucional, entre las que se citan:

“Artículo 72.- La Dirección de Proveduría Institucional, sin perjuicio de lo que se disponga en otras disposiciones normativas emitidas por otros órganos competentes por razón de la materia, tendrá las siguientes funciones:

- 1) Recibir, tramitar y custodiar toda clase de documentos y expedientes relacionados con sus funciones y proceder a su archivo cuando corresponda.*
- 2) Atender solicitudes o consultas que se le formulen con ocasión de los trámites de contratación administrativa.”*

Considera esta Auditoría que en atención a las funciones que se citan en el artículo 72, como parte de la atención de consultas con ocasión de los trámites de contratación, la orientación para todos los programas presupuestarios sobre el funcionamiento y módulos del SICOP le atañe a la Proveduría Institucional.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Auditoría conoció que, la Proveduría Institucional por su parte, realizó capacitaciones a lo largo del año 2016, las cuales están documentadas en listas de asistencia y atendió en el transcurso de ese año, todas las consultas e inquietudes de los programas presupuestario, sin embargo según indican los directores de programa y sub-programa presupuestario consultados, ésta capacitación aún no es completa a un año y medio después del inicio del

SICOP, por lo que se siguen presentado inconvenientes y dudas para la aplicación de este sistema.

A partir de esta condición, se evidenció un riesgo materializado por el atraso en el inicio de la ejecución del presupuesto del año 2016, debido a los inconvenientes y dudas que se presentaron para subir los primeros trámites y al no tener un claro conocimiento de la forma de gestionar los trámites de contratación que quedaban por fuera del SICOP, tales como; compras por convenio marco y contrataciones según demanda.

2.2) El cambio en el sistema SIGAF a partir del mes de mayo 2016

Por medio de la Circular CCAF-007-2016 del 14 de abril 2016, la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, representada por el señor Fabián David Quirós Álvarez, como su Secretario, informó sobre los cambios en el Sistema SIGAF a partir del 25 de abril 2016.

En esta circular se explica principalmente que, con el objetivo de implementar la Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) en el sistema SIGAF, las Unidades Financieras de los Ministerios debían realizar cambios en los trámites de solicitudes y de pedidos de compra. De acuerdo con lo que se establece en la circular, todos aquellos trámites de compra iniciados en el ejercicio económico 2015 en Comprared y que continuaron en el periodo 2016 y los convenios marco, deben ser pagados a través del documento de ejecución presupuestaria denominada Reserva de Recursos, y en consecuencia para estos pagos se elimina el registro de ingreso de mercadería por medio del MIGO.

Esta circular estableció una clara variación, por excepción, en el procedimiento de pago de facturas amparadas a un pedido de compra, ya que a partir del 10 de mayo 2016, fecha en la que inició el funcionamiento de la nueva versión del SIGAF, el pago de facturas por compra de bienes o servicios iniciados antes de abril 2016, trámites de convenio marco, o contratación según demanda quedaron sujetos a una reserva de recursos. Así mismo, el pago de los pedidos de compra generados en el SICOP antes de abril 2016, también quedaron sujetos a reservas de recursos.

Según los documentos de pago del primer semestre 2016 que se revisaron como muestra de este estudio, las unidades de ejecución de programa y sub-programa presupuestario iniciaron el pago de facturas adjuntando y anotando el número de pedido de compra del trámite, no así el número de reserva correspondiente.

Esta situación provocó que en el Departamento de Contabilidad de la Dirección Financiera se anotara a lápiz en la copia del pedido de compra, el número de

reserva a la que se debía rebajar la factura correspondiente. Según indicó el Lic. Freddy Gómez Quirós, Jefe del Departamento de Contabilidad, este número de reserva se tomó de una lista que se imprimió directamente del sistema SIGAF, con el detalle de la creación automática de reservas que se realizó a partir del corte del 25 abril 2016, y el número de pedido al que corresponde.

El Lic. Gómez Quirós manifestó que esta lista fue remitida a los programas y sub-programas presupuestarios para que tuvieran conocimiento de la situación, pero al iniciar el pago de facturas con cargo a reserva estas unidades continuaron señalando el número de pedido de compra como referencia para el pago.

A nuestro criterio la condición anterior, representó un riesgo de control para el programa o sub programa presupuestario pues para las reservas del año 2016 que aún se continúan ejecutando, las facturas continúan llegando con el número de pedido y no con el número de reserva correspondiente.

Por otra parte es importante mencionar que, se consultó al Lic. Thomas Brealey Zamora Director Financiero, sobre la capacitación que se brindó a los programas y sub-programas presupuestarios sobre el cambio en el sistema SIGAF y señaló que los funcionarios del Departamento de Presupuesto junto con el Jefe del Departamento de Contabilidad, asesoraron y realizaron visitas para explicar sobre las implicaciones de los cambios del SIGAF. Además el Lic. Brealey Zamora, señaló que se remitió por correo electrónico un instructivo sobre la forma de observar las reservas de recursos en el sistema SIGAF y como consultar sobre su consumo.

Además se le consultó a los directores de las unidades ejecutoras de programa y sub-programa presupuestario sobre si habían recibido comunicación del cambio del sistema SIGAF y si habían recibido asesoría sobre los cambios que esta nueva versión implicaba en los controles. Ante nuestra consulta, se nos indicó que sí recibieron comunicación de parte de la Dirección Financiera y que recibieron asesoría.

A nuestro criterio, aunque se comunicó a los programas y sub-programas presupuestarios, sobre los cambios de pedido de compra a reserva de recursos para cargar facturas por servicios contratados antes de la entrada en vigencia de la nueva versión del SIGAF, estas unidades continuaron remitiendo las facturas con referencia al número de pedido y la Dirección Financiera lo permitió, anotando en lápiz el número de reserva correspondiente.

Cabe recordar que las Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-DFOE, en la norma 4.4.3 sobre registros contables establecen lo siguiente:

“4.4.3 Registros contables y presupuestarios

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.”

En concordancia con lo anterior, el *Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública Decreto Ejecutivo N° 36366-SP*, artículo 66 sobre las funciones de la Dirección Financiera, indica lo siguiente:

“Artículo 66.—La Dirección Financiera tendrá las siguientes funciones:

1)...

2) Vigilar que la actividad presupuestaria y otros ingresos del Ministerio, estén acordes con el ordenamiento jurídico y la normativa técnica impartida por la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Contraloría General de la República.

...

7) Ejercer el control jurídico, contable y técnico de los documentos de ejecución presupuestaria, establecidos conforme a la normativa legal y reglamentaria vigentes.”

A partir de la norma y el artículo citado anteriormente, esta Auditoría General considera que entre las funciones de la Dirección Financiera se encuentran vigilar que los documentos presupuestarios contengan información exacta, sin tachones, ni sobre escrituras a lápiz, con el objetivo de lograr un registro contable confiable y razonable, por ese motivo se emitió el documento de advertencia N° 19-026-2017 AD/SA del 29 de mayo 2017, dirigido al MBA Thomas Brealey Zamora solicitándole implementar las medidas correctivas del caso.

Sobre el particular, el Lic. Freddy Gómez Quirós, Jefe del Departamento de Contabilidad comunicó por medio del oficio N° 596-2017-DFC del 1 de junio 2017, que se emitió la circular 0589-2017-DFC del 31 de mayo 2017, solicitándole a los centros gestores, indicar en el sello posterior de las facturas, tanto el número trámite inicial anterior a la migración de datos como el número de homologación, con lo cual esta Auditoría General considera atendida la condición en comentario.

2.3) Conformación de las unidades de ejecución de presupuesto en los programas y sub-programas presupuestarios

- a) Sobre la conformación de las unidades de ejecución de programa y sub-programa presupuestario se determinó que en 4 unidades de ejecución de presupuesto el control de las sub-partidas presupuestarias se ha asignado a funcionarios que ocupan puestos de Oficinista de Servicio Civil, Secretario de Servicio Civil, Técnicos y Conductor de Servicio Civil. Esta situación se presenta en los subprogramas 090-02 Escuela Nacional de Policía, 090-03 Seguridad Ciudadana, 090-05 Servicio de Vigilancia Aérea y 090-06 Policía de Fronteras.

En el sub-programa presupuestario 090-02, al momento de nuestra revisión se contaba con una Profesional de Servicio Civil 1B en funciones de analista de ejecución presupuestaria y además se tiene a tres funcionarios que realizan funciones como analistas de compras quienes ocupan puestos de Oficinista de Servicio Civil 2, Misceláneo de Servicio Civil 1 y Conductor de Servicio Civil 1.

En el sub-programa 090-03 Seguridad Ciudadana, que administra aproximadamente el 80% del presupuesto asignado al Ministerio, tenía una Profesional de Servicio Civil 1B, como Coordinadora de compras, dos oficinista de Servicio Civil 2 y una Secretaria de Servicio Civil 1 como Analistas de compras, un Profesional de Servicio Civil 1-B y un Profesional de Servicio Civil 2 como Analistas de Presupuesto.

En el sub programa presupuestario 090-05 Servicio de Vigilancia Aérea, se tenía a tres funcionarios en puestos de Oficinista de Servicio Civil 2, una Secretaria de Servicio Civil 1 y un Administrador de Servicio Civil 3 como encargados de sub partidas presupuestarias. Además se contaba con una funcionaria en un puesto de Profesional de Servicio Civil 3 como coordinadora general de todas las sub partidas.

En el caso del sub-programa 090-06 Policía de Fronteras, se cuenta con una funcionaria que ocupa el puesto de Oficinista de Servicio Civil 2, como coordinadora del Área administrativa, un Profesional de Servicio Civil 3 como encargado de presupuesto y un Profesional Servicio Civil 1b como analista de compras.

Tal y como se observa en los párrafos anteriores, en los sub programas presupuestarios mencionados, la asignación de responsabilidad y de funciones es superior a la clase de puesto que se ocupa, condición que puede representar un incumplimiento a la norma 2.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público que a la letra dice:

“2.5.1 Delegación de funciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.”

Considera esta Auditoría General que, las funciones de control presupuestario son complejas, incluyen aplicación de controles manuales o electrónicos, coordinación directa con áreas técnicas, inclusión y seguimiento en el sistema SICOP o Comprared, coordinación con la Proveeduría Institucional, coordinación con proveedores, entre otras. Por lo que existe un riesgo por la asignación de responsabilidad y de funciones no acorde con la clase de puesto que cada funcionario ocupa, los cuales no reciben una remuneración acorde con el nivel de responsabilidad que tienen.

- b) Otro aspecto importante de mencionar sobre las unidades de ejecución de programa o sub-programa presupuestario es su ubicación dentro de la estructura organizacional del Ministerio.

Al hacer una revisión de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas N° 8000, Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo N°36366 se determina que de las 7 unidades de ejecución presupuestaria solamente en las funciones del Departamento Administrativo de la Escuela Nacional de Policía y en las del Departamento Administrativo del Servicio Nacional de Guardacostas se incluye el control del presupuesto asignado.

Para las demás direcciones policiales, no se ha definido un Departamento Administrativo ni tampoco las funciones de control, ejecución y seguimiento del presupuesto asignado, procesos que conllevan la implementación de controles, desarrollo de procesos de organización, control y monitoreo, dentro de las cuales se ha destacado un grupo importante de funcionarios.

Así mismo, la Dirección General Administrativa y Financiera, tiene asignada la ejecución del presupuesto del programa 089, sin embargo, dentro de las funciones establecidas por reglamento, no se ha definido el control y seguimiento de su presupuesto.

Cabe mencionar que, en las Normas de control interno para el Sector Público, Norma 2.5 sobre estructura organizativa se indica lo siguiente:

“2.5 Estructura organizativa

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.”

A la luz de la norma 2.5, esta Auditoría considera que la identificación de las unidades de ejecución presupuestaria dentro de la estructura organizativa permiten definir claramente las líneas de dependencia y de coordinación, al omitir esta definición se presenta un riesgo que es la probabilidad de que la responsabilidad por el desarrollo de los procesos de ejecución presupuestaria no apoye de manera suficiente y efectiva al logro de los objetivos institucionales.

2.4) Ejecución física del presupuesto en el año 2016

En cuanto a la ejecución física del presupuesto en el año 2016, se revisó que por medio del oficio DGPN-0197-2016 del 13 de setiembre 2016, el Lic. José Luis Araya Alpízar, Sub-Director General de Presupuesto Nacional dirigió al Despacho del Ministro de Seguridad Pública, Lic. Gustavo Mata Vega los resultados del informe de seguimiento semestral.

En este documento, se señala que al 30 de junio 2016, el 63% de los indicadores de gestión se cumplieron de acuerdo con lo programado, 19% presenta riesgo de incumplimiento y 19% presenta un atraso crítico, por tal motivo los centros gestores señalaron acciones para lograr el cumplimiento de las metas al finalizar el año.

En este informe semestral, se solicita al Despacho del Ministro que para el informe anual se apegue en fondo y forma a los instrumentos que la Dirección General de Presupuesto Nacional suministra a las instituciones, que se revise con exactitud los datos que se reportan y que se le dé seguimiento a las recomendaciones emanadas en informes anteriores.

En cuanto al seguimiento de este informe y a las instrucciones giradas por el Despacho, se verificó que solamente se emitió el oficio N°DMGMV-2329-2016 del 23 de setiembre 2016, dirigido a la Viceministra Administrativa solicitándole atender las recomendaciones del informe.

De parte del Despacho de la Viceministra Administrativa, se emitió el oficio No DVA-783-2016 del 29 de setiembre 2016, informando al Despacho del Ministro que el informe de evaluación no fue conocido por esa instancia y que emitirían las comunicaciones pertinentes para atender las recomendaciones de la Dirección de Presupuesto Nacional. Sin embargo en el Despacho de la Viceministra no fue posible ubicar ningún otro oficio o correo electrónico al respecto.

Por otra parte, al verificar el Informe Anual de Ejecución Presupuestaria emitido el 3 de marzo 2017 por la Dirección de Presupuesto Nacional, con las observaciones de los resultados anuales y la realización de las actividades para lograr el cumplimiento de las metas que al 30 de junio no habían alcanzado un 45% de ejecución, se determina que si se logró mejorar su cumplimiento y realizar la mayor parte de las actividades propuestas.

No obstante se considera importante hacer algunas observaciones:

a. En el Sub-programa 090-01

Al 30 de junio, la meta “Unidades policiales equipadas” tenía un 0% de cumplimiento debido a los problemas para contratar el equipamiento de la Sede de Limón por lo que se propuso como medida correctiva, la emisión de un oficio para la Viceministra Administrativa, solicitándole su colaboración para agilizar ante el Colegio de Ingenieros y Arquitectos los trámites necesarios para realizar la construcción.

Al finalizar el 2016, el porcentaje de cumplimiento fue de un 0% según se indica en el informe de evaluación anual por los mismos problemas para finalizar la construcción de esa Sede.

b. En el Sub-programa 090-02

Al 30 de junio de 2016, la meta “Unidades Policiales Equipadas” presentaba un 0% de cumplimiento, por problemas en los procesos de contratación para equipar la Sede de Guápiles. En el informe semestral se indica que el cumplimiento de esta meta depende de la entrega definitiva de esa Sede y no se proponen actividades concretas para su cumplimiento.

En el informe final de evaluación, se indica que el cumplimiento de esta meta fue de un 100% debido a que se equipó el Centro de Formación de Murciélagos, lo que significa que el objetivo de la meta varió de junio a diciembre 2016.

c. En el Sub-programa 090-03

En este sub-programa presupuestario, al 30 de junio 2016 se tenían tres metas por debajo del 45 % de cumplimiento, que son las siguientes:

c.1 *Cantidad de personas capacitadas en violencia familiar, programas antidrogas y otros programas preventivos*, en la que se tenían un 14% de cumplimiento y para la que se propuso que se iba a dar seguimiento al Plan de Programas Policiales Preventivos.

Al finalizar el año 2016 se logró un 46% debido a la falta de personal en la Dirección de Programas Preventivos Policiales y a la participación de los funcionarios de esta Dirección en operativos especiales como la Romería 2016 y los operativos del Huracán Otto.

Por lo que la opción propuesta de dar seguimiento al cumplimiento del Plan de Programas Preventivos no fue efectiva.

c.2 Para la meta “Unidades Policiales Equipadas” se tenía al 30 de junio un 40% de cumplimiento en la que se propuso que se iban a solicitar a las instancias correspondientes reportes mensuales para darle seguimiento a su cumplimiento.

Al 30 de diciembre 2016, se logró equipar 3 de 5 unidades policiales, que corresponden a un 60% debido a problemas que se presentaron por la implementación del SICOP y a dificultades que se presentaron para conseguir un local apto para la operatividad de la Fuerza Pública por la ubicación geográfica de estos.

En seis meses el cumplimiento de esta meta aumentó en 20 puntos porcentuales, lo que significa que la medida propuesta en el informe semestral no fue efectiva.

c.3 Cantidad de gobiernos locales asesorados

Al 30 de junio 2016 se tenía un 0% de cumplimiento, sin embargo se indicó que para el mes de agosto se iba a realizar una actividad con los alcaldes de todos los gobiernos locales del país, actividad que se llevó a cabo alcanzando un 100% de cumplimiento de esta meta al cierre del año 2016.

d. Sub-programa 090-04

Al 30 de junio 2016, los indicadores “Cantidad de acciones policiales realizadas”, “Cantidad de embarcaciones abordadas”, “Cantidad de acciones operativas contra la explotación ilegal de los recursos” no alcanzaron más de un 45% de cumplimiento, por lo que se propuso que para el segundo semestre no se iba a continuar con las capacitaciones que se brindaron en el primer semestre para tener disponible a todo el personal.

Al finalizar el año 2016, se observa que el informe de evaluación se señaló que el indicador “Cantidad de acciones policiales realizadas” alcanzó un 90%, “Cantidad de embarcaciones abordadas” en un 52% y Cantidad de acciones preventivas contra la explotación de los recursos se alcanzó en un 88%.

El sub programa señala que a pesar de no cumplir con la meta para la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas los resultados son satisfactorios y que se reconoce que el indicador “Cantidad de embarcaciones abordadas” debe ser ajustado.

e. Sub-programa 090-05

Al 30 de junio 2016, este sub programa presupuestario tenía un 0% de cumplimiento de la meta Unidades Policiales Equipadas, señalando que no se había logrado avanzar debido a la Trimestralización de las cuotas presupuestarias.

Al finalizar el año 2016 se indica que si se logró el cumplimiento al 100% al equipar la Unidad de Seguridad Aeroportuaria del Aeropuerto Juan Santamaría.

f. Sub-programa 090-06

En este sub programa presupuestario, al 30 de junio 2016 se tenían con menos de un 45% de cumplimiento los siguientes indicadores:

f.1 Unidades policiales equipadas, para la cual se tenía un 33 % de avance al 30 de junio 2016

Se indica que el porcentaje de cumplimiento se debe a que hasta el mes de julio se podía contar con el personal que estaba realizando el Curso de Seguridad de Fronteras y que se esperaba que dentro de 4 meses aproximadamente se tendrían los uniformes, armas de fuego y botas que estaban en proceso de contratación en la Proveeduría Institucional.

Al finalizar el año 2016, el cumplimiento de este indicador se mantuvo igual, con un cumplimiento de 33% de 2 unidades equipadas sobre 6 unidades estimadas, justificando que esta situación se presentó por el bajo crecimiento del recurso humano y debido a la emergencia por el Huracán Otto.

f.2 Cantidad con disminución de incidencias zonas fronterizas

En este indicador se señala que durante el primer semestre del 2016 la Policía de Fronteras realizó un total de 1138 patrullajes en la línea fronteriza como mecanismo de prevención ante delitos ambientales, conservación de vida silvestre, narcotráfico, delitos contra la salud, minería.

Sin embargo, la meta esperada que es 2 no se cumplió pues se señala que a la fecha no se cuenta con un sistema con los datos históricos que permitan medir el comportamiento de las incidencias delictivas.

Al finalizar el año 2016 la meta no se pudo lograr y se insiste en que para el año 2018 se espera contar con un centro análisis e información policial para la Policía de Fronteras que permita tener datos históricos para calcular el cumplimiento de este indicador.

f.3 Cantidad de kilómetros de cordón fronterizo cubiertos por unidades móviles

Al 30 de junio se tenía solamente un 28% de ejecución debido a la falta de recurso humano y a que se desplegó personal para el resguardo de los Muelles de Moín y Alemán.

Al finalizar el año 2016 se cubrieron 215 de 390 kilómetros programados, que representan un 55%, se indica que se logró con la participación de los funcionarios que finalizaron el Curso de Seguridad Fronteriza. Se hace la observación por parte del sub programa que no se cuenta con una herramienta de medición que indique la cantidad de kilómetros que recorre un equipo de trabajo.

Sobre los aspectos señalados en los párrafos anteriores, considera esta Auditoría General que, a pesar de que en el Informe de seguimiento de la ejecución presupuestaria del primer semestre 2016, los sub programas presupuestarios del programa 090- Gestión operativa de los cuerpos policiales propusieron medidas para mejorar el porcentaje de ejecución de sus indicadores y lograr un 100% de cumplimiento al cierre del año, no todas las medidas fueron efectivas.

Cabe comentar además que, en el caso de la Escuela Nacional de Policía sub-programa presupuestario 090-02, para el indicador “Unidades policiales equipadas” inicialmente se mencionó que la unidad que se esperaba equipar era el Centro de Formación en Guápiles, sin embargo al cierre del 2016, se indica que se equipó el Centro de Formación de Murciélago, y no se explica el motivo por el cual se cambió el lugar.

Además en lo que corresponde al sub-programa 090-06, Policía de Fronteras, se menciona que no se cuenta con datos estadísticos para medir la disminución de incidencias policiales en las zonas fronterizas, ni un sistema que permita medir la cantidad de kilómetros que recorren los equipos de trabajo.

Sobre la ejecución física del presupuesto, la Dirección General de Presupuesto Nacional realizó algunas observaciones dirigidas al Despacho del Ministro de Seguridad Pública, las cuales se encuentra detalladas en el apartado 4. Observaciones en las que se solicita principalmente que los centros gestores incluyan en el informe de evaluación toda la información que se les ha solicitado, además que los cuadros incluyan la información de manera correcta tal y como se solicita en los instructivos para completar la información.

El Despacho del Ministro por su parte, emitió el oficio DMGMV 376-2017 del 3 de marzo 2017, dirigido a la Máster Bernardita Marín Salazar y al Máster Thomas Brealey Zamora, Director Financiero solicitándole atender las recomendaciones del informe.

Es importante agregar que, los centros gestores en el informe de evaluación que se presentó para análisis de la Dirección de Presupuesto Nacional se comprometieron a realizar acciones para mejorar el cumplimiento de los indicadores en el año 2017, las cuales no se especifican en el apartado de observaciones, sin embargo esta Auditoría General considera que es necesario que se retomen y se realicen. Dichas acciones son:

Sub programa 090-03-Seguridad Ciudadana

- ✓ Como medida correctiva para el indicador “Cantidad de personas capacitadas, población niñez y adolescente” la Dirección de Programas Policiales Preventivos incluirá en su Sistema Específico de Valoración de Riesgos 2017, un riesgo para mitigar o prevenir las consecuencias de la falta de personal en dicha Dirección.
- ✓ Para mejorar el indicador “Comités de seguridad comunitaria constituidos” el cual no se pudo cumplir al 100% se indica que la Dirección de Programas Preventivos

dará seguimiento a las estrategias y lineamientos de trabajo existentes para que en la medida de los posibles estos grupos se mantengan activos.

- ✓ En cuanto a la meta “Unidades policiales equipadas”, este sub-programa propone que la Dirección General de la Fuerza Pública trabaje con visitas directas a las delegaciones para conocer sus estados de necesidades y así poder entregar las cantidades de ítems de la mejor forma posible.

Sub-programa 090-04 Servicio Nacional de Guardacostas

- ✓ En el indicador “Cantidad de embarcaciones abordadas se indica que para el año 2017 el Departamento Administrativo realizará la gestión de reprogramación de este indicador.

Sub programa 090-06 Policía de Fronteras

- ✓ Para el indicador “Unidades Policiales equipadas”, se establece como medida correctiva, estrechar las alianzas estratégicas con otros cuerpos policiales, embajadas, para obtener equipo y capacitación de los oficiales y maximizar el uso de los presupuestos asignados y asignar más personal profesional que colabore con los procesos de adquisición de bienes y servicios, para poder alcanzar un nivel de ejecución mayor al obtenido en el 2016.

En lo que corresponde a la ejecución física del presupuesto, cabe recordar que el Reglamento a la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 38058-H en su artículo n° 49 indica lo siguiente:

“Artículo 49.- Sujeción.

La ejecución presupuestaria se realizará con sujeción a los objetivos, metas y prioridades que previamente se hayan establecido en la programación presupuestaria física y financiera, así como en estricta concordancia con las asignaciones presupuestarias aprobadas en la ley de presupuesto y sus modificaciones.”

En este sentido, la ejecución de los recursos debe atender la definición de objetivos y metas programáticas. El riesgo que se presenta por la no definición precisa de metas e indicadores es que existe la posibilidad de que el presupuesto se ejecute de manera independiente sin seguir una visión de cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales.

2.5) Sobre la estimación de los recursos para el cumplimiento de los indicadores y metas presupuestarias

Por medio de la revisión de los resultados de la ejecución física y los porcentajes de ejecución del presupuesto, que los centros gestores de los seis sub-programas del programa presupuestario 090-Gestión operativa de los cuerpos policiales, presentaron para el informe de evaluación anual del ejercicio económico 2017, se determina que entre los resultados de ejecución de las metas presupuestarias y los resultados de ejecución del presupuesto estimado, existen diferencias porcentuales importantes.

En el sub-programa presupuestario 090-01 Policía de Control de Drogas se presentó un porcentaje de cumplimiento de 0% para el indicador “Unidades policiales equipadas”, 170% para el indicador “*Porcentaje de investigaciones exitosas contra el narcotráfico*”, 238% de cumplimiento para “*Operativos de combate contra el tráfico de drogas*” y 738% de cumplimiento para el indicador “Cooperaciones internacionales con otros cuerpos policiales”. Sin embargo en cuanto a la ejecución del presupuesto se logró un 82% de cumplimiento.

En el sub programa 090-02 Escuela Nacional de Policía, el porcentaje de cumplimiento fue el siguiente:

Indicador	Porcentaje de cumplimiento	Ejecución de recursos
Unidades policiales equipadas	100%	46%
Cantidad de funcionarios formados según oferta académica.	83%	84%
Cantidad de funcionarios capacitados según oferta académica	225%	84%
Cantidad de funcionarios especializados según oferta académica	236%	84%
Cantidad de funcionarios policiales formados en temas de seguridad	252%	80%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria anual 2016 emitido por este centro gestor

De este cuadro es importante resaltar que 4 de los indicadores formulados por la Escuela Nacional de Policía para el año 2016, la diferencia entre el cumplimiento de las metas e indicadores y la ejecución de los recursos estimados es muy amplia.

En el sub-programa 090-03 los resultados del cumplimiento de las metas e indicadores presupuestarios se acerca más al porcentaje de ejecución de los recursos estimados, a excepción del indicador Unidades Policiales equipadas en las que se alcanzó un 60% de cumplimiento y la ejecución de los recursos fue de un 72%.

En el sub-programa 090-04 el resultado es el siguiente:

Indicador	Porcentaje de cumplimiento	Ejecución de los recursos
	Unidades policiales equipadas	100%
Cantidad de acciones policiales realizadas	90%	75%
Cantidad de kilómetros cuadrados de aguas jurisdiccionales	84%	75%
Cantidad de embarcaciones de abordadas	52%	75%
Cantidad de personas capacitadas en el programa de mejoramiento de la seguridad	18%	75%
Cantidad de acciones operativas contra la explotación ilegal de los recursos	89%	75%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria anual 2016 emitido por este centro gestor

De acuerdo con el cuadro anterior, se concluye que existen diferencias porcentuales importantes entre la ejecución de los recursos estimados y el cumplimiento de las metas correspondientes.

En el sub-programa 090-05 el resultado es similar:

Indicador	Porcentaje de cumplimiento	Ejecución de los recursos
Unidades policiales equipadas	100%	95%
Cantidad de objetos y productos prohibidos detectados	152%	84%
Cantidad de operativos realizados en el aeropuerto	101%	83%
Cantidad de horas vuelo en vigilancia y operativos de apoyo a los cuerpos policiales	117%	82%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria anual 2016 emitido por este centro gestor

En el sub-programa 090-06 los resultados son los siguientes:

Indicador	Porcentaje de cumplimiento	Ejecución de los recursos
Unidades policiales equipadas	34%	63%
Acciones operativas realizadas	100%	69%
Cantidad de zonas fronterizas con disminución e incidencias delictivas	0%	69%
Cantidad de kilómetros de cordón fronterizo cubierto por unidades móviles	55%	69%
Porcentaje de revisión de unidades en tránsito en puertos marítimos	100%	69%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria anual 2016 emitido por este centro gestor

En el sub-programa 090-06, la diferencia porcentual entre el cumplimiento de las metas y la ejecución de los recursos es más evidente, ya que se presenta un

indicador con cumplimiento en 0% y un 69% de los recursos presupuestados ejecutado.

A partir de los cuadros y párrafos anteriores se evidencia que, la estimación de los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de las metas no se han ajustado completamente a los requerimientos materiales, logísticos y de recurso humano, motivo por el cual los resultados de ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas son muy diferentes en la mayor parte de los indicadores señalados anteriormente.

Los centros gestores señalan que no existe una metodología de costos y la estimación de los recursos se ha realizado con base en resultados de años anteriores o estimaciones del costo de recursos y que por ese motivo se presentan las diferencias en los resultados porcentuales.

Se consultó en la Oficina de Planificación Institucional y en la Dirección Financiera sobre la existencia de una metodología para la estimación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas, ante lo cual se nos indicó que, no existe un método definido por el Ministerio de Hacienda para este efecto y que la recomendación que se les hace a los centros gestores consiste en estimar los recursos financieros según datos históricos.

Considera esta Auditoría General que, ante la ausencia de una metodología para el cálculo de los costos por indicador u objetivo presupuestario, la actividad de costear según datos históricos es una sana práctica de control interno que permite acercarse en mayor o menor medida al costo real, ante lo cual es importante que los centros gestores perfeccionen esos datos históricos. Lo anterior significa que para la estimación por resultados con base en años anteriores, es oportuno hacer un análisis de los rubros que no se incluyeron, de cuáles ítems se subestimaron o sobrestimaron.

Lo anterior se considera oportuno de conformidad con el Artículo N°49 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 38058-H en el que se establece la ejecución de los presupuestos con sujeción a los objetivos, metas y prioridades que se hayan establecido en la programación presupuestaria.

El riesgo que existe si no se toman datos históricos, completos y depurados, es la posibilidad de que no se pueda asegurar que la ejecución del presupuesto se realiza en atención a lo que establece el artículo 49 del “Reglamento a la Ley de Administración Financiera y de Recursos Presupuestos Públicos”.

III. CONCLUSIONES

Producto de la revisión realizada, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- 3.1) Para el inicio de la implementación del SICOP en enero 2016, no existió un comunicado directo de parte de la Proveeduría Institucional sobre los pasos a seguir para la utilización del sistema SICOP, para la ejecución presupuestaria y las excepciones que debían seguirse tramitando por COMPRARED.
- 3.2) En el primer semestre del año 2016, con ocasión del cambio hacia la nueva versión del SIGAF se presentó un desconocimiento de las unidades ejecutoras de programa y sub-programa presupuestario del número reserva automática que se le asignó al trámite en lugar del pedido de compra, situación que generó que las facturas fueran remitidas para pago con la indicación del número de pedido y no del número de reserva.
- 3.3) Las unidades de ejecución del presupuesto no se encuentran ubicadas en la estructura organizativa del Ministerio, a excepción de los sub-programas 090-02 Escuela Nacional de Policía y 090-04 Servicio Nacional de Guardacostas, además la designación de funciones dentro de los sub-programas presupuestarios 090-02, 090-03, 090-05 y 090-06 no es acorde con la clase de puesto que los funcionarios ostentan.
- 3.4) Para el año 2016 existieron debilidades en la formulación de los indicadores y las metas presupuestarias, obteniendo como resultado al finalizar este ejercicio económico, el incumplimiento del 100% de todas las metas presupuestarias.
- 3.5) Para la formulación del presupuesto del año 2016, la estimación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas presupuestarias se realizó atendiendo datos históricos, esta condición propició que se obtuviera como resultado, diferencias importantes entre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de metas en la mayor parte de los indicadores definidos para ése ejercicio económico.

IV. RECOMENDACIONES

4.1) A su Despacho

Solicitar a los centros gestores de programa y sub programa presupuestario que atiendan las siguientes recomendaciones:

- a) Gestionar ante la Proveeduría Institucional la capacitación en la plataforma SICOP de los funcionarios que utilizan este sistema y que no han sido capacitados a la fecha de este informe.
- b) Asignar funciones de inclusión, revisión, aprobación en el SICOP a funcionarios que han recibido capacitación formal en esta plataforma.

Para el cumplimiento de las recomendaciones se considera un plazo inmediato.

4.2) A la Máster Bernardita Marín Salazar, Viceministra Administrativa

- 4.2.1) Valorar junto con la Oficina de Planificación Institucional y los programas presupuestarios, la posibilidad de incluir las funciones de planificación, control, ejecución y seguimiento del presupuesto dentro de la Estructura Organizativa del Ministerio de Seguridad Pública.

Para el cumplimiento de esta recomendación se considera un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de emitida la instrucción superior.

- 4.2.2) Valorar junto con la Dirección de Recursos Humanos y los directores de los sub-programas presupuestarios 090-02 Escuela Nacional de Policía, 090-03 Seguridad Ciudadana, 090-05 Vigilancia Aérea y 090-06 Policía de Fronteras, la necesidad de asignar funciones de acuerdo con la clase de puesto en las unidades de ejecución presupuestaria o la posibilidad de asignar puestos de una clase superior congruente con la responsabilidad y complejidad de las funciones que se realizan.

Para el cumplimiento de esta recomendación se considera un plazo de 60 días hábiles a partir de la fecha de emitida la instrucción superior.

- 4.2.3) Coordinar con los centros gestores de los seis sub-programas presupuestarios del programa 090 Gestión operativa de los cuerpos policiales, para realizar las siguientes acciones:
 - a) Cumplir y atender las observaciones del informe de evaluación anual 2016 emitido por la Dirección de Presupuesto Nacional.
 - b) Cumplir con las acciones de mejora que cada centro gestor propuso desarrollar en el ejercicio económico 2017, para mejorar el porcentaje de ejecución física y el alcance de los objetivos y metas.

- c) Los ajustes necesarios a los indicadores y metas presupuestarias.

Para el cumplimiento de esta recomendación se considera un plazo inmediato a de la fecha de emitida la instrucción superior.

- 4.2.4) Coordinar con los centros gestores de los seis sub programas presupuestarios del programa presupuestario 090-Gestión operativa de los cuerpos policiales para que a partir de la formulación física para el ejercicio económico 2018 la estimación de los recursos por cada meta presupuestaria se documente y se indique a partir de cual información se están obteniendo los valores correspondientes y se filtren los datos históricos.

Para la implementación de esta recomendación se considera un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de emitida la instrucción superior.

- 4.2.5) Solicitar al Lic. Randall Vega Blanco, Director General Administrativo y Financiero, girar las siguientes instrucciones:

- a) Al Lic. Mario Umaña Mora, Director de la Proveeduría Institucional

- a.1) Gestionar ante el Proyecto SICOP del Ministerio de Hacienda la capacitación de los funcionarios de los programas presupuestarios y sub-programas presupuestarios que se encuentran trabajando con este sistema y que no han sido capacitados formalmente.

Para la implementación de esta recomendación se considera un plazo de 30 días hábiles.

- a.2) Programar capacitaciones periódicas con las unidades ejecutoras de programa y de sub-programa presupuestario en las que se abarquen todos los módulos correspondientes al SICOP, con el objetivo de lograr que los funcionarios encargados de subir, analizar, aprobar información en este sistema tengan los conocimientos óptimos.

Para la implementación de esta recomendación se considera un plazo de 30 días hábiles.