



## DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA INTERNA

# INFORME

**Fecha:** Junio 26 2015

**Número:** INF-2015-04

**Licenciada**  
**Cristina Ramírez Chavarría**  
**Ministra de Justicia y Paz**

**Estimada señora:**

Me permito someter a su estimable atención el informe INF-2015-04 sobre los resultados del Estudio Especial de Fiscalización del Proceso Presupuestario.

Con apego a las normas y directrices emanadas por la Contraloría General de la República y a efecto de analizar las diferentes situaciones encontradas durante el estudio, conocer puntos de vista y facilitar cualquier acción correctiva, los resultados del estudio fueron expuestos y discutidos con la Licda. Ana Iris Arguedas Herrera y Lic. Manuel Camacho Garita de la Dirección Financiera, Lic. William Madriz Cedeño de la Oficialía Mayor, Licda. Shirley Picado Gutiérrez y Licda. Flora Bogantes Ovares Asesoras del Despacho del Viceministro, Lic. Carlos Rodríguez Pérez, Viceministro de Justicia y Lic. German Quirós Agüero, Jefe de la Oficina de Planificación el día 17-06-2015.

Cabe señalar, que de conformidad con el Artículo 37 de la Ley General de Control Interno Informes dirigidos al jerarca, este 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.

Sin otro particular suscribe,







Licda. Ivette Rojas Ovares  
**Auditora Interna**



**HAR/SSO/**

**SMR/\***

ADJ: Informe INF-2015-04

-  Lic. Carlos Rodríguez Pérez, **Viceministro de Justicia**
-  Lic. Alejandro Redondo Soto, **Oficial Mayor**
-  Licda. Ana Iris Arguedas Herrera, **Directora Financiera**
-  Lic. William Madriz Cedeño, **Programa 779**
-  Lic. Manuel Fernández Rodríguez, **Programa 783**
-  Lic. Hugo Astúa Retana, **Encargado del estudio**





**INFORME FINAL**

**Estudio:** AF-P-001-2014

**Nombre del estudio:** Estudio especial Fiscalización del Proceso Presupuestario

**Tipo:** Programado

**Gerencia Auditoría:** Auditoría Financiera

**Unidad auditada:** Ministerio de Justicia y Paz

**Fecha de inicio:** 04-03-2014

**Fecha de finalización:** 11-05-2015

**Encargado del estudio:** Lic. Hugo Astúa Retana

**Objetivo General:**

Evaluar los procedimientos utilizados en las diferentes etapas del proceso de formulación presupuestaria.

**Objetivos Específicos:**

- Determinar los procesos de formulación presupuestaria desarrollados en el Ministerio de Justicia y Paz.
- Determinar éstos resultan suficientes y adecuados y si se han acatado las disposiciones legales y técnicas vigentes.

El estudio se realizó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna, específicamente, las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-GASP (R-DC-064-2014), Publicado en La Gaceta N° 184 del 25-09-2014) y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (Norma 1.3.3. de la R-DC-119-2009).

**1. INTRODUCCION**

**1.1 Antecedentes**

El presente estudio a cargo del Lic. Hugo Astúa Retana, se realizó en atención al Plan Anual de Trabajo de la Dirección General de Auditoría del año 2014, con el fin de evaluar los procedimientos utilizados en las diferentes etapas del proceso de formulación presupuestaria.

**1.2 Alcance**

Proceso de formulación presupuestaria años 2013-2014

**1.3 Disposiciones de la Ley General de Control Interno**

Con el fin de prevenir al jefes o a los titulares subordinados (según corresponda) de sus deberes en el trámite de informes y en especial de los plazos que deben observarse, así como advertir sobre posibles responsabilidades en que pueden incurrir por incumplir injustificadamente los deberes de la Ley General de Control Interno, se incorporan en el informe de auditoría la transcripción de los artículos de dicha Ley que se detallan a continuación:





**Artículo 36.** -Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

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

**Artículo 37.** -Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este 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, Nº 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.

#### **1.4 Limitaciones**

Durante el desarrollo del estudio se presentaron situaciones que afectaron el cumplimiento de los plazos establecidos para la ejecución del estudio; entre los que se destacan los siguientes:

- Requerimiento del tiempo del auditor encargado del estudio para la ejecución de otras labores propias de la Auditoría, tales como legalización de libros, labor de asistencia en los estudios de vehículos y de armas, entre otros, que impidieron la conclusión del estudio en el plazo asignado.





- Deficiencias en los sistemas de información integra y oportuna y en el sistema de documentación y archivo de las gestiones. No fue posible localizar la documentación del proceso de formulación y aprobación del presupuesto en un solo legajo (ni físico ni digital), situación que genera atrasos dada la necesidad de recurrir a diferentes fuentes de información para su recopilación.
- Atrasos considerables en el envío de la información solicitada a las unidades administrativas y dependencias del Ministerio.

## **2. COMENTARIOS**

### **2.1 Marco legal**

Las actividades consideradas en el estudio realizado se evaluaron con amparo de las disposiciones descritas en el **Anexo N° 1**.

Del análisis se desprende que tanto la oficina de Planificación como la Dirección Financiera cuentan con normativa general que regule su accionar, emitida por la Administración Activa, Asamblea Legislativa, Contraloría General de la Republica, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que le permite contar con el sustento jurídico que legalice su función. No obstante se determina ausencia de disposiciones administrativas específicas, además los manuales de funciones y procedimientos no se encuentran aprobados.

Resulta necesario implementar un procedimiento eficiente y clasificado de toda la normativa legal, técnica y administrativa asociadas a los procesos de Programación, Formulación, Ejecución, Control y Evaluación Presupuestaria, establecida sobre el particular a efecto de que la información sea exacta y confiable de lo contrario se podría inducir a error en la toma de decisiones. De manera que cada unidad de trabajo, y específicamente cada funcionario, disponga de información relevante para el buen desempeño de las tareas asignadas e instruir al personal sobre los aspectos técnicos y legales aplicables.

La falta de Manuales de Funciones y Procedimientos escritos y autorizados que orienten la ejecución de las actividades de Programación, Formulación, Ejecución, Control y Evaluación presupuestaria, impide garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información que se obtiene producto de la ejecución presupuestaria y sobre todo, de aquella contenida en el producto final.

### **2.2 HALLAZGO N° 1: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

Del análisis de la información recopilada se determina que la responsabilidad de la coordinación del proceso presupuestario recae mayormente en la Oficina de Planificación Institucional y la Dirección Financiera, por lo que la revisión de la estructura organizacional se centra en éstas dos unidades, a saber:

**Oficina de Planificación:** A lo interno del Ministerio, se cuenta con la Oficina de Planificación, creada el 03-08-2006, mediante Decreto Ejecutivo N°33242-J, se encarga de coordinar los procesos de planificación institucionales, así como la formulación y evaluación sistemática de los planes estratégicos, operativos y proyectos que faciliten la oportuna toma de decisiones en el Ministerio. La vinculación de la Oficina de Planificación en los procesos de Presupuesto se debe a que los presupuestos deben ser congruentes con los planes, políticas y objetivos instituciones.

Depende del Ministro de Justicia, incorporada al programa presupuestario de la Administración Central, tiene por ámbito de acción el Ministerio de Justicia con excepción del Registro Nacional y la Procuraduría General de la República.





Además tiene asignadas funciones en el Programa de Gestión Ambiental (forma parte de la Comisión de Gestión Ambiental, según se consigna en el oficio DMJP-232-03-2012 del 29-03-2012) y en el proceso de Riesgo y Control interno.

Para la atención de las competencias asignadas, el Departamento de Planificación cuenta con la asignación de los funcionarios que se detallan:

Puesto	Cantidad
Jefatura, Profesional Jefe 1 Servicio Civil	German Quirós Aguero*
Profesional de Servicio Civil 2	Orlando Retana Umaña,
Profesional de Servicio Civil 1B	Bianca Ramírez Zamora
Profesional de Servicio Civil 1A	Margarita Arce Navarro, Massiel Cabezas Jiménez
Miscelánea A-1	Evelyn Delgado Aguilar

Sin embargo para el período de formulación del presupuesto 2013 y 2014 y de liquidación del 2013, el puesto de Jefatura se encontraba vacante y sus funciones eran atendidas con recargo por la Licda. Bianca Ramírez. Ni la estructura ni el recurso humano asignado, resultan adecuados para atender las labores y responsabilidades de la Oficina de Planificación. La estructura no permite visualizar las personas involucradas en cuanto a las relaciones de coordinación con otras unidades que conforman la institución y que apoyan el logro de los objetivos como lo son en la fase de formulación o programación donde se presenta el anteproyecto de presupuesto. Se determinan que los procesos Comunicación y Divulgación y Calidad de Procedimientos no se encuentran identificados dentro de las competencias del Decreto Ejecutivo 33242-J. De igual forma resulta importante recalcar la imposibilidad demostrada, por la escasez de personal, en el proceso de acompañamiento a otros actores para la definición de indicadores y análisis de resultados.

La Oficina de Planificación cuenta con un Manual de Procesos, elaborado con base en la normativa contenida en la Ley General de Control Interno N° 8292, aplicando la metodología establecida desde finales del año 2007, documento que debe estar en constante revisión, análisis, actualización de los procedimientos, con el propósito de realizar una administración del riesgo adecuado, tomando las medidas correctivas necesarias para minimizar los riesgos. Sin embargo, no cuenta con un manual o compendio de instrucciones por escrito actualizadas, de las descripciones de puestos, indicada en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) de la Contraloría General de la República en su Normas de Actividades de Control en su punto E.

De su revisión se determina que las funciones y competencias ejecutadas y no contenidas en el Manual son Gestión Ambiental, Proyectos y Sevri (Control Interno-Comisiones). Debido a que son procesos relativamente nuevos y no están incluidos dentro del Decreto Ejecutivo 33242-J, no obstante, se consideran en el oficio DMJP-232-03-2012 del 29-03-12.

**Dirección Financiera:** De la información recopilada se determina que es la Unidad responsable de garantizar la protección de la administración financiera de la Institución. Cumpliendo dentro de sus funciones como la Unidad encargada de la ejecución de las diferentes Unidades Ejecutoras de Presupuesto para la elaboración del anteproyecto de Presupuesto.

Se determina que las funciones que desempeñan los funcionarios en cada unidad, se encuentran acordes con el Manual de Clases de la Dirección General del Servicio Civil, además están relacionados con su formación y preparación académica. De la información suministrada se determina



la existencia de una Dirección, una Coordinadora del Área de Contabilidad, un Coordinador del Área de Presupuesto y un Coordinador del Área de Tesorería.

El Área de Presupuesto es la responsable de la tarea de custodia, mejoramiento y control, se desempeña como entidad técnica generando instrumentos y medios para asesorar a las unidades organizacionales sobre la manera de proceder para lograr autorización, para formular propuestas, las instancias, requisitos y tiempos que rigen para el efecto, etc. No es necesariamente la Unidad que debe hacerlo todo, sino la que asesora y dirige la formulación de propuestas por parte de las Unidades.

Según lo señala el Artículo 22 del Reglamento, en materia de Evaluación de Ejecución Presupuestaria, el Ministerio de Justicia se ajusta en su estructura organizacional con una unidad administrativa denominada Dirección Financiera, la cual desempeña varias actividades administrativas asociadas con la programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria. Adicionalmente se mantienen enlaces con el ente rector del sistema financiero, en este caso el Ministerio de Hacienda, sujetos a las disposiciones que se emiten en materia presupuestaria por parte de diferentes dependencias como lo son: Dirección General de Presupuesto Nacional, Tesorería Nacional y Contabilidad Nacional.

Con base en el inciso b), cada Jefe de Programa, envía el anteproyecto del presupuesto ante el Viceministro Administrativo u Oficial Mayor, a su vez este lo remite a la Dirección Financiera, aquí se analizan aspectos como techos presupuestarios que han sido otorgados a los programas, entre otros, se consolida, se compagina y se imprime el documento y luego es enviado nuevamente al despacho del Viceministro, este lo envía al Ministro, para que lo remita al Ministro de Hacienda.

**CONDICION:**

La responsabilidad de la coordinación del proceso presupuestario recae mayormente en la Oficina de Planificación Institucional y la Dirección Financiera, no obstante ni la estructura ni el recurso humano asignado, resultan adecuados para atender las labores y responsabilidades de la Oficina de Planificación. Su estructura no permite visualizar las personas involucradas en cuanto a las relaciones de coordinación con otras unidades que conforman la institución y que apoyan el logro de los objetivos como lo son en la fase de formulación o programación donde se presenta el anteproyecto de presupuesto. Se determinan que los procesos Comunicación y Divulgación y Calidad de Procedimientos no se encuentran descritas dentro de las competencias contenidas en el Decreto Ejecutivo 33242-J, generándose además imposibilidad de acompañamiento a otros actores para la definición de indicadores y análisis de resultados.

**CRITERIO:**

- Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto-2013
- Documento denominado SEVRI - M1P- Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional del Ministerio de Justicia y Paz de noviembre del 2012
- Norma 2.5 de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) La Gaceta Nº 26 del 06-02-2009
- Norma 502.02 del Manual de Normas Generales de auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE)
- Decreto Ejecutivo 33242-J, fue creada la Oficina de planificación Institucional
- Ley 8292, Ley de Control Interno de marzo del 2010





**CAUSA:**

- Limitaciones en la asignación de recurso humano a la Oficina de Planificación Institucional.
- Ausencia de manuales de funciones y procedimientos que establezcan con claridad las funciones, no se tiene un compendio actualizado de instrucciones impartidas por escrito, de las descripciones de puestos y procesos.
- Considerando que se requiere definir las actividades, procesos o transacciones, especificar las labores que deben completarse, no es posible determinar si ésta apoya efectivamente el logro de los objetivos organizacionales, la realización de los procesos, las labores y la aplicación de los controles pertinentes para la cual fueron creadas.

**EFFECTO:**

Falta de claridad de los responsables en relación a las actividades asociadas al proceso de formulación, aprobación y liquidación de presupuesto genera riesgos en la producción, respaldo y custodia de la información relativa a esos procesos. No se ha documentado en forma apropiada el proceso de acompañamiento que deben recibir las diferentes instancias administrativas durante el proceso de formulación y aprobación de los presupuestos.

**2.3 HALLAZGO N° 2: CUMPLIMIENTO DIRECTRICES TÉCNICAS Y METODOLÓGICAS PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO 2013**

**Condición:** Las Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto-2013, indican en su apartado **A-2 Conformación de la Comisión de Presupuesto Institucional** que para una adecuada gestión del proceso de formulación presupuestaria, se recomienda la conformación de la Comisión de Presupuesto Institucional, que además de la participación activa de los Directores de programa, subprograma o proyecto, cuente con el apoyo técnico de un equipo de trabajo conformado por los responsables de las Unidades Institucionales de Planificación, o del funcionario encargado de dicha actividad de Recursos Humanos, de Recursos Financieros, así como de Proveeduría Institucional.

No se documenta la conformación de la Comisión para los años 2013, 2014 y 2015. La información fue solicitada al Despacho del Viceministro Administrativo y Oficial sin embargo, no se recibió respuesta, se le realizó consulta verbal a la Directora Financiera, sobre convocatoria a reuniones de comisión y nos indicó que no ha sido convocada.

A lo interno de cada Ministerio, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales se cuenta con las unidades u oficinas de planificación, establecerán entre ellas las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo.

A lo interno de la Institución, se cuenta con la Oficina de Planificación, creada con el propósito de modernizar la gestión institucional, encargada de orientar, coordinar, apoyar, integrar el proceso de planificación a escala institucional, el cual debe llevarse a cabo de manera transparente, con integridad y sujeto a la rendición de cuentas. Esta Oficina se encarga de coordinar los procesos de planificación institucionales, así como la formulación y evaluación sistemática de los planes estratégicos, operativos y proyectos de tal manera que se encuentre con la información necesaria para la oportuna toma de decisiones en el Ministerio.

Formalmente, el proceso presupuestario se inicia con la planificación operativa que cada órgano y entidad debe realizar en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para el período, los asuntos coyunturales, la política presupuestaria y los lineamientos que se dicten para el efecto.





La vinculación de la Oficina de Planificación en los procesos de Presupuesto se debe a que los presupuestos deben ser congruentes con los planes, políticas y objetivos instituciones. Los procesos involucran reuniones, talleres de trabajo, revisiones constantes de la información de programación que preparan la instancias ejecutoras, retroalimentación para clarificar las variables involucradas, revisión de la normativa, lineamientos y directrices en relación con el proceso de programación y presupuesto, el análisis de la metodología para la elaboración de los planes y presupuesto, la identificación de los principales problemas del área de trabajo de las dependencias de la institución, con el fin de priorizar los problemas y determinar soluciones viables, en cumplimiento con la normativa vigente en materia de planificación.

La etapa de formulación se realiza con base en los lineamientos técnicos y metodológicos establecidos por las instancias rectoras. Se presenta el anteproyecto de presupuesto, la Oficina de Planificación Institucional forma parte de las instancias que deben elaborar los documentos necesarios para preparar y entregar el anteproyecto de presupuesto a los Jerarcas, previo a la entrega del Ministerio de Hacienda, documento que se elabora con la información e insumos de cada instancia ejecutora.

En esta etapa, la coordinación se establece con los Jerarcas Institucionales, Jefes de Programas Presupuestarios y Directores, Jefaturas de las instancias ejecutoras. La Oficina de Planificación, como unidad asesora, se reúne principalmente con los Directores y Jefaturas de las instancias ejecutoras de los diferentes Programas Presupuestarios. Para el inicio de la formulación, se realiza una metodología que involucra revisión de conceptos, definiciones, metodologías, instrumentos, se realiza análisis de problemas y a partir de éstos, se plantean soluciones, las cuales se convierten en objetivos. No obstante la Oficina de Planificación documenta en forma adecuada el proceso de convocatoria a los responsables de los programas para la elaboración del POI y el Presupuesto, no se documenta la retroalimentación pertinente.

Según lo señalado por la Oficina de Planificación, para el año 2014 se inició, de manera conjunta con la Dirección Administrativa, un proceso que involucra las instancias ejecutoras en el ámbito estratégico y en el ámbito operativo, con el fin de orientar los lineamientos remitidos por las instancias rectoras y asesorar, coordinar y apoyar a los involucrados en las diferentes etapas de los procesos de planificación y presupuestario.

Para la formulación de Presupuesto del año 2016, se documenta la creación de la Comisión de Presupuesto Institucional, mediante Circular OM-005-2015 de fecha 26-02-2015, la cual es acompañada del documento denominado: Manual de Procedimientos de la Oficialía Mayor (OM), Sección 01, Código OM 01. 1, Fecha de emisión: Febrero, 2015, Versión 1.0, Título: Integración de la Propuesta de Anteproyecto de Presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, la cual será presidida por el Oficial Mayor y estará conformada por los Jefes y/o coordinadores de los cinco Programas Presupuestarios: Actividad Central (779), Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (780), Procuraduría General de la República (781), Administración Penitenciaria (783) y Registro Nacional (784). Además, por el director (a) y/o representante de la Dirección de Gestión de Recursos Humanos, el jefe y/o representante de la Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional, y el director (a) y/o representante de la Dirección Financiera.

No obstante en la circular se señala que es responsabilidad de la Comisión de Presupuesto Institucional, colaborar en la ejecución del procedimiento descrito en el párrafo anterior, así como en el desarrollo de las gestiones derivadas del mismo, no se documenta la definición de las labores específicas a desarrollar por ésta. Se hace necesaria una revisión que permita la definición de políticas y parámetros de priorización asociados a la formulación del presupuesto, desarrollo de indicadores, verificación de la información y seguimiento de recomendaciones, entre otros.







Lo señalado en el párrafo anterior, reviste de importancia al considerar lo señalado por el ente regulador en su Informe de Seguimiento Semestral, Ejercicio Económico 2014, que las recomendaciones dadas por la DGPN en otros informes, el MJP no las ha considerado en su totalidad, ya que por ejemplo, en lo que se refiere a la gestión financiera, el análisis se pide a nivel institucional y se continúa efectuando por centro gestor, y en cuanto a la programación presupuestaria, Administración Penitenciaria tiene pendiente el desarrollo de indicadores asociados a productos. Por otra parte, se presenta una desmejora en la calidad de la información, ya que se detectaron datos confusos, no solo en Administración Penitenciaria, sino en Promoción de la Paz, situaciones que se describen en el apartado de Observaciones y Recomendaciones del citado informe.

En cuanto al Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2014, señala nuevamente el Ministerio de Hacienda:

*"(...) En cuanto a la calidad de la información suministrada por el MJP, se evidencia una mejora, sin embargo, persisten aspectos que se deben corregir, como brindar información incompleta (ver punto 4.2.); inexactitud de datos reportados, ya que en una meta anual se consignó una cifra menor a la registrada en el primer semestre (ver punto 4.3); y existencia de datos confusos, pues la descripción de un indicador en la ley no concuerda con el de la rendición de cuentas (ver punto 4.5.).*

*Asimismo, con respecto a las recomendaciones dadas por esta Dirección General en informes anteriores, las mismas han sido incorporadas parcialmente por el MJP, pues la totalidad de los indicadores son de eficacia, no se han desarrollado indicadores estratégicos asociados a productos, y existe la posibilidad de que se esté dando una subestimación de metas (ver punto 4.4).*

*Se exhorta a todos los programas del MJP, principalmente a Administración Penitenciaria, a que en la reprogramación del 2015 se construyan indicadores estratégicos de distintas dimensiones (eficiencia, calidad y economía), así como asociados a productos de forma que permitan medir la efectividad. Adicionalmente, debido a que el 62,5% de los indicadores del MJP sobrepasaron las metas establecidas, se solicita revisar la metodología de cálculo para evitar casos de subestimaciones.*

*4.5. Al igual que en el primer semestre, la descripción del indicador del cual Promoción de la Paz rindió cuentas fue Porcentaje de procesos de mediación tramitados como mecanismo de resolución alterna de conflictos a través de las casas de justicia, respecto del total de usuarios que acuden a las casas de justicia", sin embargo, según el Plan Anual Operativo (POI) y la reprogramación de este año la descripción correcta es "Porcentaje de procesos de mediación tramitados como mecanismo de resolución alterna de conflictos a través de las casas de justicia, respecto del total de procesos de atención de las casas de justicia", quedando la incertidumbre de si los usuarios y los procesos de atención son sinónimos. Se solicita remitir una aclaración sobre este punto en un plazo de 3 días después de recibido el informe (...).*

### **Criterio:**

- Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto-2013, apartado A-2 Conformación de la Comisión de Presupuesto Institucional.
- Circular OM-005-2015 de fecha 26-02-2015.
- Manual de Procedimientos de la Oficialía Mayor (OM), Sección 01, Código OM 01. 1, Fecha de emisión: Febrero, 2015, Versión 1.0, Título: Integración de la Propuesta de Anteproyecto de Presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz.
- Informe de Seguimiento Semestral, Ejercicio Económico 2014, Ministerio de Hacienda.
- Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2014, Ministerio de Hacienda.

### **Causa:**

Para los períodos 2013, 2014 y 2015, no se documenta la conformación de la Comisión de Presupuesto Institucional.





**Efecto:**

La responsabilidad del proceso de formulación ha recaído sobre la Oficina de Planificación como unidad asesora, lo que aunado a la insuficiencia del personal asignado a esa Oficina se constituye en un elemento que dificulta la ejecución de un proceso de formulación y aprobación de presupuesto ágil y eficiente y, ha dificultado su labor de acompañamiento en otras áreas relevante dentro del proceso de formulación presupuestaria.

Con la conformación reciente de la Comisión de Presupuesto Institucional se hace necesario revisar la asignación de funciones a las instancias involucradas y documentarlas en forma adecuada.

**2.4 HALLAZGO N° 3: PROCESO DE APROBACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA-PRESUPUESTO-2013**

**Condición:** Una vez analizado el proceso de aprobación interna del Anteproyecto de Presupuesto y el POI para el año 2013, con sus respectivos documentos de respaldo, se concluye qué:

Dentro de las Directrices Técnicas y metodológicas para la formulación del anteproyecto, se recomienda una Comisión de Presupuesto, que además de la participación activa de los Directores de Programa, Subprograma o Proyecto, cuente con el apoyo técnico de un equipo de trabajo conformado por los responsables de las unidades institucionales de Planificación, o del funcionario encargado de dicha actividad, de Recursos Humanos, de la Dirección Financieros, así como de Proveduría Institucional.

La formulación presupuestaria corresponde a las acciones coordinadas para la elaboración del Plan Operativo anual y el presupuesto, de manera que estos expresen la asignación óptima de recursos disponibles a fin de atender los requerimientos de los planes de mediano y largo plazo y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para lo que fue creada la institución.

El Ministerio ejecuta su presupuesto mediante el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), el cual integra todo el proceso presupuestario del Poder Ejecutivo, por lo que la mayor parte de las transacciones que se ejecutan son automatizadas, suministrando al Ministerio de una infraestructura tecnológica para el registro, aprobación y control de la ejecución presupuestaria.

El presupuesto de egresos del Ministerio de Justicia y Paz, aprobado por la Asamblea Legislativa para el periodo 2013, fue de ₡98.693.000.000 millones, el cual se modificó mediante decretos y se llegó a uno ajustado de ₡98.662.128.732 millones.

El Departamento de Planificación aprueba la estructura programática y la Dirección Financiera se encarga de la consolidación.

El proceso de formulación abarca los programas presupuestarios de la Institución, los cuáles se refiere a los programas: 779 Actividad Central, 780 Promoción de la Paz y la convivencia, 781 Procuraduría General de la República, 783 Administración Penitenciaria y 784 Registro Nacional.

Cada jefe de programa remite el anteproyecto a la Oficialía Mayor, ésta lo envía a la Dirección Financiera para su consolidación y lo devuelve a la Oficialía Mayor para su remisión al Despacho.

Para el período objeto de estudio, se documentó mediante copia la emisión de los oficios que se detalla:





- a. PLAN/090-2012 del 05-06-2012, Oficina de Planificación, remite POI
- b. DVA-0674-2012, Despacho Viceministro Administrativo remite POI al Despacho del Ministro
- c. PLA/N/034-04-2013, Oficina de Planificación remite POI ajustado en base al Plan Nacional de Desarrollo
- d. VGE-0418-2013, Despacho Viceministro Administrativo remite POI ajustado al Despacho Ministerial
- e. PLAN/028-01-2014, Oficina de Planificación remite Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2013 al Viceministro Administrativo.

Con excepción de lo señalado en el apartado de seguimiento de recomendaciones sobre las instrucciones giradas en relación a Informe de Evaluación Anual, no se documentan los procesos de formulación y aprobación interna.

Resulta de importancia traer a cita el INF-2015-02 de Mayo 29, 2015 el cual en su apartado 2.12. INDICE DE GESTIÓN INSTITUCIONAL se presenta un resumen de los resultados de la evaluación del Índice de Gestión Institucional (IGI), que solicita la Contraloría General de la República anualmente. El informe incluye recomendaciones sobre aspectos que deben cumplirse. Específicamente en el apartado de Presupuesto se señaló:

**Presupuesto**

- ❖ Como parte de la evaluación presupuestaria, debe realizarse una valoración o un análisis individualizado de gasto para cada servicio que presta la institución, lo anterior considerando que en procura de la eficiencia institucional, las sanas prácticas señalan la necesidad de determinar los gastos asociados a cada servicio que se presta.
- ❖ Deben discutirse y valorarse periódicamente con el jerarca los resultados de los informes de ejecución presupuestaria. Dado que en su condición de máxima autoridad institucional, el jerarca debe tener conocimiento de la ejecución presupuestaria y decidir lo que corresponda. El análisis periódico de los resultados plasmados en los informes mencionados permite alcanzar dicho conocimiento y emprender u ordenar las acciones pertinentes.
- ❖ La liquidación presupuestaria debe ser sometida a una revisión por parte de personal de la institución, independiente del que ejecutó las respectivas funciones de registro; ello es requerido por la normativa vigente (numeral 4.3.17 de las Normas técnicas sobre presupuestos públicos) para las instituciones sujetas a ella, y el Índice de Gestión Institucional lo contempla como buena práctica para las demás. Adicionalmente, las instituciones obligadas por la normativa dicha, en razón de su volumen de recursos, deben someter la liquidación a revisión por un sujeto externo.

**Criterio:**

- Directrices Técnicas y metodológicas para la formulación del anteproyecto.
- Expediente anteproyecto de presupuesto, Oficialía Mayor.
- INF-2015-02, Informe de la gestión ejecutada por la Auditoría Interna durante el año 2014.

**Causa:** No se ha asignado a nivel institucional la función de coordinación, control y seguimiento del proceso de formulación y aprobación interno del presupuesto.

**Efecto:** No obstante, se logra que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo, no se documenta el análisis técnico de la asignación de fondos, asociado a las metas de las diferentes instancias, tampoco se documenta el proceso de aprobación y retroalimentación.





## 2.5 HALLAZGO N° 4: CONTROL INTERNO DIRECCIÓN FINANCIERA

**Diferencias entre saldos, según ley 9103 y sus reformas, contra informe de presupuesto de egresos de la Dirección Financiera al 31 de diciembre del 2013.**

**Diferencias en Informe de Seguimiento Semestral ejercicio económico 2013, tabla N°1, Recursos autorizados y ejecutados por programa.**

**CONDICION:** Se realizó un análisis del Presupuesto ordinario y extraordinario del ejercicio económico 2013, asignado al Ministerio de Justicia y Paz en el cual se encontraron diferencias, según se detalla:

- El total general al 31 de diciembre del 2013, según la Ley N° 9103 y sus modificaciones era de ₡95.160.232.187 millones y según informe de presupuesto de egresos suministrado por la Dirección Financiera con fecha 27-08-2014, se señala que la apropiación actual según el SIGAF es de ₡98.662.128.732 millones, generándose una diferencia de ₡3.501.896.54.
- Según análisis realizado al informe de seguimiento semestral del ejercicio económico 2013, Tabla N° 1, recursos autorizados y ejecutados por programa, columna Autorizado el total es de ₡93.990.251.000 millones, siendo lo correcto ₡98.693.000.000 millones, diferencia que a criterio de esta Auditoría afecta los porcentajes de ejecución señalados en el informe de cita. Por lo cual es importante revisar la metodología de cálculo para establecer las diferencias antes citadas.

**CRITERIO:**

- Ley N° 9103, Ley de Presupuesto de la Republica Ejercicio 2013 Ministerio de Justicia y Paz.
- Ministerio de Justicia y Paz, Informe de seguimiento semestral, Ejercicio Económico 2013
- Ministerio de Justicia y Paz, Informe de Evaluación Anual, Ejercicio Económico 2013
- Ley General de Control Interno, N° 8292, Artículo 8, Concepto de sistema de control interno.

**CAUSA:** No se da una adecuada revisión y seguimiento a los informes que elabora la Dirección General de Presupuesto Nacional y otros documentos asociados. En su respuesta a nuestras consultas, mediante correo electrónico del 18-09-2014, la Dirección Financiera indica que consultó al Ministerio de Hacienda y le señalaron que en el primer caso la diferencia se da por cuanto se utiliza una inflación para ese año del 3.68% al 31-12-2013, tal y como se detalla en el punto de Gestión Financiera de informe de cita. Para el segundo caso el Ministerio de Hacienda señala que por error la tabla dinámica utilizada arrastró un monto incorrecto, siendo que el dato correcto es ₡98.693.000.000 millones. También señala que los informes remitidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional, son analizados en lo que se relaciona al resultado y se da atención a las observaciones y recomendaciones, pero que no es de su competencia solicitar las aclaraciones del informe, dado que el informe es remitido al máximo jerarca y que no se revisan las sumatorias contenidas en los cuadros por cuanto se desconoce cuál es la aplicación que el analista de presupuesto Nacional le da a los datos presupuestarios, que prueba de ello es el índice de inflación utilizado y las transferencias que se indican no son vinculantes a la gestión, o sea es una labor muy propia del analista.

**EFFECTO:** Las diferencias encontradas en la conciliación de datos contenidos en la Ley N° 9103, el informe de ejecución Presupuestaria suministrado por la Dirección financiera y el Informe de seguimiento semestral pueden afectar los porcentajes de ejecución determinados para el ejercicio económico.





No se determina una unidad responsable del análisis de datos contenidos en los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios y en los Informes de Seguimiento Semestrales e Informes de Evaluación Anuales, que brinden la asesoría pertinente al máximo jerarca.

## 2.6 HALLAZGO N° 5: DESARROLLO DE INDICADORES

**CONDICION:** Los indicadores son parte de la programación y la formulación presupuestaria y serán los instrumentos que permitirán evaluar el desempeño de la institución. Al ser la base de la evaluación constituirán un compromiso respecto de cómo queremos que la institución sea medida. Asimismo, al compararlos con las metas programadas, estos indicadores servirán para tomar decisiones respecto de los resultados obtenidos.

La metodología de programación y evaluación presupuestaria, orientada a resultados, que ha venido implementando la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN); clasifica los indicadores en operativos si están formulados para medir aspectos rutinarios o cotidianos del quehacer del programa y se quedan en el ámbito de insumos/procesos; y en estratégicos (gestión/resultados) si están formulados para medir los aspectos relevantes de la institución, programa o subprograma y en algunos casos generan efectos directos sobre la población a quien se brinde el bien o servicio; por lo que el presente análisis se enfoca en los avances o logros de los indicadores estratégicos.

Para el año 2012, el Ministerio de Justicia y Paz estableció un total de 47 indicadores de los cuales 38 eran operativos y 9 estratégicos ya para el año 2013 solo estableció 15, de los cuales 8 fueron operativo y 7 estratégicos, hubo una disminución de 32 indicadores, hubo una variación de -68.1%.

La DGPN comunicó a las entidades comprendidas dentro de su ámbito de acción, los lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica, las directrices técnicas y metodológicas así como los instrumentos de seguimiento semestral y evaluación anual establecidos, en los que se consideró como parte de la metodología el uso de indicadores de desempeño asociados a objetivos y producto para medir el impacto de la gestión del evaluado sobre la población, identificar las desviaciones, sus posibles causas y las medidas necesarias para corregirlas.

En ese mismo orden de ideas, en el Informe de Seguimiento Semestral, señala el Ministerio de Hacienda que la clasificación de los indicadores establecidos por el MJP en la Ley de Presupuesto del 2013 y sus modificaciones se resume en el siguiente cuadro:

CENTRO DE GESTION	INDICADORES	
	OPERATIVO	ESTRATEGICO
Promoción de la Paz	3	2
Procuraduría General	2	1
Administración Penitenciaria	3	4
Total General	8	7

La relación porcentual que se obtiene del total de indicadores del cuadro es que los operativos representan un 53% y los estratégicos un 47%, mientras que la de cada programa se puede apreciar en la siguiente tabla:





<b>PROGRAMA</b>	<b>OPERATIVO</b>	<b>ESTRATEGICO</b>
Promoción de la Paz	60,0%	40,0%
Procuraduría General	66,7%	33,3%
Administración Penitenciaria	42,9%	57,1%

Para tal fin se seleccionaron programas y subprogramas que corresponden a una prioridad del Gobierno, tienen metas vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo (PND), o bien los recursos que se le asignan representan un alto porcentaje del presupuesto, tanto a nivel institucional como a nivel nacional. Considerando que el total del presupuesto de la República al 30 de junio de 2013 es de ¢6.887.565 millones y que el del MJP es de ¢165.874 millones, el monto que se le ha asignado a Administración Penitenciaria, ¢142.209 millones, representa un 2,1%, y un 85,7% respectivamente de dichos presupuestos, por lo tanto, el análisis de este apartado se enfoca solamente en los logros alcanzados por este programa.

Según lo señalado en el informe, las responsabilidades de la Administración Penitenciaria consisten en custodiar, vigilar y atender profesionalmente a la población privada de libertad con base en el respeto a los derechos humanos para lo cual desarrolla acciones que les permita el fortalecimiento de sus potencialidades y la construcción de oportunidades que contribuyan con su reinserción. A pesar de que a este programa se le ha recomendado la construcción de indicadores estratégicos asociados a productos, no los ha desarrollado, por lo que no se incluye en el informe el cuadro que se diseñó para mostrar los porcentajes de avance.

Por otra parte, en el Informe de Evaluación Anual se señala sobre este mismo tema, que la cantidad de indicadores que estableció el MJP en 2012 y 2013 se detalla en el cuadro No. 3:

<b>Programa</b>	<b>2012</b>			<b>2013</b>		
	Operativos	Estratégicos	Total	Operativos	Estratégicos	Total
Promoción de la Paz	15	3	18	3	2	5
Procuraduría General	10	-	10	2	1	3
Administración Penitenciaria	13	6	19	3	4	7
Total	38	9	47	8	7	15

Del cuadro anterior se obtiene la participación relativa de los indicadores por tipo, año y programa que se muestra

<b>Programa</b>	<b>2012</b>		<b>2013</b>	
	Operativos	Estratégicos	Operativos	Estratégicos
Promoción de la Paz	83.3%	16.7%	60.0%	40%
Procuraduría General	100%	0%	66.7%	33.3%
Administración Penitenciaria	68.4%	31.6%	42.9%	57.1
Total	80.9%	19.1%	53.3%	46.7%

El programa que se seleccionó para formar parte del Plan de Mejoramiento de la Programación y Evaluación de la Gestión Presupuestaria orientada a Resultados es Administración Penitenciaria debido a que, sin considerar las transferencias no vinculadas a la gestión ni los recursos de crédito público externo, los fondos que se le asignan representan el 76,0% del presupuesto institucional, por ende, el análisis de este apartado se enfocará solamente en los logros alcanzados por este centro gestor, cuyas responsabilidades primordiales son las de custodiar y atender a las personas sentenciadas en prisión y con medidas alternativas.





Dado que este programa no ha desarrollado indicadores estratégicos de producto, se omitió el cuadro que se diseñó para mostrarlos. Acerca de la efectividad de Administración Penitenciaria en este período económico, se presenta una diferencia entre la clasificación dada por el programa y la efectuada por esta Dirección General, la cual obedece a que el centro gestor considera todos sus indicadores, mientras que la DGPN únicamente toma en cuenta los estratégicos.

Por lo expuesto, Administración Penitenciaria se clasifica como “parcialmente efectivo” en los indicadores asociados a producto y “efectivo” en los asociados a objetivo. La DGPN coincide con la clasificación de “efectivo” en los indicadores asociados a objetivos, pero no puede pronunciarse sobre los de producto porque el programa carece de los mismos, y no se señalan medidas correctivas al respecto.

Las recomendaciones que se le han hecho a este programa en informes anteriores han sido aplicadas de forma parcial, pues continúa sin desarrollar indicadores estratégicos asociados a producto; persisten únicamente indicadores de eficacia; y de un total de 7 que estableció para el 2013, 5 sobrepasaron las metas estimadas; no obstante, se puede afirmar que hay una mejora en la definición de indicadores estratégicos, disminuyendo la medición de aspectos operativos, lo mismo que en la redacción y ampliación de las justificaciones suministradas.

La calidad y exactitud de la información es un aspecto que Administración Penitenciaria debe vigilar porque se detectaron datos confusos en cuanto al período evaluado y datos erróneos para calcular el resultado de una meta. Específicamente se cita que se espera que los recursos que se destinan para que las personas privadas de libertad completen el programa de educación formal o reciban certificados de capacitación se incrementen en el II semestre, el cual ya concluyó, y además se reporta que 3.719 personas completaron dichos programas, siendo lo correcto 3.452.

En este apartado resulta de importancia recordar lo señalado por esta Auditoría en el Informe 2012-02, punto 2.6. Análisis del uso de fondos en relación con la planificación para los años 2010 y 2011 en el que sobre la materia se señala:

*La administración activa, en este caso el Departamento Industrial y Agropecuario, establece en la planificación de los programas de trabajo anuales y se establece en los Planes Operativos Institucionales, indicadores tanto de resultados como de eficiencia, mismos que son valorados en los informes de evaluación. Por lo que se hace necesario establecer si los resultados reflejados son el real cumplimiento de los logros obtenidos; lo anterior por cuanto se han establecido puntuaciones del cien por ciento en el logro de los indicadores en los proyectos cuando en el caso del proyecto relativo a productos de concreto no se han desarrollado y se refleja un logro del indicador.*

*Es un área crítica a analizar en el tanto es necesario que los indicadores sean fiel reflejo de los resultados obtenidos y previstos al inicio de cada año, además, se debe analizar si se cuantifican los porcentajes de avance de los proyectos que no concluyen en un año y su realización continua el año siguiente o en otros años. Además es necesario analizar los criterios utilizados en el establecimiento de los indicadores y si estos obedecen a una valoración de riesgos definida y quien define los riesgos en materia de proyectos.*

*En el análisis de los indicadores se determina que se dan falencias significativas en la determinación o definición de los indicadores que medirán la eficiencia y eficacia de los proyectos, medirían los ingresos proyectados versus los ingresos reales y la producción desde esta perspectiva. La descripción de los indicadores no permite establecer lo que se pretende medir al no ser claros, no se cuenta con la fórmula a utilizar. Resultados del 100 % en el logro de las metas cuando no todos los proyectos alcanzaron el objetivo inicial demuestra que los resultados no son en definitiva confiables, pertinentes y oportunos.*





*La institución desconoce a ciencia cierta los verdaderos costos de los productos que se generan por medio de las actividades agroindustriales, producto de una determinación de costos con rubros insuficientes, no cuenta la institución con indicadores confiables, pertinentes y oportunos y los indicadores utilizados no necesariamente reflejan las realidades de las actividades por cuanto los resultados son generales y no por cada actividad o proyecto.*

*El incumplimiento en las metas trazadas no se reflejan en los indicadores al ser estos generales y no por cada actividad o proyecto, la formulaciones no cumplen con las comparaciones que permitan determinar las diferencias y por ende el alcance del indicador, se evidencia falta de acompañamiento técnico y profesional en la formulación de indicadores y en la evaluación posterior por parte de la Oficina de Planificación Institucional. La determinación de los costos deja de lado elementos importantes que permitirían un conocimiento más certero de los costos y se evidencia la necesidad de que se cuente con una contabilidad de costos de las actividades o proyectos que se desarrollan*

#### **CRITERIO**

- Informe de Seguimiento Semestral (formato digital).
- Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2013, remitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional al Despacho Ministerial mediante oficio DGPN-SD-0088-2014 del 03-03-2014.

**CAUSA:** La falta de compromiso de la Administración activa en la aplicación de la metodología de Programación y Evaluación presupuestaria orientada a resultados que ha venido implementando la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) y de verificación de la información considerada.

**EFFECTO:** El indicador debe considerar el compromiso del responsable por su cumplimiento (centro gestor) y ser útil para este, para la institución y para los usuarios externos. De igual forma, debe tener una fuente de información confiable que lo respalde. Toda vez que a partir de sus resultados no es posible determinar si los productos finales de la institución cumplen con los principios de efectividad (resultados e impactos), eficiencia (administración de recursos), calidad (capacidad de satisfacer las necesidades de los usuarios) y economía (capacidad de optimizar los recursos presupuestarios) necesarios para mejorar y fortalecer los procesos de gestión y ejecución presupuestaria.

Se dan falencias significativas en la determinación o definición de los indicadores que medirán la eficiencia y eficacia de las actividades y proyectos. La descripción de los indicadores no permite establecer lo que se pretende medir al no ser claros, no se cuenta con la fórmula a utilizar.

#### **2.7 HALLAZGO N° 6: DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO INCOMPLETA**

**CONDICION:** Se solicitó el expediente con los documentos de respaldo del proceso de Formulación del Presupuesto del año 2013, para la verificación física de los mismos, se constató que no existe un adecuado control de la documentación, no se encontró información relacionada con la Reprogramación de abril 2013 (se documenta el oficio PLAN/0034-04-2013, de remisión de documento al Viceministro Administrativo, pero no las respuestas ni el proceso), el Informe de evaluación semestral ejercicio económico 2013 ni el Informe de Evaluación anual ejercicio económico 2013 (se documenta el oficio PLAN/0028-01-2014, para revisión y trámite del Informe de Evaluación Anual 2013, pero no las respuestas ni el proceso). Tampoco se documentan gestiones que respalden la atención de los informes recibidos, en este aspecto, la información que se detalla en el Apartado de Seguimiento de recomendaciones se debió solicitar a cada responsable de programa.







**CRITERIO:** En las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo V, Norma sobre Sistemas de Información se establece:

**5.5 Archivo Institucional:** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben de implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivo.

Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes.

**CAUSA:** No se cuenta con un sistema de información que asegure y/o facilite la confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte físico o electrónico, así como otras condiciones pertinentes tales como responsables del control y manejo, registro y archivo de la información, entre otros.

**EFFECTO:** Respaldo inadecuado de las gestiones realizadas en el proceso de formulación y aprobación interna del presupuesto, la ausencia de ese respaldo no permite determinar las responsabilidades de personas o unidades involucradas en esos procesos y dificulta la identificación y valoración de riesgos asociados al manejo de la información.

## 2.8 HALLAZGO N° 7: SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA

**Condición:** Se dio seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Informe de Seguimiento Semestral (formato digital) e Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2013, remitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional al Despacho Ministerial mediante oficio DGPN-SD-0088-2014 del 03-03-2014, con el objeto de verificar su cumplimiento e implementación por parte de las oficinas responsables.

Las recomendaciones emitidas por el Ministerio Hacienda en el Informe de Seguimiento Semestral para el Ejercicio Económico 2013 se detallan:

*3.1. Sobre la imposibilidad que tienen los programas de iniciar algunas contrataciones porque deben esperar que la cuota del segundo semestre esté liberada, es pertinente recordar que en casos muy justificados se pueden solicitar ante este ente rector ampliaciones de cuotas con el propósito de no entorpecer la ejecución presupuestaria, tal como se ha establecido en circulares<sup>2</sup> que regulan estos temas.*

*3.2. Se recomienda suministrar la información de acuerdo con los instructivos de esta Dirección General, ya que por ejemplo, las medidas correctivas para mejorar la ejecución presupuestaria no se abordó a nivel institucional, y en el caso de los recursos de crédito público externo se adjuntó un anexo con datos financieros que carecía de los problemas que tuvieron en la ejecución y los beneficios que percibe la sociedad con el avance del proyecto, información que tuvo que solicitarse de forma adicional.*

*3.3. Se puede decir que la inclusión de recomendaciones dadas por la Dirección General de Presupuesto Nacional para mejorar la programación presupuestaria ha sido aplicada de forma parcial, y aunque el MJP ha hecho ajustes para cumplir con la metodología utilizada por este ente rector, quedan pendientes elementos importantes como adecuar la redacción de los objetivos estratégicos institucionales para que sean*





*acordes con los indicadores de resultado; construir indicadores en sus diferentes dimensiones y desarrollar indicadores estratégicos asociados a productos, por lo cual se insta a la Institución a seguir avanzando en este sentido.*

*3.4. Se sugiere a Administración Penitenciaria revisar la metodología que está utilizando para estimar las metas de forma que se corrobore que no se esté ante una subestimación, ya que dos alcanzaron en el I semestre la proyección anual.*

*3.5. Se detectó en el cuadro N° 1 Avance de las metas de los indicadores de Administración Penitenciaria, que el período de corte de las estimaciones de recursos no corresponde al evaluado, por lo tanto se le reitera la recomendación de verificar los datos que suministra en los informes y/o actualizar los formularios para evitar generar dudas con respecto a su confiabilidad.*

*3.6. Se le señala a la jerarca institucional que su representada deberá considerar lo indicado en este aparte en los próximos informes de seguimiento y evaluación.*

No se documenta en el expediente, instrucciones giradas para la atención de las observaciones y recomendaciones de este informe.

En el caso de las observaciones y recomendaciones contenidas en el Informe de evaluación anual, mediante oficio DMJP-177-03-2014 del 10-03-2014, el Despacho Ministerial remite, para lo que corresponda, al Viceministro de Gestión Estratégica copia del oficio de remisión del informe anual. Por su parte del Despacho del Viceministro documenta el giro de instrucciones a los responsables de los diferentes programas, mediante oficios, sin embargo no se documenta en el expediente respuesta a las instrucciones, esta Auditoría, mediante correo interno del 29-09-2014, solicita a cada responsable de programa, información relacionada con la gestiones realizada. La información recopilada se detalla:

- VGE-492 de fecha 12-03-2014, dirigido al Sr. Gonzalo Elizondo Breedy, Coordinador General UEP-BID- Ministerio de Justicia y Paz, con el fin de que tome las acciones respectivas con relación a los puntos a continuación descritos, para la presentación de los próximos informes:

4.1. Se debe tomar en cuenta que aunque la UEP que administra los recursos de crédito público que se le autorizaron al MJP es un órgano de desconcentración máxima, está en la obligación de dar a conocer a la sociedad lo que está sucediendo con esos fondos, por lo tanto, se solicita que cuando se cuente con la información al respecto, la misma sea remitida a pesar de que no haya vencido el plazo para la rendición de cuentas.

No se documenta respuesta del Sr. Breedy a nuestra solicitud de referirse y documentar lo actuado para atender la instrucción girada por el Viceministro de Gestión Estratégica.

- VGE-493 de fecha 12-03-2014, dirigido al Sr. Manuel Fernández Rodríguez, Director Administrativo del Programa 783, con el fin de que tome las acciones respectivas con relación a los puntos a continuación descritos, para la presentación de los próximos informes:

4.3. Se solicita que tanto a nivel institucional como de programa se proporcionen los datos que se utilizan para obtener los resultados de las fórmulas de los indicadores con la finalidad de revisar los cálculos.

4.4. Si se considera que en los periodos económicos que el MJP tuvo ejecuciones mayores a un 90,0% fueron 2010 y 2011 en los cuales se les liberó en el primer semestre una cuota aproximada a un 91% del presupuesto; el 2012, cuando la cuota se liberó por trimestre, fue el de menor ejecución; y el 2013, que fue por semestre, se presenta un leve incremento, se evidencia que en efecto la liberación de la cuota influye en la ejecución presupuestaria, no obstante, el criterio de





esta Dirección General es que la institución debe recurrir al uso de mecanismos que el Ministerio de Hacienda ha habilitado para no entorpecer los procesos de contratación administrativa, entre ellos "la cuenta especial nula sin presupuesto" y la solicitud de ampliación de cuota en casos muy bien justificados".

4.5. Se le sugiere a Administración Penitenciaria que, en la medida de lo posible, haga el ejercicio de desarrollar objetivos estratégicos e indicadores que se orienten a resolver los problemas que ha identificado como retos del programa, principalmente en lo que se refiere a atender la sobrepoblación, el recursos humano y la infraestructura, los cuales son temas que se relacionan directamente con la población privada de libertad, sin dejar de lado la vinculación financiera con la programática.

4.6. Se requiere que se dé seguimiento a los informes que elabora el DGPN y se tomen en cuenta las recomendaciones que se hacen en cuanto a corroborar la exactitud de los datos que se están reportando; revisar la metodología de cálculo para establecer las metas con el propósito de evitar sub o sobre estimaciones; y desarrollar indicadores estratégicos de eficiencia, calidad y economía, así como asociados a la producción.

No se documenta respuesta del Sr. Fernández a nuestra solicitud de referirse y documentar lo actuado para atender la instrucción girada por el Viceministro de Gestión Estratégica.

- VGE-494 de fecha 12-03-2014, dirigido al Sr. Max Loria Ramírez, Viceministro de Paz, Jefe del Programa 780, Promoción para la Paz y la Convivencia Ciudadana, con el fin de que tome las acciones respectivas con relación a los puntos a continuación descritos, para la presentación de los próximos informes:

4.3. Se solicita que tanto a nivel institucional como de programa se proporcionen los datos que se utilizan para obtener los resultados de las fórmulas de los indicadores con la finalidad de revisar los cálculos.

4.4. Si se considera que en los periodos económicos que el MJP tuvo ejecuciones mayores a un 90,0% fueron 2010 y 2011 en los cuales se les liberó en el primer semestre una cuota aproximada a un 91% del presupuesto; el 2012, cuando la cuota se liberó por trimestre, fue el de menor ejecución; y el 2013, que fue por semestre, se presenta un leve incremento, se evidencia que en efecto la liberación de la cuota influye en la ejecución presupuestaria, no obstante, el criterio de esta Dirección General es que la institución debe recurrir al uso de mecanismos que el Ministerio de Hacienda ha habilitado para no entorpecer los procesos de contratación administrativa, entre ellos "la cuenta especial nula sin presupuesto" y la solicitud de ampliación de cuota en casos muy bien justificados".

4.6. Se requiere que se dé seguimiento a los informes que elabora el DGPN y se tomen en cuenta las recomendaciones que se hacen en cuanto a corroborar la exactitud de los datos que se están reportando; revisar la metodología de cálculo para establecer las metas con el propósito de evitar sub o sobre estimaciones; y desarrollar indicadores estratégicos de eficiencia, calidad y economía, así como asociados a la producción.

Como respuesta a nuestra consulta, la Licda. Virginia Barquero González, Directora Administrativa del Viceministerio de Paz señala que desconoce si se realizó alguna gestión al respecto por cuanto no se consideró su participación y que en consulta al Despacho del Viceministro de Paz se informó que no se documenta la emisión de ningún oficio de respuesta. Señala además que al recibir copia del informe, lo remitió a las distintas direcciones del Viceministerio solicitándoles atender lo señalado por el ente regulador y una reunión para hablar del tema y adoptar medidas correctivas, misma que no se realizó.

- VGE-495 de fecha 12-03-2014, dirigido al Sr. William Madriz Cedeño, Coordinador del Programa 779: Actividad Central, con el fin de que tome las acciones respectivas con relación a los puntos a continuación descritos, para la presentación de los próximos informes:





4.3. Se solicita que tanto a nivel institucional como de programa se proporcionen los datos que se utilizan para obtener los resultados de las fórmulas de los indicadores con la finalidad de revisar los cálculos.

4.4. Si se considera que en los periodos económicos que el MJP tuvo ejecuciones mayores a un 90,0% fueron 2010 y 2011 en los cuales se les liberó en el primer semestre una cuota aproximada a un 91% del presupuesto; el 2012, cuando la cuota se liberó por trimestre, fue el de menor ejecución; y el 2013, que fue por semestre, se presenta un leve incremento, se evidencia que en efecto la liberación de la cuota influye en la ejecución presupuestaria, no obstante, el criterio de esta Dirección General es que la institución debe recurrir al uso de mecanismos que el Ministerio de Hacienda ha habilitado para no entorpecer los procesos de contratación administrativa, entre ellos "la cuenta especial nula sin presupuesto" y la solicitud de ampliación de cuota en casos muy bien justificados".

4.6. Se requiere que se dé seguimiento a los informes que elabora el DGPN y se tomen en cuenta las recomendaciones que se hacen en cuanto a corroborar la exactitud de los datos que se están reportando; revisar la metodología de cálculo para establecer las metas con el propósito de evitar sub o sobre estimaciones; y desarrollar indicadores estratégicos de eficiencia, calidad y economía, así como asociados a la producción.

En su respuesta mediante correo del 29-09-2015, el Sr. Madriz señala que en su momento se conversó con las funcionarias de Planificación con respecto al punto 4.3 por cuanto es un tema que se ve en ese Departamento. En relación al punto 4.4., si bien no se respondió en ese momento si señala que es más complicado ejecutar el presupuesto en trimestres. El presupuesto del Programa 779 es muy pequeño, el trámite se realiza mediante contrataciones directas lo que hace difícil una buena justificación para solicitar la liberación de cuota o la cuenta especial nula. En relación a punto 4.6 no se da respuesta.

- VGE-496 de fecha 12-03-2014, dirigido a la Sra. Bianca Ramírez Zamora, Coordinadora de la Secretaría de Planificación, con el fin de que tome las acciones respectivas con relación a los puntos a continuación descritos, para la presentación de los próximos informes:

4.1. Se debe tomar en cuenta que aunque la UEP que administra los recursos de crédito público que se le autorizaron al MJP es un órgano de desconcentración máxima, está en la obligación de dar a conocer a la sociedad lo que está sucediendo con esos fondos, por lo tanto, se solicita que cuando se cuente con la información al respecto, la misma sea remitida a pesar de que no haya vencido el plazo para la rendición de cuentas.

4.2. Se requiere que en próximos informes se presente a nivel institucional el análisis de los factores que han incidido en la ejecución presupuestaria y sus correspondientes medidas correctivas, ya que el MJP lo aborda a nivel de programa.

4.3. Se solicita que tanto a nivel institucional como de programa se proporcionen los datos que se utilizan para obtener los resultados de las fórmulas de los indicadores con la finalidad de revisar los cálculos.

4.4. Si se considera que en los periodos económicos que el MJP tuvo ejecuciones mayores a un 90,0% fueron 2010 y 2011 en los cuales se les liberó en el primer semestre una cuota aproximada a un 91% del presupuesto; el 2012, cuando la cuota se liberó por trimestre, fue el de menor ejecución; y el 2013, que fue por semestre, se presenta un leve incremento, se evidencia que en efecto la liberación de la cuota influye en la ejecución presupuestaria, no obstante, el criterio de esta Dirección General es que la institución debe recurrir al uso de mecanismos que el Ministerio de Hacienda ha habilitado para no entorpecer los procesos de contratación administrativa, entre ellos "la cuenta especial nula sin presupuesto" y la solicitud de ampliación de cuota en casos muy bien justificados".

4.5. Se le sugiere a Administración Penitenciaria que, en la medida de lo posible, haga el ejercicio de desarrollar objetivos estratégicos e indicadores que se orienten a resolver los problemas que ha identificado como retos del programa, principalmente en lo que se refiere a atender la





sobrepoblación, el recursos humano y la infraestructura, los cuales son temas que se relaciona directamente con la población privada de libertad, sin dejar de lado la vinculación financiera con la programática.

4.6. Se requiere que se dé seguimiento a los informes que elabora el DGPN y se tomen en cuenta las recomendaciones que se hacen en cuanto a corroborar la exactitud de los datos que se están reportando; revisar la metodología de cálculo para establecer las metas con el propósito de evitar sub o sobre estimaciones; y desarrollar indicadores estratégicos de eficiencia, calidad y economía, así como asociados a la producción.

Mediante correo del 30-09-2014 la Sra. Ramírez indica que esa Secretaría no realizó respuesta formal al oficio considerando que la instrucción era con el fin de que se tomaran las acciones respectivas para la presentación de los próximos informes, en su lugar se continuó implementando acciones encaminadas a cumplir con los aspectos citados como observaciones y recomendación. Para tal efecto adjunta oficios relacionados al seguimiento que corresponde a la Secretaria y señala que además se han realizado reuniones con involucrados de los diversos programas, con el propósito de revisar, analizar y proponer medidas de mejora, gestión que no fue documentada.

No se documenta la asignación de instrucciones a ninguna unidad administrativa asociadas a las observaciones y recomendaciones 7 y 8 que se citan:

4.7. Se le reconoce al MJP el avance que tuvo en cuanto a redacción y amplitud de las justificaciones y se insta a que continúe progresando en este aspecto y en las debilidades que se describen en este informe.

4.8. Se requiere que la Jerarca Institucional tome en cuenta lo indicado en este aparte y el de "Resultados de la gestión" en los próximos informes de seguimiento y evaluación.

**Criterio:**

- Informe de Seguimiento Semestral (formato digital).
- Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2013, remitido por la Dirección General de Presupuesto Nacional al Despacho Ministerial mediante oficio DGPN-SD-0088-2014 del 03-03-2014.

**Causa:**

No se logró identificar la asignación de responsabilidades para la atención de las recomendaciones emitidas por la instancia rectora. Sí bien la consulta se realizó para los informes del período presupuestario 2013, la respuestas recibidas en el presente año evidencian que éstas condiciones se mantienen.

**Efecto:**

Incumplimiento de la atención de recomendaciones, no se documentan actividades de mejora. Riesgo que persistan deficiencias importantes reportadas en los informes elaborados por este ente fiscalizador, principalmente, en la edificación de indicadores.

**2.9 HALLAZGO N° 8: VALORACION DE RIESGOS**

En materia de valoración de riesgos, se tiene que la Ley General de Control Interno, N° 8292, establece; en su Artículo 14. —Valoración del riesgo, los deberes del jerarca y los titulares subordinados. Por su parte las Normas para el Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), dispone lo pertinente en sus Normas 3.1. Valoración del Riesgo, Norma 3.2. Sistema Específico de Valoración del Riego Institucional (SEVRI) y Norma 3.3. Vinculación con la Planificación Institucional.





Desde el 2007 se oficializó un marco regulatorio asociado a la materia de riesgos, el cual fue actualizado en noviembre del 2012, no obstante para el período objeto de estudio no se había materializado su operacionalización. Del documento de cita se extrae:

**4.2.1 Política Institucional sobre la valoración del riesgo**

*La valoración del riesgo institucional se realiza en cada uno de los objetivos institucionales Y las actividades desarrolladas para su cumplimiento.*

*Se contara con la valoración del riesgo para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y los objetivos específicos de las diferentes instancias en vinculación con el cumplimiento de la Misión y Visión Institucional.*

*Las medidas de administración del riesgo serán incorporadas en la programación Institucional para su seguimiento y ejecución.*

*La valoración del riesgo se realizara de manera anual o cada vez que un jerarca o titular Subordinado asuma funciones en una nueva jefatura o centro de trabajo.*

*Los servidores de la institución deben reconocer los principales riesgos asociados al cumplimiento del objetivo de las actividades que realizan.*

*La metodología contenida en el documento de cita es de aplicación obligatoria en las dependencias que conforman Actividad Central, Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana, Director General de Adaptación Social, y Patronato de Construcciones, Instalaciones, y Adquisición de Bienes.*

Sin embargo es hasta el año 2014 que bajo la coordinación de la Oficina de Planificación se identifican y analizan los riesgos relevantes asociados al quehacer institucional y se analiza el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran. Información que se ha oficializado y divulgado mediante el documento SEVRI-MJP-Informe 2014, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.

No obstante para el período objeto de estudio no se contaba con dicho instrumento, resulta pertinente su análisis para la aplicación en los procesos de formulación de presupuesto a futuro.

De análisis del Informe de valoración de riesgos en hoja electrónica de Excel "SEVRI-MJP-Informe 2014, se determina la indicación de procesos asociados a la gestión presupuestaria en las siguientes unidades administrativas:





## DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA

2015-04

Dependencia	Proceso	N° Riesgos	Nivel de Riesgo		Categoría
			Inherente	Residual	
Oficialía Mayor	Gestión de Compras	4	1,7	1,08	Leve
	<b>Gestión Presupuestaria</b>	5	5,4	0,48	Aceptable
	Gestión de Pagos	4	1,38	0,43	Aceptable
	Sub Total	13	3,02	0,65	Leve
Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional	Gestión de Proyectos Especiales	16	2,43	2,08	Moderado
	Gestión de Seguimiento y Evaluación	3	1,67	1,83	Moderado
	<b>Gestión de Planes y Presupuesto</b>	4	2,43	1,7	Moderado
	Gestión y Calidad Institucional	12	1,92	1,55	Moderado
	Gestión de Planeamiento Estratégico	3	1,27	0,47	Aceptable
	Sub Total	38	2,11	1,72	Moderado
Dirección Financiera	Gestión del Fondo de Caja Chica. (Tesorería)	6	2,13	0,48	Aceptable
	<b>Gestión Presupuestaria. (Presupuesto)</b>	11	2,99	0,46	Aceptable
	Gestión Contable. (Contabilidad)	8	2,54	0,46	Aceptable
	Sub Total	25	2,64	0,47	Aceptable
Dirección Administrativa	Gestión de Compras	5	3,08	1,92	Moderado
	Gestión de Almacenes e Inventarios	16	1,94	0,88	Leve
	<b>Gestión Presupuestaria</b>	5	5,4	0,84	Leve
	Gestión de Pagos	5	1,8	0,6	Aceptable
	Gestión Alimentaria	14	2,59	0,6	Aceptable
	Sub Total	45	2,64	0,87	Leve
Patronato de Construcciones Instalaciones y Adquisición de Bienes	Comercialización	8	3,35	2,84	Moderado
	Contratación	10	2,13	0,85	Leve
	<b>Presupuesto</b>	7	2,87	0,76	Leve
	Infraestructura Penitenciaria	11	2,21	0,75	Leve
	Gestión Contable	7	2,2	0,46	Aceptable
	Incentivo Económico a los Privados de Libertad	6	1,6	0,3	Aceptable
	Caja Chica	4	2,58	0,3	Aceptable
	Sub Total	53	2,41	0,96	Leve

El detalle de los riesgos identificados para cada unidad administrativa, asociados al proceso presupuestario se presenta a continuación:





**Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional**

OBJETIVO	TAREA	RIESGO	NIVEL
<b>Proceso: Gestión de Planes y Presupuesto</b>			
Coadyuvar en la elaboración y control de los planes programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, en vinculación con los recursos financieros correspondientes a la Institución	Elaboración de la propuesta de programación presupuestaria.	Que la propuesta no sea el reflejo de una programación vinculada al ejercicio presupuestario estimado.	0.5
Coadyuvar en la elaboración y control de los planes programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, en vinculación con los recursos financieros correspondientes a la Institución	Sesiones de trabajo con Jefaturas del nivel Departamental, a efectos de presentar lineamientos metodológicos e institucionales.	Que las Jefaturas no lideren el proceso en sus unidades.	0.7
Coadyuvar en la elaboración y control de los planes programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, en vinculación con los recursos financieros correspondientes a la Institución.	Recopilación, revisión y análisis de la información suministrada por las diversas instancias.	Que las instancias remitan de forma tardía y/o errónea la información.	0.7
Coadyuvar en la elaboración y control de los planes programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo, en vinculación con los recursos financieros correspondientes a la Institución.	Elaboración de la propuesta de programación presupuestaria.	Que la propuesta no sea el reflejo de una programación vinculada al ejercicio presupuestario estimado.	0.5

**Dirección Financiera**

OBJETIVO	TAREA	RIESGO	NIVEL
<b>Proceso: Gestión Presupuestaria. (Presupuesto)</b>			
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Anteproyecto de Presupuesto.	Que los programas no envíen la documentación en el tiempo establecido (AP)	4,5
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Anteproyecto de Presupuesto.	No se ingresan los datos del ante proyecto de presupuesto en el sistema de Formulación Presupuestaria.	1,5
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Traslado de Partidas.	Que las unidades gestoras envíen la documentación con errores en los montos, sub partidas o en las justificaciones.	2,5
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Traslado de Partidas.	No se ingresan los datos del traslado de partidas en el sistema SFP.	1,8





<b>OBJETIVO</b>	<b>TAREA</b>	<b>RIESGO</b>	<b>NIVEL</b>
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Análisis de Solicitudes De Pedido.	La solicitud de pedido presenta errores en su confección.	1,5
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Trámite de sesión de facturas.	Que el sedente o cesionario envíe la información (requisitos) incompleta.	4,2
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Trámite de sesión de facturas.	Que el cedente y el cesionario envíen la documentación de cesión con errores en la información que contienen la escritura pública como: el número de cuenta bancaria, los números de cédula de los representantes legales, numero de solicitud de pedido o algún otro dato que si se adjunta a la documentación pero que no se contempla en la escritura.	4,2
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Trámite de sesión de facturas.	Expediente de cesión presenta inconsistencias	4,2
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Trámite de sesión de facturas.	Que no se logre elaborar el oficio de envío a la Dirección Jurídica.	1,5
Tramitar los Recursos financieros requeridos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, a través de las etapas de la formulación de presupuesto: Consolidación, programación financiera, ejecución, modificaciones presupuestarias y liquidación de los recursos financieros de los diferentes programas del Ministerio, según la normativa dada por los distintos entes rectores.	Trámite de sesión de facturas.	Que no confirmen el recibido conforme de la mercadería por correo electrónico.	2,5

**Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes**

<b>OBJETIVO</b>	<b>TAREA</b>	<b>RIESGO</b>	<b>NIVEL</b>
<b>Proceso: Presupuesto</b>			
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Informe Mensual Presupuestario.	Unidad de contabilidad y presupuesto, no remitan informes de ejecución presupuestaria, mensualmente.	0.7



## DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA

2015-04

Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Ejecución Presupuestaria.	Ausencia del personal responsable de la realización de las diversas tareas y actividades del proceso.	0.5
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Ejecución Presupuestaria.	Presentación de solicitudes de pedido de bienes y servicios sin contenido presupuestario.	
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico	Ejecución Presupuestaria	Alta variabilidad en la calidad y duración de ejecución de las diversas tareas y actividades del proceso.	0.7
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Ejecución Presupuestaria.	Las dependencias no ejecutan el presupuesto asignado.	0.9
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Ejecución Presupuestaria.	Solicitud de compra de bienes y servicio no coincidentes con la programación anual de trabajo.	0.5
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Confección del presupuesto Ordinario.	Que el presupuesto no se remita en tiempo y forma para su aprobación.	0.7

### Oficialía Mayor

OBJETIVO	TAREA	RIESGO	NIVEL
<b>Proceso: Gestión Presupuestaria</b>			
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Formulación del Presupuesto	Mala proyección de los recursos	0.9
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Traslado de Partidas	Dejar desprotegida una partida presupuestaria con compromiso	0.9
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Creación de Reservas	Proporcionar información errónea	0.9
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Formulación del Presupuesto	Manipulación de la información	0.9
Planear, sistematizar, medir e integrar las actividades, recursos y resultados que la institución debe desarrollar en el ejercicio económico.	Caducos	Caducar una reserva presupuestaria sin haber realizado el pago al proveedor	0.9

### Dirección Administrativa

OBJETIVO	TAREA	RIESGO	NIVEL
<b>Proceso: Gestión Presupuestaria</b>			
Formular, controlar y evaluar el uso de los recursos financieros requeridos por las dependencias pertenecientes al programa presupuestario de la Administración Penitenciaria, favoreciendo la gestión pública para la prestación de un servicio de calidad.	Normas y procedimientos de ejecución presupuestaria.	No aprobación del anteproyecto, traslados de partidas o informes de ejecución presupuestaria por parte de las autoridades competentes	5,4
Formular, controlar y evaluar el uso de los recursos financieros requeridos por las dependencias pertenecientes al programa presupuestario de la Administración Penitenciaria, favoreciendo la gestión pública para la prestación de un servicio de calidad.	Ejecución presupuestaria.	La no ejecución de los recursos impide la realización de los proyectos a cargo de la Dirección General	5,4
Formular, controlar y evaluar el uso de los recursos financieros requeridos por las dependencias pertenecientes al programa presupuestario de la Administración Penitenciaria, favoreciendo la gestión pública para la prestación de un servicio de calidad.	Traslado de partidas.	Que la proyección de ejecución del presupuesto no se realice. Que las necesidades de la Institución no sean atendidas	5,4



OBJETIVO	TAREA	RIESGO	NIVEL
Formular, controlar y evaluar el uso de los recursos financieros requeridos por las dependencias pertenecientes al programa presupuestario de la Administración Penitenciaria, favoreciendo la gestión pública para la prestación de un servicio de calidad.	Elaboración de informes de ejecución presupuestarias.	No presentar los informes a las autoridades competentes de acuerdo al cronograma establecido.	5,4

Del análisis de los riesgos identificados para el proceso presupuestario en las diferentes unidades administrativas involucradas se determina que los hallazgos señalados en el estudio no están contemplados ni en los procesos ni en los riesgos enlistados.

No se visualiza la identificación de riesgos asociados a las deficiencias en la asignación de recursos humanos, elaboración de manuales, conformación de la Comisión de Presupuesto, definición de indicadores, respaldo del proceso de análisis y aprobación del anteproyecto, definición de políticas para la priorización de actividades a financiar, seguimiento de recomendaciones, entre otros.

**Criterio:**

- Ley General de Control Interno, N° 8292.
- Normas para el Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), La Gaceta N° 26 del 06-02-2009.
- Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional del Ministerio de Justicia y Paz, (SEVRI - MJP), SIGI 04 D 01, Noviembre, 2012.
- SEVRI-MJP-Informe 2014.

**Causa:**

La falta de claridad en la asignación de responsabilidades que afecta la identificación de riesgos asociados.

**Efecto:**

El proceso de identificación de riesgos no cubre todas las actividades asociadas a la formulación y liquidación presupuestaria, no se visualizan cambios tendientes a minimizar o eliminar los hallazgos determinados en el presente estudio.

**3. CONCLUSIONES**

De análisis de los resultados obtenido en el presente estudio y de la lectura de los informes de seguimiento semestral y evaluación anual generados por el Ministerio de Hacienda se evidencia que el Ministerio de Justicia y Paz ha venido implementando acciones correctivas en el proceso de formulación y evaluación presupuestaria, no obstante todavía se presenta incumplimiento de requisitos establecidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Muchos de los señalamientos realizados por el órgano rector se asocian a la confiabilidad de la información y a la construcción de indicadores estratégicos de eficiencia, calidad y economía y los asociados a producción. Deficiencia que ha sido señalada anteriormente por esta Auditoría.

A partir de la conformación de la Comisión de Presupuesto Institucional y de la divulgación del Manual de Procedimientos de la Oficialía Mayor para la Integración de la Propuesta de Anteproyecto de Presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz, se hace necesaria la revisión de competencias asignadas y la definición clara de responsabilidades en atención a las deficiencias señaladas en el presente informe.





#### **4. RECOMENDACIONES**

En razón de las situaciones señaladas por esta Dirección, en el presente estudio y con la finalidad de que las mismas sean consideradas, se plantean las siguientes recomendaciones:

##### **AL DESPACHO MINISTERIAL**

1. Revisar y documentar en forma adecuada la asignación de funciones de las instancias involucradas en los procesos de formulación y aprobación interna del presupuesto, considerando la conformación reciente de la Comisión de Presupuesto Institucional.
2. Girar instrucciones a las instancias pertinentes a fin de definir las políticas, procedimientos y documentos mínimos requeridos para el análisis técnico de la asignación de fondos, asociado a las metas de las diferentes instancias, el proceso de aprobación y retroalimentación de las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto
3. Instruir a las instancias involucradas sobre la conveniencia de documentar en Manuales de Funciones y Procedimientos la asignación de responsabilidades, identificación de procesos, funciones y actividades que orienten la labor de coordinación, control y seguimiento del proceso de formulación y aprobación interno del presupuesto.
4. Realizar las gestiones necesarias para brindar la capacitación y acompañamiento necesarios a los diferentes programas presupuestarios del Ministerio de Justicia y Paz en la construcción de indicadores estratégicos (eficiencia, calidad y economía) y los asociados a productos de forma que permitan medir la efectividad.
5. Girar instrucciones a la instancia pertinente a fin de que se proceda a la revisión de la metodología de cálculo de los indicadores del Ministerio de Justicia y Paz que sobrepasan las metas establecidas para evitar casos de subestimaciones, asegurando además que se establezca una forma homogénea para que la medición de los indicadores.
6. Asignar una unidad responsable del análisis de datos contenidos en los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios y en los Informes de Seguimiento Semestrales e Informes de Evaluación Anuales, que brinden la asesoría pertinente al máximo jerarca.
7. Girar instrucciones a las unidades administrativas involucradas en el proceso de formulación y aprobación interna del presupuesto para la definición y establecimiento de un sistema de información que asegure y/o facilite la confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte físico o electrónico, así como otras condiciones pertinentes tales como responsables del control y manejo, registro y archivo de la información, la actualización de las fuentes de datos y la disponibilidad de estos para cualquier consulta y facilitar su validación.  
Es importante recordar que los sistemas de información son uno de los cinco componentes funcionales del Sistema de Control Interno y se refiere al conjunto de elementos y condiciones vigentes en una institución para ejecutar de manera organizada, uniforme y consistente las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.
8. Girar instrucciones a la Oficina de Planificación para que en coordinación con las unidades administrativas involucradas valoren la identificación y gestión de riesgos asociados a los hallazgos determinados en el presente estudio.
9. Asignar responsabilidades y girar instrucciones para el fiel cumplimiento de las recomendaciones giradas por el Ministerio de Hacienda en el Informe Semestral de Seguimiento y en el Informe de Evaluación Anual.
10. Velar por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el INF-2012-02, asociadas a los procesos de planificación y presupuesto.





**ANEXO N° 1**

**Marco Legal**

1. Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, 07-11-1949.
2. Ley N° 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 16-10-2001.
3. Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 02-05-1978.
4. Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, Gaceta N° 169 del 04-09-2002.
5. Decreto N° 32874-H del Reglamento General del Fondo de Caja Chica, 31-01-2006. Papeles
6. Decreto N° 33242-J, Creación de la Oficina de Planificación Institucional del Ministerio de Justicia, Gaceta N° 148, del 03-08-2006.
7. Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, Decreto N° 26402-H, Gaceta N° 207 del 20-10-1997.
8. Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Gaceta N°74, del 18-04-06.
9. Reglamento sobre el visado de gastos con cargo al Presupuesto de la República. Resolución R-2-2003-CO-DFOE del 01-12-2003.
10. Decreto N° 37042-H, Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2013.
11. Decreto N° 37043-H. Directrices Generales en Materia Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2013.
12. Decreto N° 37077-H. Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
13. Decreto N° 37078-H. Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales en Materia Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
14. Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto 2013. Ministerio de Hacienda.
15. Decreto 37542-H, traslado de partidas, publicado en la Gaceta 45 de 05-03-2013, Alcance digital 42.
16. Decretos 37591-H, Primer Traslado de partidas en los Órganos del Gobierno de la República, Gaceta 52 de 14-03-2013, Alcance Digital 49.
17. Decreto 37698-H, Segundo Traslado de partidas, publicado en la Gaceta 98 de 23-05-2013. Papeles de trabajo físicos del estudio.
18. Decreto 37795-H, Tercer traslado de partidas, publicado en la Gaceta 135 de 15-07-2013. Papeles de trabajo físicos del estudio.
19. Decreto 37989-H, Cuarto Traslado de partidas, publicado en la Gaceta 202 de 21-10-2013. Papeles de trabajo físicos del estudio.
20. Decreto Ejecutivo N° 32031-H Reglamento para el pago de Gastos de Representación en el Gobierno de la República y sus Órganos Adscritos.
21. Ley N° 9103. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2013, Alcance 204 a la Gaceta N° 242 del 14-12-2012.
22. Ley N° 9166, Modificación a la Ley N° 9103, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario y Primer Presupuesto Extraordinario, Gaceta 180 del 19-09-2013, Alcance Digital 124.
23. Ley N° 9193, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario y Ley N° 9194, modificación de la Ley N° 9193 y Segundo Presupuesto Extraordinario, Gaceta 235 del 05-12-2013. Alcance Digital 131.



- 24.** Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda, mayo 2012.
- 25.** Circulares DGPN-136-2010 y Circular DGPN-699-2010/TN-1084-2010 del 11-11-2010. Lineamiento técnico para regular la programación financiera de la ejecución presupuestaria de la República.
- 26.** Manual de Procedimientos Código MP-00. Dirección General de Presupuesto Nacional. Describe el presupuesto costarricense circunscrito a la interacción de la Dirección General de Presupuesto Nacional con la Administración Central (Constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias), los Poderes Legislativos y Judicial, y el Tribunal supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares.
- 27.** Manual de Procedimientos de la Ejecución Presupuestaria del Gasto de forma desconcentrada en el Gobierno Central. Viene a sustituir el Manual de procedimientos desconcentrado oficializado mediante resolución No. DM-1111-97.
- 28.** Circular de Pagos de la Hacienda Pública. Gaceta 77. 24-04-1990.
- 29.** Manuales de Usuario del SIGAF, página Web Ministerio de Hacienda.
- 30.** Informe de Evaluación Anual Ejercicio Económico 2013, Ministerio de Justicia y Paz.
- 31.** R-DC-24-2012. Contraloría General de la República, 26-03-2012. Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE.
- 32.** R-CO-61-2005, Directriz N°. D-1-2005-CO-DFOE, artículo 11 LGCI, del Despacho de la Contralora General en ejercicio de las doce horas del 24-06-2005.
- 33.** Resolución R-DC-54-2010, Contraloría General de la República, 12-03-2010. Directrices generales a los sujetos pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro y validación de información en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP). D-1-2010-DC-DFOE. Gaceta N° 66 del 07-04-2010.
- 34.** Normas Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Resolución R-CO-9-2009, del 26-01-2009.
- 35.** Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009 del 16-12-2009 emitido por la Contraloría General de la República, Gaceta N° 28 del 10-02-2010.
- 36.** Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-GASP (R-DC-064-2014), Publicado en La Gaceta N° 184 del 25-09-2014).

