



## AUDITORÍA INTERNA

# INFORME

**Fecha:** Diciembre 13, 2017

**Número:** INF-2017-08

**Licenciada**

**Cecilia Sánchez Romero**  
**Ministra de Justicia y Paz**  
**S. D.**

**Estimada señora:**

Me permito someter a su estimable atención el informe INF-2017-08 sobre los resultados del Estudio de la cuenta de jornales de privados de libertad del Sistema Penitenciario Nacional.

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. Hannia Arce Rojas en representación del Viceministro de Gestión Estratégica, Licda. Margaux Hernández, en representación del Jefe del Departamento Administrativo, Licda. María Castro Quesada y Licda. Karol Piedra Díaz del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes.

En relación con los resultados obtenidos en el estudio realizado, esta Auditoría considera que no son del todo satisfactorios, por lo que es conveniente que se pongan en práctica las recomendaciones que se enumeran.

Cabe señalar, que de conformidad con el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, al contener el informe recomendaciones dirigidas 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**

**PSL/SSO/**

**ADJ: Informe INF-2017-08**

- ✉ Lic. Alejandro Redondo Soto, **Viceministro de Gestión Estratégica**
- ✉ Lic. Mariano Barrantes Angulo, **Director General de Adaptación Social a.i.**
- ✉ Licda. Rosaura Sáenz Rodríguez, **Directora Ejecutiva PCIAB**
- ✉ Lic. Manuel Fernández Rodríguez, **Jefe Departamento Administrativo DGAS**
- @ Lic. Pablo Siles Loaiza, **Encargado del estudio**





## INFORME

**Estudio:** EE-EE-004-2016

**Nombre del Estudio:** Estudio de la cuenta de jornales de privados de libertad del Sistema Penitenciario Nacional.

**Gerencia Auditoria:** Estudios Especiales

**Origen del Estudio:** Plan Anual de Trabajo de la Auditoria Interna y solicitud de jerarcas

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

**Encargado del Estudio:** Lic. Pablo Siles Loaiza

**Objetivo General:** Evaluar la razonabilidad, la suficiencia y la efectividad del sistema de control interno establecido y del cumplimiento del marco jurídico y técnico relacionado.

### Objetivos Específicos:

1. Evaluar el cumplimiento del marco jurídico y técnico aplicable.
2. Identificar y evaluar los procedimientos utilizados en el proceso de pago de incentivo económico a los privados de libertad
3. Determinar la corrección de los pagos de jornales realizados con cargo al Presupuesto Nacional y al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, durante el período objeto de estudio.
4. Determinar la suficiencia y adecuación de los documentos de respaldo, registros y controles establecidos en el pago de incentivo económico a los privados de libertad.

El estudio se realizó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoria interna, específicamente, las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-NGASP (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 (R-DC-119-2009).

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Antecedentes

El presente estudio se realizó en atención al programa anual de trabajo de la Auditoria Interna, considerando la importancia a nivel institucional del pago de incentivo económico a los privados de libertad con cargo al Presupuesto Nacional y al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes (en adelante denominado Patronato) y solicitud del Despacho del Oficial Mayor, N° OM-0596-2015.

### 1.2. Alcance del estudio

El estudio se inició con el objetivo de evaluar el proceso de pago de incentivo económico a los privados de libertad con cargo al Presupuesto Nacional y al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, incluyendo revisiones de los procedimientos y del sistema de control interno asociado. En el estudio se consideró el período de enero a diciembre del 2016.

### 1.3. Disposiciones de la Ley General de Control Interno

Con el fin de prevenir al jerarca 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, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

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

#### 1.4. Limitaciones

Durante el desarrollo del estudio se presentaron situaciones que afectaron el cumplimiento de los plazos establecidos, así como el alcance de los objetivos del mismo, entre los que se destacan los siguientes:

- Al estar estipuladas las fechas de pago quincenales o mensuales, no se pudo abarcar el universo auditable completo ya que se dificultaba estar presente en varios Centros al mismo tiempo. Por lo que para la aplicación de las pruebas, se consideraron los lugares a visitar, de acuerdo con el riesgo por el monto asignado y el volumen de transacciones.
- No se logró verificar los pagos de jornales con cargo al Patronato dado que en los Centros visitados ya se habían realizado los respectivos pagos.
- No fue posible verificar el proceso de pago en el CAI Pérez Zeledón, por cuanto a pesar de que se había coordinado previamente nuestra llegada en la fecha de pago indicada por la Administradora,



al llegar al Centro, se indicó que no se encontraba ningún funcionario de la Administración presente, al solicitar colaboración de la Dirección, se informó que tampoco se encontraba (según detalles suministrados participaban en una reunión conjunta).

## 2. COMENTARIOS

### 2.1. MARCO LEGAL

La recopilación de información sobre normas, pronunciamientos, leyes, reglamentos, directrices manuales y otras disposiciones aplicables, relacionadas con el objeto de estudio, se evalúan con amparo en las normas detalladas en el **Anexo N° 1**.

Se procedió a enlistar las disposiciones aplicables al estudio, analizando la información recopilada, señalando los artículos o párrafos vinculados al tema, verificando su vigencia, suficiencia, aplicabilidad y correspondencia con la materia.

De la información recopilada resulta de interés señalar la Circular N° 17-09 del 30-11-2009, suscrita por la Licda. Virginia Barquero González, Directora Administrativa-de Adaptación Social, en ese entonces, referida a los Procesos de trabajo a observar en el reconocimiento del incentivo económico a la población penal cubierto con fondos del Presupuesto Nacional, en la cual se detallan los antecedentes, normativa aplicable, los procedimientos asociados a: pago, liquidación, solicitud de ocupaciones, cambios de categoría, horarios, cobertura de los servicios de salud, cobertura indemnizatoria del trabajo penitenciario y la clasificación por categorías ocupacionales. Información que fue complementada con el oficio DA-0840-2016 del 20-10-2016, suscrito por el Lic. Manuel Fernández Rodríguez, Jefe del Departamento Administrativo de Adaptación Social.

No obstante, la información contenida en ambos documentos resulta insuficiente para documentar en forma apropiada los procedimientos y puntos de control requeridos en el proceso de pago y liquidación del fondo objeto de estudio. Es así como en el oficio citado se señala que se está en proceso de levantamiento del manual con las principales rutinas desarrolladas por el Departamento Administrativo y que a lo interno de los Centros no existen manuales de las funciones asignadas a la población privada de libertad.

En relación con el incentivo cubierto con fondos del Patronato, es pertinente citar la Subcarpeta denominada PCIAB 04, disponible en la Carpeta SIGI bajo los Códigos PCIAB 04.1-Apertura, PCIAB 04.2-Pago y liquidación, PCIAB 04.3-Arqueo y PCIAB 04.4-Cierre, todos del 11-08-2015, en los cuales se detallan el objetivo, alcance, fundamento legal, los responsables, la descripción del procedimiento, el detalle de los documentos relacionados, los formularios a utilizar y un diagrama multicolumnar del procedimiento.

No obstante en el detalle de los procedimientos no se evidencia coordinación ni con el Departamento Industrial y Agropecuario ni con el Departamento de Arquitectura, coordinación que resulta relevante al considerar que en el oficio DF-PCIAB-212-2016 se indicó que en relación a la solicitud de información (sobre el detalle de las competencias y funciones asignadas para el pago de incentivo económico a los privados de libertad; la definición de las actividades que se ejecutan en cada Centro, nombre del responsable de la supervisión; manuales de funciones para las principales rutinas y lista de funcionarios, encargados de las áreas involucradas del pago de los Jornales a nivel nacional), se indicó que no se suministra la información por cuanto no correspondía a ese departamento proporcionarla, sino al Departamento Industrial y Agropecuario y/o al Departamento de Arquitectura, quienes son los encargados de gestionar y desarrollar los proyectos en los que participa la población.

#### 2.1.1 Hallazgo 1: Falta de coordinación entre Patronato y otras Instancias

**Condición:** Se determinó que el Patronato no coordina labores con el Departamento Industrial y Agropecuario ni con el Departamento de Arquitectura, lo cual es fundamental para el proceso de pago de incentivo económico al estar las tres áreas involucradas en el proceso.



**Criterio:** La ley 4762 establece para el Patronato en el Artículo 13, lo siguiente:

- b) Vender directamente los productos excedentes, provenientes de las actividades agropecuarias, industriales y artesanales del sistema penitenciario, a dependencias del Estado, instituciones autónomas, o al sector privado;
- c) Atender, con el producto a que se refiere el inciso anterior, los gastos por remuneración, servicios, suministros y materiales destinados a la operación de las mencionadas actividades agropecuarias, industriales y artesanales.

**Causa:** Falta de comunicación entre ambas instancias, se confieren funciones una a la otra en las mismas condiciones, lo que genera que no exista homogeneidad en los procesos.

**Efecto:** Desconocimiento de las competencias y funciones asignadas para el pago de incentivo económico a los privados de libertad; la definición de las actividades que se ejecutan en cada Centro, nombre del responsable de la supervisión; manuales de funciones para las principales rutinas y lista de funcionarios, encargados de las áreas involucradas del pago de los Jornales a nivel nacional.

## 2.2. COMPETENCIAS

De conformidad con el oficio D.A.0840-2016 del 20-10-2016 suscrito por el Lic. Manuel Fernández Rodríguez, Jefe del Departamento Administrativo, las competencias y funciones asignadas para el pago de incentivo económico a los privados de libertad con cargo al Presupuesto Nacional son las siguientes:

- Autorización de plazas: Coordinadora de la Unidades de Supervisión con el visto bueno de la jefatura del Departamento Administrativo, previo a consulta presupuestaria en función del control que se tiene para tales efectos.
- Emisión de cheques: Funcionario asignado por parte del Coordinador de la Unidad de Control del gasto.
- Encargado de la firma del cheque tipo A: Manuel Fernández o Reynaldo Villalobos (queda pendiente de actualizar en su lugar quien es el responsable).
- Encargado de la firma del cheque tipo B: Manuel Lépiz Bermúdez o Rodrigo Fallas Díaz.
- Entrega de cheques: Funcionarios a cargo de la recepción del Departamento Administrativo, los mismos son custodiados en un archivo con caja fuerte.
- Custodio de documentación: Funcionario asignado por parte del Coordinador de la Unidad de Control del Gasto.
- Asignación y selección de las ubicaciones laborales: Sección Técnica de Orientación, la Dirección y el Departamento de Seguridad de cada centro.
- Supervisión de labores: Tanto el Administrador como el Orientador del centro asignado.
- Pago de jornales: Al Administrador o persona a quien se haya delegado dicha función.
- Liquidación del incentivo económico: Administrador del Centro.
- Recepción de liquidaciones: Funcionarios a cargo de la recepción del Departamento Administrativo.
- Revisión de las liquidaciones: Coordinadora de la Unidad de Supervisión.
- Comunicación de observaciones sobre las liquidaciones: Unidad de Supervisión.
- Seguimiento de las observaciones y correcciones: Funcionario asignado por parte del Coordinador de la unidad de Supervisión.

En relación con las competencias y funciones asignadas para el pago de incentivo económico a los privados de libertad con cargo al Patronato y según lo señalado por el Jefe del Departamento Industrial y Agropecuario en su oficio DIA-0777-16 de fecha 05-12-2016, se tiene que están definidas en la Ley N° 4762, Capítulo V, Del Departamento Industrial y Agropecuario, que señala:



Funciones:

Artículo 12.- Este Departamento tendrá las secciones necesarias para el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Elaborar, organizar, dirigir y administrar los proyectos industriales y agropecuarios en los Centros de Adaptación;
- Orientar el trabajo de los internos en coordinación con el Departamento Técnico;
- Promover e incrementar la artesanía en los Centros de Adaptación;
- Gestionar y asesorar, de acuerdo con el reglamento, todo lo relativo a la adquisición de maquinaria, materiales, herramientas y complementos necesarios para las actividades industriales y agropecuarias del sistema penitenciario; y
- Gestionar y recomendar el nombramiento de los funcionarios necesarios para el desarrollo de los programas del Departamento.

Se señala además en el oficio de cita que en razón de lo anterior, anualmente en coordinación con el personal de los Centros Penitenciarios se establecen las actividades productivas y el requerimiento de la mano de obra y que su participación en relación con la mano de obra se limita a valor que no exceda de lo establecido, y a valorar que la producción alcanzada corresponda con la meta establecida. No obstante no se maneja información sobre el detalle de los funcionarios que intervienen en el pago del incentivo.

### **2.3. PROCEDIMIENTOS**

Tal y como se señaló en el punto 2.1, no se cuenta con manuales de procedimientos suficientes y uniformes para la administración del fondo de incentivo a privados de libertad. De la información aportada se identifican actividades asociadas que se ejecutan, no obstante no son uniformes para ambos fondos, no cubren la totalidad del proceso, no están oficializadas y divulgadas adecuadamente.

#### **2.3.1 Hallazgo 2: Manuales de procedimientos**

**Condición:** A pesar de la existencia de los documentos citados en el punto 2.1 del presente informe, éstos resultan insuficientes para documentar en forma apropiada los procedimientos y puntos de control requeridos en la administración del fondo de incentivo económico para privados de libertad.

**Criterio:** Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su norma 4.2-Requisitos de las actividades de control, establece:

Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

- e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.
- f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

**Causa:** Se cuenta con información parcial, los procedimientos identificados no son uniformes para la administración del fondo cubierto por el Presupuesto Nacional y por el Patronato, no se cuenta con definición clara de puntos de control y flujo adecuado de la información que refleje la participación de todos los actores del proceso objeto de estudio.



**Efecto:** El personal involucrado no cuenta con manuales de procedimientos que regulen las actividades operativas, causando que se realicen procedimientos no aprobados que alteren el buen funcionamiento del Control Interno en el proceso de pago de incentivo económico a los privados de libertad.

**2.4. GESTIÓN DEL RIESGO**

La Ley General de Control Interno incluye el concepto de valoración de riesgos, según se cita:

**Artículo 2º, inciso f:** "Identificación y análisis de los riesgos que enfrenta la institución, tanto de fuentes internas como externas relevantes para la consecución de los objetivos; deben ser realizados por el jerarca y los titulares subordinados, con el fin de determinar cómo se deben administrar dichos riesgos."

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, contemplan en el Capítulo III, Normas 3.2 sobre valoración del riesgo lo siguiente:

**Sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI):** El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer y poner en funcionamiento un sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI).

El SEVRI debe presentar las características e incluir componentes y las actividades que define la normativa específica aplicable. Asimismo, debe someterse a las verificaciones y revisiones que correspondan a fin de corroborar su efectividad continua y promover su perfeccionamiento.

Por ser la Administración la responsable de conducir la gestión hacia los resultados esperados, le corresponde identificar y evaluar los riesgos a nivel de organización, direcciones, departamentos y actividades, entre otros. La valoración de los riesgos incluye su identificación y evaluación, y es un componente fundamental de todo sistema de control interno bien orientado, que sirve como insumo para la toma de decisiones, la conducción de las actividades y la revisión de los planes para su ajuste a las condiciones cambiantes y a los retos que plantea el riesgo identificado.

Inicialmente se identificaron los riesgos asociados a la gestión de pago del Incentivo Económico a los Privados de Libertad, contenidos en el INF-SERVRI-MJP-2014. En el siguiente cuadro se recopila la información extraída sobre los riesgos identificados en el Patronato:

Formulario SIGI 04.1 R07  
Manual del Sistema Integral de Gestión Institucional  
Ministerio de Justicia y Paz  
República de Costa Rica

Fecha de Emisión: Enero, 2014  
Fecha de Revisión: -  
Versión: 1,00  
Retención: DV

Nivel de Riesgo Institucional

Programa Presupuestario	Dependencia	Proceso	Nº Riesgos	Nivel de Riesgo		Categoría
				Inherente	Residual	
PCIAB	Patronato de Construcciones Instalaciones y Adquisición de Bienes	Comercialización.	8	3,35	2,84	Moderado
		Contratación.	10	2,13	0,85	Leve
		Presupuesto.	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
<b>Sub Total PCIAB</b>			<b>53</b>	<b>2,41</b>	<b>0,96</b>	<b>Leve</b>



Del mismo informe se extrae de la Cejilla **Evaluación** el siguiente resumen:

Nombre del Proceso	Objetivo del Proceso	Actividad o Tarea	¿Qué puede suceder? (Riesgo/Evento)
Incentivo Económico a los Privados de Libertad.	Impulsar mediante el incentivo económico la ejecución eficiente y eficaz de las actividades agropecuarias, industriales o misceláneas por parte de las personas privadas de libertad.	Selección de la persona privada de libertad	Que la persona privada de libertad no cumpla con los requisitos mínimos para ocupar el puesto
Incentivo Económico a los Privados de Libertad.	Impulsar mediante el incentivo económico la ejecución eficiente y eficaz de las actividades agropecuarias, industriales o misceláneas por parte de las personas privadas de libertad.	Establecimiento del valor del incentivo a pagar	Que el valor del incentivo económico sea muy bajo. Que el pago del incentivo económico sea muy alto.
Incentivo Económico a los Privados de Libertad.	Impulsar mediante el incentivo económico la ejecución eficiente y eficaz de las actividades agropecuarias, industriales o misceláneas por parte de las personas privadas de libertad.	Registro de la persona privada de libertad	Que se registre fuera de tiempo.
Incentivo Económico a los Privados de Libertad.	Impulsar mediante el incentivo económico la ejecución eficiente y eficaz de las actividades agropecuarias, industriales o misceláneas por parte de las personas privadas de libertad.	Registro diario de labores del privado de libertad	Que no se lleve un control sobre las actividades diarias que realice la persona privada de libertad.
Incentivo Económico a los Privados de Libertad.	Impulsar mediante el incentivo económico la ejecución eficiente y eficaz de las actividades agropecuarias, industriales o misceláneas por parte de las personas privadas de libertad.	Exclusión de privado de libertad de pago de incentivo económico	Conclusión del proyecto.
Incentivo Económico a los Privados de Libertad.	Impulsar mediante el incentivo económico la ejecución eficiente y eficaz de las actividades agropecuarias, industriales o misceláneas por parte de las personas privadas de libertad.	Pago de incentivo	Incumplimiento de pago. Pago tardío del incentivo económico a la persona privada de libertad.

De acuerdo con el SEVRI, los procesos de riesgo indicados tienen una valoración de leve y moderado, incluso aceptable para el caso del Incentivo Económico.

En relación a la evaluación de riesgos asociados al pago de Incentivo Económico a Privados de Libertad con cargo al Presupuesto Nacional, no se identifican en el SEVRI-MJP-INF-2014 para otras unidades administrativas.

**2.4.1. Hallazgo 3: Evaluación de riesgos**

**Condición:** En el SEVRI 2014 no se documentan riesgos asociados al Pago de Incentivo a Privados de Libertad con cargo al Presupuesto Nacional.

**Criterio:** En el Marco Regulatorio denominado Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional del Ministerio de Justicia y Paz, SEVRI MJP-01, en el Punto 4-Alcance, se establece: Las directrices establecidas en el presente documento comprenden desde la definición del Marco Orientador del SEVRI hasta la comunicación y divulgación de la valoración del riesgo en las diferentes dependencias que operan con recursos de los programas presupuestarios de la Administración Penitenciaria, Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana y de la Actividad Central.

**Causa:** La administración activa aún no ha realizado una gestión de riesgos acorde a los procesos Institucionales el cual abarque aquellas áreas que en la primera versión del SEVRI no fueron incluidas, tal y como es el caso del pago de incentivo económico a los privados de libertad con fondos del Presupuesto Nacional.



**Efecto:** No se están considerando los posibles riesgos relacionados con el pago de incentivo económico privados de libertad máxime que se presentan deficiencias en el proceso de pago, así como ausencia de políticas tal y como se mencionó el hallazgo 1.

## 2.5. Pruebas

Una vez finalizada la etapa preliminar se procedió a realizar las siguientes actividades:

- Se revisó la documentación de todos los Centros que cuentan con pago de incentivo económico a los privados de libertad, específicamente para el mes de agosto del 2016.
- Se realizó un levantamiento de la información del punto anterior para verificar la razonabilidad de los montos y sus totales pagados, así como sus diferencias en cuanto a jornales no retirados, entre otros.
- Se revisó que la documentación de pago cuente con la firma de todos los beneficiarios del pago de incentivo económico a los privados de libertad, y en los casos en que no hay firma que dicho monto corresponda a un jornal no retirado.
- Se coordinó visita a varios centros para revisar el proceso de pago de incentivo económico a los privados de libertad.

### 2.5.1. Hallazgo 4: Liquidaciones de pago de incentivo económico a los privados de libertad con diferencias aritméticas

**Condición:** Se determina que tanto en las revisiones que realiza el Departamento Administrativo como el Departamento de Contabilidad del Patronato, de las liquidaciones de pagos del incentivo económico a privados de libertad, no se consideran las sumas aritméticas de las mismas, ya que se logró determinar algunas diferencias; aunque los montos no son significativos estos no fueron reflejados en los documentos.

Verificando la liquidación (física) de cada beneficiado vs el monto total de planilla autorizado (suministrado por el Departamento Administrativo y el Patronato), se obtiene el siguiente detalle:

#### Fondos de Presupuesto Nacional

CAI SAN RAFAEL			
	Saldo s/documentos	Saldo s/Auditoria	Totales
Total segunda quincena	1.302.500,00	1.300.000,00	
Diferencia	(2.500,00)		
Total primera quincena	1.287.500,00	1.280.835,00	
Diferencia	(6.665,00)		
Total mes			2.580.835,00
Monto asignado			2.605.000,00
Diferencia			(24.165,00)
Jornales no retirados			9.165,00
Sobrante de planillas			<b>(15.000,00)</b>
ZURQUI			
Total primera quincena	802.405,00	782.855,00	
Diferencia	(19.550,00)		
Total segunda quincena	775.825,00	768.325,00	
Diferencia	(7.500,00)		
Total del mes			1.551.180,00
Monto asignado			1.635.000,00
Diferencia			(83.820,00)



<b>CAI SAN RAFAEL</b>			
	<b>Saldo s/documentos</b>	<b>Saldo s/Auditoria</b>	<b>Totales</b>
Jornales no retirados			27.050,00
Sobrante de planillas	55.105,00		(56.770,00)
Diferencia en sobrantes			<b>(1.665,00)</b>
<b>CAI GERARDO RODRIGUEZ</b>			
	<b>Saldo s/documentos</b>	<b>Saldo s/Auditoria</b>	<b>Totales</b>
Total primera quincena	976.667,00	955.000,00	
Diferencia	(21.667,00 )	-	
Total segunda quincena	965.001,00	952.501,00	
Diferencia	(12.500,00)		
Total del mes			1.907.501,00
Monto asignado			1.985.000,00
Diferencia			(77.499,00)
Jornales no retirados			34.167,00
Sobrante de planillas			40.000,00
Diferencia en sobrantes			<b>(3.332,00)</b>

Cifras en colones

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

<b>CAI Zurquí – Mantenimiento</b>			
	<b>Saldo s/documentos</b>	<b>Saldo s/Auditoria</b>	<b>Totales</b>
<b>Total primera quincena</b>	153.594,00	153.594,00	
<b>Diferencia</b>	-		
<b>Total segunda quincena</b>	163.5350,00	63.535,00	
Diferencia	-		
Total del mes			317.129,00
Monto asignado			327.070,00
Diferencia			(9.941,00)
Jornales no retirados			-
Sobrante de planillas			10.000,00
Diferencia en sobrantes			59,00
<b>CAI Limón – Pupitres</b>			
	<b>Saldo s/documentos</b>	<b>Saldo s/Auditoria</b>	<b>Totales</b>
Total primera quincena	406.040,00	406.040,00	
Diferencia	-		
Total segunda quincena	375.390,00	359.640,00	
Diferencia	15.750,00		
Total del mes			765.680,00
Monto asignado			921.360,00





CAI Zurquí – Mantenimiento			
	Saldo s/documentos	Saldo s/Auditoria	Totales
Diferencia			(155.680,00)
Jornales no retirados			15.750,00
Sobrante de planillas			113.890,00
Diferencia en sobrantes			(26.040,00)

Cifras en colones

**Criterio:** Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en su norma 4,4,5 Verificaciones y conciliaciones periódicas, establece: *“La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes”.*

**Causa:** Al momento de recibir la documentación de las liquidaciones de los pagos el personal del Departamento Administrativo y/o Departamento de Contabilidad de Patronato no dejan evidencia en forma suficiente de las revisiones que realizan, ya que se presentan diferencias en las en algunas de las mismas.

**Efecto:** En algunos casos se presentan liquidaciones con errores aritméticos lo que evidencia que no se está realizando una revisión detallada y profunda de los documentos tanto en el Centro propiamente como en las distintas instancias posteriores (Departamento Administrativo y/o Departamento de Contabilidad de Patronato), esto puede generar que no se esté recuperando los faltantes que se generen en dicho proceso.

**2.5.2. Hallazgo 5: Privados de libertad sin carnet de identificación**

**Condición:** Se determinó que gran parte de los privados de libertad que tienen el beneficio de pago de jornales, no cuentan con un documento de identificación a entender: cédula de identidad, pasaporte (extranjeros), carnet de estudiante (si corresponde), carnet, entre otros.

**Criterio:** La Circular 17-09, del 30-11-2009, indica lo siguiente: *“El Encargado del Área de Orientación es responsable de procurar a la persona privada de libertad un carnet de identificación, documento requerido para efectos de identificación al momento de realizar el pago del incentivo económico por parte del funcionario administrativo a cargo de la actividad”.*

**Causa:** El Departamento de Orientación no está gestionando los carnet respectivos tal y como lo solicita la Circular 17 del 30-11-200, debido en muchos casos a la rotación de las personas que trabajan, o simplemente acuerdos tomados a lo interno de cada Centro en la que disponen no realizar más carnet (no se suministró evidencia).

**Efecto:** Se está incumpliendo con lo estipulado en la Circular supra citada, de tal manera que los carnets representan un pilar importante en el proceso de control interno para lograr la identificación de los privados de libertad y de verificar que el pago se le realice a la persona que corresponde.

**2.5.3. Hallazgo 6: Pagos realizados sin que medie un documento de identificación**

**Condición:** Se determinó en nuestra visita a los Centros, que el encargado de realizar el pago en algunos casos no solicita el documento de identificación porque los beneficiarios son personas ya de confianza de estar en dichos puestos de trabajo. Se presenta un resumen de la población total a la cual no se le solicito el documento:



Centro	Cantidad de PL revisada	Cantidad de PL sin identificación	%
CAI Buen Pastor	45	9	20%
CAI San Jose	53	1	2%
CAI Pococí	85	67	79%
CAI Reforma	100	76	76%
CAI Pérez Zeledón (*)	-	-	-

\* A pesar de que se coordinó visita al Centro no se realizó la revisión por compromisos de último momento de la Administración.

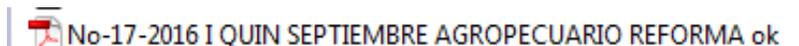
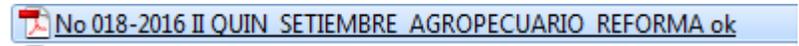
**Criterio:** La Circular 17-09, del 30-11-2009, indica lo siguiente: "El funcionario administrativo a cargo de realizar el pago del incentivo correspondiente debe constatar la existencia del documento de identificación, ante la ausencia del documento debe reportar a la Administración el hecho para que se establezcan los correctivos del caso.

**Causa:** Falta de comunicación entre el Área Administrativa y el Área de Orientación, aunado a un desinterés en algunos casos de este segundo para reponer o sustituir el documento de identificación (carnet) según los lineamientos establecidos. .

**Efecto:** Se está incumpliendo con lo estipulado en la Circular 17-09 del 30-11-09, de tal manera los responsables de realizar el pago por una situación de confianza en muchos casos no solicitan el documentos de identidad. Lo cual es muestra de una debilidad de control interno en el proceso de pago.

**2.5.4. Hallazgo 7: Documentación soporte (PCIAB) sin respaldo de depósito.**

**Condición:** Posterior a la revisión de los documentos soporte que los diferentes Centros envían al Patronato se determinó que en el caso de la planilla del mes de setiembre 2016 del CAI La Reforma (proyecto Agropecuario) no se adjuntó el comprobante de depósito por ₡714.500, lo cual demuestra la falta de supervisión y revisión adecuada por parte de los responsables de recibir la documentación.



**Criterio:** Las Normas de Control Interno para el Sector Publico en su apartado 4.5.1 Supervisión Constante, establece: "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos".

**Causa:** En primera instancia no hay evidencia de una revisión detalladas de los documentos una vez que estos son recibidos por parte del área encargada en el Patronato

**Efecto:** Se presenta documentación incompleta.

**2.5.5. Hallazgo 8: Liquidación CAI Limón que presenta modificaciones de un proyecto a otro (PCIAB)**

**Condición:** Se determinó que en el CAI Limón se utilizó fondos de una actividad (Pupitres) para cubrir pagos de otra (finca) sin estar debidamente normado en el procedimiento PCIAB 04 Incentivo económico. De acuerdo con los documentos revisados, los responsables solicitaron autorización al Patronato para realizar dicho cambio, sin embargo no hay evidencia de que se haya aprobado tal situación, ya que de acuerdo con la Sra. Flora Bogantes dicha autorización se hizo vía telefónica, tal y como se muestra en la siguiente imagen:



## AUDITORÍA INTERNA

2017-08



viernes 26/05/2017 11:13 a.m.

Flora Bogantes Ovarés

RE: Consulta Incentivo Económico CAI Limón

Para Pablo Siles Loaiza

Hola Pablo,

La autorización se hizo vía telefónica.



**Flora Bogantes Ovarés**  
Jefa Departamento Financero  
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición  
de Bienes.  
Tel. 2221-0948 / 2221-0761  
www.mj.go.cr

Un ejemplo es el siguiente:

CAI LIMON - PUPITRES			
	Saldo s/documentos	Saldo s/Auditoria	Totales
Total primera quincena	406.040,00	406.040,00	
Diferencia	-		
Total segunda quincena	375.390,00	359.640,00	
Diferencia	15.750,00		
Total del mes			765.680,00
Monto asignado			921.360,00
Diferencia			(155.680,00)
Jornales no retirados			15.750,00
Sobrante de planillas			113.890,00
Diferencia en sobrantes			(26.040,00)
CAI LIMON - FINCA			
Total primera quincena	₡ 225.800,00	₡ 225.800,00	
Diferencia	₡ -		
Total segunda quincena	₡ 248.380,00	₡ 248.380,00	
Diferencia	₡ -		
Total del mes			₡ 474.180,00
Monto asignado			₡ 448.140,00
Diferencia			₡ 26.040,00

**Criterio:** Las Normas de Control Interno para el Sector Público en su apartado 2.5.2 Autorización y aprobación, establece: "La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales".

**Causa:** No se consideraron dos plazas nuevas tipo 1, autorizados en el mes de agosto del 2016 en Finca siendo correcto 8 plazas y no 6. (Cita textual Oficio AMD-L-502-16 del 16-09-2016)

**Efecto:** Esta práctica no está autorizada en el procedimiento oficializado de Incentivo Económico del PCIAB, adicionalmente no se entregó documentación de que se haya hecho la solicitud respectiva antes de realizar el pago.



## 2.6. Control interno

Del análisis de la información recopilada se determina que actualmente el Ministerio de Justicia y Paz no cuenta con manuales de procedimientos ya que estos se encuentran en proceso de levantamiento (de acuerdo con el oficio DA-0840-2016 del 20-10-2016 por el Jefe del Departamento Administrativo).

En lo que respecta al Patronato, tal como se mencionó en el numeral 2.1 del presente informe, ellos cuentan con una serie de procedimientos definidos sin embargo en el análisis de los mismos, consideramos que son muy generales y dejan elementos importantes relacionados con la coordinación con otras instancias que están involucradas en el pago de incentivo económico como lo son el Departamento de Arquitectura y el Departamento Industrial y Agropecuario.

Un detalle de los procedimientos son los siguientes:

- Incentivo (objeto de estudio)
- Presupuesto
- Contratación
- Infraestructura penitenciaria
- Comercialización
- Caja Chica
- Gestión Contable

Al analizar las actividades que se realizan en los Centros que se visitaron, tomando en consideración las actividades que se desarrolla en el Ministerio, así como el procedimiento de Incentivo del Patronato, se determinan algunos componentes de control interno, según se cita:

**a. Ambiente de control:** Se refiere a las actitudes y acciones de los jefes, los titulares subordinados según sus competencias deben establecer un ambiente de control, que se constituye en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para el logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propician una actitud positiva y de apoyo al Sistema de Control Interno y a una gestión institucional orientada a resultados que permita una rendición de cuentas efectiva; el compromiso superior que conlleva el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto al sistema de control interno y el fomento de la comunicación transparente y de técnicas de trabajo que promuevan la lealtad, el desempeño eficaz, la conducción de la institución y la forma como se materializa esa orientación en las actividades.

**Observaciones:** En este aspecto es importante señalar que la Administración Activa realiza esfuerzos importantes en materia de control interno, la labor realizada para la implementación del SEVRI y, los procesos de identificación, redacción, revisión, aprobación, control y actualización de procedimientos", el establecimiento del formulario para la inscripción de procedimientos en el " Listado Institucional de Procedimientos " y el machote para la redacción o actualización de los nuevos procedimientos, todas estas actividades desarrolladas en el marco del Sistema Integrado de Gestión Institucional (los cuales buscan disponer de manera ágil y oportuna, las políticas, normas y procedimientos de trabajo, mediante el establecimiento de estándares para la creación, revisión, actualización, aprobación, uso y disposición de los documentos requeridos para la prestación de un servicio público de calidad), se constituyen en evidencia de ese esfuerzo. Al ser un proceso continuo, requiere se aúnen esfuerzos para su mantenimiento. No obstante, también se evidencian fallas importantes en ese apoyo y debilidades en el sistema de control interno, como se comentó en cada uno de los aspectos examinados.

**b. Valoración del riesgo:** implica la existencia de un sistema que implanta, verifica y perfecciona un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del Sistema de Control Interno. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure para prevenir y enfrentar posibles consecuencias de la eventual materialización de esos riesgos, emprender acciones adecuadas para enfrentar el riesgo y reducir su impacto y a permanecer alerta ante cambios eventuales que podrían aumentar o disminuir la incidencia del riesgo sobre las actividades institucionales.



**Observaciones:** De acuerdo con lo evaluado en la fase de Gestión de Riesgos (Punto 2.4) y con base en la información suministrada por la Unidad de Planificación y Calidad Institucional, se determina que, únicamente el Patronato cuenta con un proceso de valoración de riesgos, que incluye el Incentivo Económico a Privados de Libertad. Lo anterior permite señalar que el proceso de valoración de riesgos cuenta con un banco de datos, la herramienta del SEVRI en primera instancia es un insumo para detectar aquellos elementos en los que se ve afectada algunas de las etapas administrativas, operativas, de control, incluidas en dicho documento. No obstante, la Administración Activa debe aunar esfuerzos para dar continuidad al proceso de gestión de riesgos institucional, actualizarlos e incluir aquellos que aún no se encuentran en dicha base de datos.

- c. Actividades de control:** debe diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante para asegurar que se están aplicando las acciones necesarias para manejar y minimizar los riesgos y realizar una gestión eficiente y eficaz, ha sido discutido en cada una de las actividades auditadas. El Control Interno debe contemplar los mecanismos necesarios que permitan asegurar la confiabilidad, calidad, suficiencia, pertinencia y oportunidad de la información que se genere y comunique.

**Observaciones:** Tanto en los documentos revisados suministrados por el Departamento Administrativo y el Patronato, no se evidencia una revisión efectiva y profunda de la documentación que cada uno de los Centros entrega como parte de la liquidación para poder hacer efectivo el cheque para el pago del siguiente mes, ya que se presentan alguna diferencias las cuales se mencionaron en los hallazgos supra citados.

- d. Seguimiento:** debe observarse y evaluarse el funcionamiento de los diversos controles, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del Sistema de Control Interno, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema con el propósito de determinar la vigencia y la calidad del control interno y emprender las modificaciones que sean pertinentes para mantener su efectividad.

**Observaciones:** Del análisis de la información obtenida producto de las distintas etapas del estudio, resulta pertinente resaltar las normas de control interno **que no han sido observadas** en forma satisfactoria a saber del Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República (N-2-20096-CO-DFOE) tanto para el Ministerio como para el Patronato:

**Norma 4.5.1 Supervisión Constante:** establece que el Jerarca y los titulares subordinados, según competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos. Debe recordarse que la supervisión es un recurso y una obligación de todo funcionario que realice funciones de administración a diversos niveles. Como obligación, la supervisión es mucho más que una mera observación de la forma como se desarrolla el quehacer organizacional, pues además involucra comunicar a los subalternos las observaciones y recomendaciones pertinentes para mejorar la gestión, aplicar justamente la autoridad precisa para que aquellas se implanten con eficiencia y puntualidad, y generar en el personal la motivación requerida para que colabore en la ejecución eficaz de los planes.

**Comentario:** En cuanto a este aspecto producto del estudio se detectó que a pesar de que se realizan las revisiones mensuales **no** hay evidencia de que las jefaturas realicen una revisión de dichos procesos antes de que la información sea suministrada al Departamento Administrativo y al Patronato.

**Norma 5.6.1 Confiabilidad:** La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.



**Comentario:** En cuanto a este aspecto, y como se comentó en los puntos anteriores, la información suministrada no es del todo confiable, en el sentido de que en algunos casos se realiza el pago de incentivo económico sin que se verifique la identidad del privado de libertad, ya sea por falta de documento de identificación o por conocimiento de la identidad de la persona, por parte del funcionario que realiza el pago, lo cual refleja una debilidad en cuanto al aseguramiento de que el dinero fue pagado correctamente, y por consiguiente la documentación soporte.

## 2.7 CRITERIO DE LA ADMINISTRACION

De acuerdo con las normas de auditoria, los resultados del estudio fueron expuestos el día 01-11-2017 a la Licda. Hannia Arce Rojas en representación del Viceministro de Gestión Estratégica, Licda. Margaux Hernández, en representación del Jefe del Departamento Administrativo, Licda. María Castro Quesada y Licda. Karol Piedra Díaz del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, con el fin de analizar las diferentes situaciones encontradas, conocer sus puntos de vista y facilitar cualquier acción correctiva necesaria, acordándose conceder plazo de 10 días hábiles, para que las citadas funcionarias, presentaran las aclaraciones y comentarios y documentaran lo pertinente.

Durante el plazo estipulado que venció el día 15-11-2017 únicamente la Licda. Margaux Hernández del Departamento Administrativo procedió a revisar con el Lic. Pablo Siles, algunos de los hallazgos determinados en el estudio y comentados en la presentación de resultados, para lo cual en la fecha establecida se entregó el oficio D.A.0765-2017 con fecha 13-11-2017 suscrito por el señor Manuel Fernandez Rodriguez, Director Administrativo haciendo mención a los hallazgos 2, 3 y 4 respectivamente.

Hallazgo 2: Manuales de procedimientos. Entre otros aspectos indica textualmente:..."Por lo anterior y aunado, al traslado de diferentes funcionarios a otros Departamentos o Instituciones y por la necesidad de fortalecer las estructuras administrativas en los Centros Penales, se trasladó al señor Johnny Happer Cordero quien en principio apoyaría a la funcionaria a cargo del levantamiento de los procedimientos que ustedes argumentan; se ha afectado de manera importante la capacidad operativa del Departamento, provocando que se tenga que variar las prioridades de atención por parte del personal a lo interno, para no afectar la ejecución del presupuesto y el nivel de respuesta diaria a la gestión institucional del Sistema Penitenciario Nacional."

**Observación:** Se toma nota de lo indicado en el oficio.

Hallazgo 3: Evaluación de riesgos. Se menciona lo siguiente: "Se toma nota y se procederá a efectuar lo prudente para una respuesta en un tiempo perentorio; no obstante se estima importante indicar y con suma pena, que el mismo será atendido una vez que se cuente con el personal idóneo específicamente en cantidad.

**Observación:** Se toma nota de lo indicado en el oficio.

Hallazgo 4: Liquidaciones de pago de incentivo económico a los privados de libertad con diferencias aritméticas, respecto a este hallazgo se suministra información adicional

**Observación:** Se recibe la información correspondiente a las revisiones que se realizan mediante una hoja de Excel, sin embargo es importante recordar que las hojas de Excel no cuentan con los mecanismos de seguridad idóneos y son fácilmente manipulables.

En el caso del Patronato, posterior a la fecha estipulada en el párrafo anterior, se recibió el oficio D.E.PCIAB-1166-2017 suscrito por la Licda. Rosaura Sáenz Rodríguez en el que se hacen comentarios sobre algunos aspectos contenidos en la presentación de resultados. No obstante la respuesta al citado oficio será remitida a la Licda. Sáenz en fecha posterior, en lo pertinente, se consideran en este apartado algunos de esos comentarios.



Hallazgo 1: Falta de coordinación entre Patronato y otras Instancias: Señala la Licda. Sáenz: "Es preciso indicar que lo identificado por la Auditoria, es distinto a la realidad, dado que Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, coordina con las instancias ejecutoras, llámese Departamento Industrial y Agropecuario lo correspondiente a los incentivos económicos. Lo cual va dentro de las competencias de esta instancia, es decir la inclusión en el Plan Presupuesto, con la respectiva fundamentación de la instancia ejecutora. De igual manera, se realizan acciones de coordinación en los procesos de aprobación de cambios o ampliación de lo programado respecto a los incentivos económicos, en cada uno de los proyectos, sean industriales, agropecuarios, o de mantenimiento".

**Observación:** Este Hallazgo se enfoca en el proceso de pago de jornales tal y como se menciona en el párrafo de Condición. En el oficio DF-PCIAB-121-2016 suscrito por la señora Flora Bogantes Ovares se indica a esta Auditoria que la información asociada a los aspectos tales como: "Detalle de Competencias y funciones asignadas al pago de Jornales", "Definición de las actividades que se ejecutan en Cada Centro, nombre del responsable de la supervisión", "...Manuales de funciones para las principales rutinas..." y "Lista de funcionarios, encargados de las áreas del pago de Jornales a nivel Nacional", no corresponde al Departamento Financiero proporcionarla, son más bien al Departamento Industrial y Agropecuario y/o al Departamento de Arquitectura....

Por otro lado en el oficio DIA-0777-16 suscrito por el señor Jorge Barrantes Jimenez, se indica: "Nuestra participación en relación con la mano de obra se limita a valorar que no exceda de lo establecido, y a valorar que la producción alcanzada corresponda con la meta establecida. Por no formar parte de nuestros procesos, no puedo brindarle detalle de los funcionarios que intervienen en el pago de jornales, ni puedo aportarles copia de la liquidación de la cuenta de jornales al mes de setiembre de cada año, dado que este Departamento, para fines dichos líneas supra, recibe copia de las planillas elaboradas por cada establecimiento penitenciario".

Por lo citado en párrafos anteriores queda en evidencia que no hay una coordinación - por las partes interesadas- en el proceso de pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad.

En relación al Hallazgo 4: Liquidaciones de pago de incentivo económico a los privados de libertad con diferencias aritméticas, señala la Licda. Sáenz: (...) El Departamento Financiero de Patronato de Construcciones, ha venido en un proceso de fortalecimiento donde ha rotado el personal técnico hasta tener un grupo de trabajo más compacto, de igual manera se ha fortalecido con el ingreso de la Jefatura a cargo de la señora Flora Bogantes Ovares, quien ha venido implementando mejoras en la gestión.

De igual manera, recientemente se incorporan al equipo de trabajo 2 profesionales quienes vienen a fortalecer el equipo de trabajo, en las áreas de contabilidad y costos.

La diferencia encontrada por la Auditoria, corresponde a ₡59 a favor de Patronato de Construcciones, por el reintegro realizado por la Administración del Centro de Formación Juvenil Zurquí, situación que se presenta solamente en el mes de setiembre 2016, lo cual a la fecha ha sido subsanado como parte de los procesos de mejora implementados en el Departamento Financiero de Patronato de Construcciones.

A pesar de que en el mes de setiembre 2016, hace más de un año se presentó la situación mencionada, la cual ha sido subsanada; no es posible indicar a partir de ello que no se realiza una revisión detallada y profunda, dado que lo sucedido corresponde a un error material y circunstancial, y no a la caracterización de la gestión de Patronato de Construcciones.

**Observación:** No obstante lo señalado por la Licda. Sáenz, no fueron suministrados documentos soporte mediante los cuales el Departamento Financiero y Contable compruebe las revisiones que se realizan a la documentación de las planillas. En los documentos aportados para el estudio no hay evidencia de dichas revisiones y, no obstante fueron solicitadas en la presentación de resultados a las personas que asistieron, éstos no se recibieron.





En relación al Hallazgo 8: Liquidación CAI Limón que presenta modificaciones de un proyecto a otro, se señala: (...) Tal y como se ha indicado, la gestión de Patronato de Construcciones ha ido en proceso de mejora, si bien es cierto, hace algún tiempo se presentaban situaciones como es la autorización de traslado de planillas vía telefónica, en la actualidad con el ingreso de la jefatura y el fortalecimiento del equipo de trabajo del área financiera, ese tipo de gestiones ha sido debidamente subsanado.

Actualmente, cuando hay algún tipo de solicitud por parte de las unidades gestoras (Departamento Industrial y Agropecuario y Departamento de Arquitectura) el requerimiento es la presentación de la solicitud formal, mediante oficio, se evalúa la disponibilidad de recursos, y se realiza la coordinación con la Dirección Ejecutiva para la remisión y aprobación de la variación ante la Jefatura de Patronato de Construcciones. Solamente con el aval del órgano del Colegio, se realiza la modificación con los incentivos económicos.

**Observación:**

A pesar de que se indica que en la actualidad el proceso se realiza de manera formal mediante oficio, no fue suministrado evidencia de lo que se comenta.

**3. CONCLUSIONES**

En cuanto a la aplicación del marco jurídico y técnico aplicable se evidencia de que al menos en los Centros visitados estos realizan las actividades a discreción de la persona que realiza el pago. Se observó que se dan casos extremos en que por un lado no se realizan los pagos por no contar con el documento de identificación (carnet de trabajo, carnet educativo o cedula de identidad, pasaporte, otro), hasta el otro extremo en que el privado de libertad no cuenta con documento de identidad y de igual manera se le realiza el pago porque ya es conocido por la persona que realiza el pago.

El Ministerio de Justicia y Paz no cuenta propiamente con políticas y/o procedimientos claros relacionados con el pago de incentivo económico a privados de libertad, más allá de una Circular que establece algunos lineamientos los cuales en este estudio quedaron en evidencia de que no se realizan al 100%.

En el caso de Patronato si cuenta con algunos procedimientos, en los que se incluye el Incentivo Económico pero de manera muy general, lo cual genera que queden vacíos en el proceso y aunado a la falta de comunicación y coordinación con otras instancias relacionadas con el proceso como lo es el Departamento de Arquitectura y del Departamento Industrial y Agropecuario.

Los pagos de los incentivos económicos con cargo al Presupuesto Nacional y al Patronato durante el período objeto de estudio se realizan en los tiempos oportunos, sin embargo debe mejorarse algunos aspectos indirectos que pueden afectar la integridad del funcionario que realiza el pago tal y como es la custodia por parte de un funcionario de la Policía Penitenciaria mientras se traslada de un lugar a otro, por otro lado las revisiones que deben realizarse antes de enviar la documentas a las distintas instancias debe ser más rigurosa.

Los documentos que se presentan tanto al Departamento Administrativo como al Patronato, presentan en algunos casos (de acuerdo a la muestra revisada) diferencias aritméticas, ausencia de respaldos, utilización de fondos de una actividad en específico para cubrir otra actividad con menor presupuesto, entre otros.

De acuerdo con las pruebas realizadas y una vez analizada la información contenida tanto en los documentos correspondientes al Presupuesto Nacional como los de Patronato, no es posible considerar razonable el sistema de control interno ya que no se logra documentar en forma apropiada los procedimientos y puntos de control existentes en dicho proceso, en relación con el marco jurídico aplicable al Pago de Incentivo Económico a Privados de Libertad.



#### 4. RECOMENDACIONES

##### AL DESPACHO DE LA MINISTRA

1. Girar instrucciones a la Dirección Ejecutiva del Patronato para que en coordinación con el Departamento Industrial y Agropecuario y el Departamento de Arquitectura se proceda a revisión y definición de las competencias y funciones asociadas al Pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad, a fin de considerar todas las actividades requeridas. **Ver Hallazgo 1.**
2. Girar instrucciones a la Departamento Administrativo para que se proceda a documentar políticas, procedimientos y funciones requeridas para el cumplimiento de las disposiciones asociadas al Pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad, con clara definición de los niveles de responsabilidad y autoridad, se uniformen, aprueben, oficialicen y divulguen en forma adecuada. **Ver Hallazgo 2.**
3. Girar instrucciones a la Departamento Administrativo para que en conjunto con la Unidad de Planificación Institucional procedan a realizar un análisis de riesgos del Pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad y por consiguiente que se actualice el SEVRI. **Ver Hallazgo 3.**
4. Girar instrucciones al Departamento Administrativo y a la Dirección Ejecutiva del Patronato, para que implementen y/o mejoren el sistema de supervisión que ejerce sobre las actividades que ejecutan las distintas áreas encargadas de la revisión de los documentos soporte del Pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad, para que se evidencien las revisiones que se realizan. **Ver Hallazgos 4 y 7.**
5. Girar instrucciones a la Departamento Administrativo para que en conjunto con el Área de Orientación procedan a elaborar un plan para dotar de carnets de identificación a todos aquellos privados de libertad que han sido asignados para trabajar en los distintos Centros, para dar cumplimiento a lo estipulado en la Circular 17-09 del 30-11-09. **Ver Hallazgo 5.**
6. Girar instrucciones al Departamento Administrativo y a la Dirección Ejecutiva del Patronato, para que se revise y refuerce el sistema de control interno aplicable al proceso de Pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad en cada uno de los Centros, velando porque se implementen sanas prácticas de control interno, para evitar que se generen deficiencias en el proceso y se cumpla con el lineamiento respectivo. **Ver Hallazgos 6 y Punto 2.6.**
7. Girar instrucciones a la Dirección Ejecutiva del Patronato, para que se revise y ajuste el procedimiento PCIAB 04 para que contemple la posibilidad de realizar ajustes a los montos autorizados para el Pago del Incentivo Económico a Privados de Libertad en casos excepcionales, así como que establezcan los medios para solicitar esos ajustes y su adecuada documentación. **Ver Hallazgo 8.**
8. Informar a esta Auditoría en un plazo no mayor a 30 días, del cronograma dispuesto para la atención de las recomendaciones emitidas.



Anexo N° 1

Marco Legal

La normativa que se enlista a continuación, guarda cierta especialidad en materia de proyectos del Patronato de Construcciones, aunque incluyen apartados de presupuesto, recurso humano, control interno, planificación, contratación, fiscalización y otras:

1. **Constitución Política de la República de Costa Rica**, del 07-11-1949. [www.pgr.go.cr](http://www.pgr.go.cr) y archivo permanente. Artículo 140, inciso 8.
2. **Ley General de la Administración Pública, N° 6227** del 30-05-1978, artículos, 3, 10, 11 (Principio de Legalidad).
3. **Ley N° 8131 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos**, del 18-09-2001, artículos 1 inciso a), 99, 61, inciso h) y 66.
4. **Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos**, del 31-01-06. Artículos 79 y 82, siguientes y concordantes, en lo referente al conjunto de Normas, principios y procedimientos utilizados en la percepción, seguimiento, control y fiscalización de los recursos financieros del Tesoro Público.
5. **Ley N° 8292, Ley General de Control Interno**, del 31-07-2002. Gaceta N° 169 del 04-09-2002, Artículos 1, 3, 5, 7,9 y 12, entre otros.
6. **Ley N° 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública**, del 06-10-2004, Gaceta N° 212, del 29-10-2004, artículos 1, 2, 3, 4. Ley N° 8630, Gaceta N° 33, del 15-02-2008, modifica la Ley 8422, los artículos 8 y 55 y; se adiciona un artículo 44 bis.
7. **Ley N° 8630, del 17-01-2008**. Gaceta N° 33, del 15-02-2008, modifica la Ley 8422 del 29-10-04, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, en lo siguiente: Se modifican los artículos 8 y 55 y; se adiciona un artículo 44 bis.
8. **Reglamento N° 32333-MP-J, a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública**, Alcance N° 11 de La Gaceta N° 82 del 29-04-2005.
9. **Ley N° 7202 del 24-10-1990**. Ley del Sistema Nacional de Archivo.
10. **Ley Orgánica del Ministerio de Justicia** N° 6739, del 28-04-1982. Colección de leyes y decretos, año 1982, semestre 1, tomo 1, página 193.
11. **Decreto Ejecutivo N° 26095-J. Reglamento Autónomo del Ministerio de Justicia**, del 30-05-1997, Gaceta N° 115, del 17-06-1997 y sus modificaciones Decretos N° 26505-J, Gaceta N° 242, del 16-12-1997, N° 28213-J, Gaceta N° 221, del 15-11-1999, N° 29935-J, Gaceta N° 220, del 15-11-2001, 28825-J, Gaceta N° 155, del 14-08-2000 y 30112-J, Gaceta N° 31 del 13-02-2002.
12. **Ley N° 4762. Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social**. 08-05-1971 y sus modificaciones, Ley N° 7097, del 18-08-1988, Ley N° 6164, del 25-11-1977 y Ley N° 7056, del 09-12-1986.
13. **Ley de Creación del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes N° 5388**, del 19-10-1973, que modifica la Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social y su Reglamento, **Decreto Ejecutivo N° 16903-J**, Gaceta N° 56 del 21-03-1986.
14. **Reglamento de órganos jerárquicos del Ministerio de Justicia, Decreto Ejecutivo N° 35293-J** del 19-06-2009.
15. **Reglamento Orgánico y Operativo de la Dirección General de Adaptación Social, Decreto Ejecutivo N° 13-J**, La Gaceta N° 104 del 01-06-1993. (Secciones I y II del CAP II, Título I y Título II, derogados por N° 33876-J).
16. **Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario N° 33876-J**, Gaceta N° 148, del 03-08-2007 deroga los decretos; DE-32754 del 03-10-2005, (Reglamento para la autorización del beneficio del artículo 55 del Código Penal a la Prisión Preventiva y a la Pena de Prisión de las Personas Privadas de Libertad); DE-32724 del 03-10-2005, (Reglamento de Visita Íntima. Deroga los artículos del 60 al 71 del DE-22139-J (Reglamento de derechos y deberes de los privados y privadas de Libertad); DE-32999 del 15-03-2006, (Reglamento del Régimen de Máxima Seguridad); Las secciones I y II del capítulo II, del título I y el título II del DE-22198 del 26-02-1993, (Reglamento Orgánico y Operativo de la Dirección General de Aceptación Social).
17. **Reglamento N° 22139-J, Reglamento sobre Derechos y Deberes de los Privados y Privadas de Libertad**, Gaceta N° 103 del 31-05-1993.
18. **Reglamento N° 35790-J Rendición de Garantías de los funcionarios del Ministerio de Justicia**. Gaceta N° 43 del 03-03-2010.
19. **Directrices para la implementación del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional**. Gaceta N° 134 del 12-07-2005. Parámetros de implementación de las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI). DFOE-68 (1741).
20. **Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional del Ministerio de Justicia y Paz (SEVRI-MJP)**, SIGI-04-D01, Noviembre, 2012.





- 21. Valoración del Riesgo Institucional. SEVRI-MJP- Informe Anual 2014**, Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional, Enero, 2015.
- 22. Directrices Generales sobre Principios y Enunciados Éticos a Observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República**, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General No. D-2-2004-CO. La Gaceta N° 228 del 22-11-2004.
- 23. Circular sin número**, de fecha 10-09-1999 de Gestión Financiera.
- 24. Circular OM-010-2010 del 09-06-2010**, rendición garantías de los funcionarios del Ministerio de Justicia.
- 25. Circular N° 007**, de la Departamento Administrativo del 03-06-2008, "Guía para la Realización de Supervisiones" dirigida a los Directores de Centros Penales como instrumento para atender la fiscalización de las distintas tareas administrativa.
- 26. Circular DG 14-2004** de la Dirección General de Adaptación Social del 25-05-2004, referente a varios aspectos relacionados con el tema de Control Interno.
- 27. Circular 17-09 Incentivos Económicos de la Población Penal** Procesos de trabajo a observar en el reconocimiento del incentivo económico a la población penal. 30 de noviembre 2009.
- 28. Circular N° 006-02, del 30-10-02**, establece regulaciones para el desarrollo de las actividades de trabajo en espacios de trabajo menor contención.
- 29. Circular N° 008-2007, del 11-12-07**, se emiten lineamientos para la organización, selección, ubicación, reubicación y cese de las actividades de trabajo para la población penal.
- 30. Normativa emitida por la Sala Constitucional:**
  - Voto No 6829-93: "... el trabajo penitenciario como se ha dicho en forma reiterada, tiene una finalidad primordial reformadora y correctiva, a la que se añade la finalidad económica..." Sentencia 6829-93 Sala Constitucional.pdf
  - Voto 1645-95: Se reitera que no existe una relación laboral propiamente dicha entre la población penal y el Ministerio de Justicia. Los servicios prestados por la población penal tienen como objetivo la compensación de la pena. Sentencia 1645 Sala Constitucional.pdf
  - Resolución 2000-11006, del 13/12/00: en virtud de existir un convenio con el Ministerio de Salud para brindar cobertura en atención médica a la población penal y por no existir una relación laboral se ordena la suscripción de una póliza para indemnizar los accidentes derivados del ejercicio de alguna actividad de trabajo en el Sistema Penitenciario. Sentencia 11006 Sala Constitucional.pdf
  - Resolución No 16409-06: Establece la potestad institucional para suspender el ejercicio de una actividad laboral a la persona privada de libertad previo ejercicio del derecho de defensa. Resolución No 16409-06.doc
  - Voto 5084-96: En lo que respecta al llamado "trabajo penitenciario" en Costa Rica, resulta ser de una naturaleza diversa de la que realizan los llamados trabajadores libres...Voto 5084-96.doc
- 31. Manual de Procedimientos para el Área Administrativa.** Departamento Administrativo de Adaptación Social. Noviembre del 2000.
- 32. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Auditoría del Ministerio de Justicia**, Decreto N° 34695-J, del 21-07-2008. Gaceta N° 163 del 25-08-2008.
- 33. Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), emitido por la Contraloría General de la República, Gaceta N° 26 del 06-02-2009, el cual deroga el Manual de Normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.**
- 34. Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público**, emitido por la Contraloría General de la República mediante Resolución N° R-DC-064-2014 del 25-09-2014, Gaceta N° 184.
- 35. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público-NGASP (R-DC-064-2014)**, Publicado en La Gaceta N° 184 del 25-09-2014).
- 36. Políticas de la Dirección General de Auditoría Interna.** Circular DGAU-001-201, 08-03-2012, Dirección General de Auditoría Interna.
- 37. Política de Evaluación de la Dirección General de Auditoría Interna**, DGUA-002-2012, 28-09-2012 Dirección General de Auditoría Interna.
- 38. Políticas y Procedimientos sobre Papeles de Trabajo de la Dirección General de Auditoría Interna.** Circular DGAU-002-2014, 01-12-2014, Dirección General de Auditoría Interna.
- 39. Programa de Aseguramiento de la Calidad.** Circular DGAU-003-2013, 01-12-2014, Dirección General de Auditoría Interna.