
**EVALUACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y METAS
POR LA UNIDAD DE PROGRAMAS DE INTELIGENCIA.**

I. INTRODUCCIÓN.**1.1 Origen del estudio.**

El presente estudio se realizó según lo formulado en el Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría para el período 2013.

1.2 Aspectos objeto de estudio.

Examinar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Unidad de Programas de Inteligencia, formulados en el Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012.

1.3 Alcance del estudio.

El estudio abarcó el período comprendido del 01 de enero del 2010 al 31 de diciembre del 2012, ampliándose en aquellos casos que se estimó necesario.

El trabajo se realizó con sujeción al Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

II. RESULTADOS.**2.1 Gestión Operacional.**

Para los efectos de este estudio es relevante para esta auditoría conceptualizar la palabra gestión, la cual se entiende como la acción y efecto de administrar; que a su vez “administrar” es toda acción que dirige, ordena, organiza, desempeña y ejerce, conceptos extraídos de la RAE¹.

¹ Real Academia Española.

INFORME FINAL AI-003-2013

Desde la perspectiva de la Ley², la Unidad de Programas de Inteligencia, en coordinación con las dependencias policiales, nacionales e internacionales, se encarga de unificar y facilitar las acciones que se realicen contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y la delincuencia organizada.

A excepción de lo previsto en el artículo 123 de la ley cita, recolectará, analizará y proveerá información táctica y estratégica a las instituciones y los distintos cuerpos involucrados en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, con la finalidad de alcanzar su propósito y recomendar acciones. La información se recopilará en una base de datos absolutamente confidencial, para uso exclusivo de las policías y las autoridades judiciales...”.

Relativo al tema de gestión operacional, esta auditoría consultó al jefe de la Unidad de Programas de Inteligencia la razón de ser de la unidad, indicando que es: “...punto focal o enlace entre el decisor político y los operadores policiales y afines...”³.

Se procede a analizar las competencias y responsabilidades atinentes a la unidad objeto de estudio, en función del cumplimiento de las metas relacionados a los objetivos estratégicos institucionales, y para ello se toma como base el Plan Operativo Institucional 2011, Informe de Gestión de Labores 2011, el Informe de Evaluación Anual de Metas del Plan Operativo Institucional 2010-2011 y la MAPO 2010 al 2012.

Los informes son elaborados por la unidad de Planificación en coordinación con la Dirección General de este instituto, cuya finalidad es plasmar prioridades, compromisos y retos adquiridos por los funcionarios de las unidades que integran los programas presupuestarios 01, 02 y 03. En las matrices utilizadas por Planificación consignan el contenido concuerda con el Plan Operativo Institucional (POI) y el Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012 (PND), además responde a la normativa vigente, el cual pretende adaptar las políticas, acciones estratégicas y los objetivos de competencia institucional incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

En la unidad objeto de estudio, se evidencia la falta de un plan anual estructurado que permita orientar las acciones de la unidad hacia los objetivos

² Ley 8204, sección V, artículo 120.

³ Acta 049-2013.

INFORME FINAL AI-003-2013

institucionales, esto por cuanto las funciones que ejecutan se derivan de los requerimientos de la Dirección General, la cual indica:

“Que por la variabilidad de los objetivos, se debe tener más cuidado. Todo cambia de un momento a otro, en el camino se van realizando acciones correctivas”⁴.

Según criterio⁵ del jefe de la unidad de Programas de Inteligencia, apenas un 20% (veinte por ciento), de las acciones que ejecutan están acordes a lo estipulado en la Ley 8204⁶; dejando de lado los procesos institucionales de planeación, pues estos deben estar vinculados sistemáticamente a los de la evaluación de lo realizado y estos a su vez a los recursos financieros asignados.

Así las cosas, las funciones encomendadas por Ley 8204 a dicha unidad deben reflejar coherencia con las partidas asignadas para cumplir los fines que se establezcan dentro del marco legal. Es evidente para esta auditoría, que la naturaleza de la UPI⁷ tanto desde el punto de vista legal como operacional omite un plan de desarrollo de actividades acordes a la realidad, contemplando el respaldo económico de sus acciones, el recurso humano idóneo y un ambiente de confianza hacia la labor que realiza la jefatura.

En este sentido, para los periodos evaluados se omite una metodología razonable, que mida y evalúe los avances y productos finales que se desarrollaron en la unidad; criterio apoyado en lo expuesto por la jefatura de la unidad de Programas de Inteligencia cuando indica⁸:

“En la actualidad se utilizará para enero 2014 el método SIGMA (70%-30%) relación entre objetividad y subjetividad, antes de SIGMA la evaluación era meramente subjetiva. (MAPO-PND) 80% subjetiva y un 20% de objetividad.”.

Al consultar sobre los aportes de la UPI relacionados con el tráfico ilícito de drogas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y

⁴ Acta 044-2013

⁵ Acta 049-2013

⁶ Ley sobre Estupefacentes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.

⁷ Unidad de Programas de Inteligencia

⁸ Acta 049-2013



INFORME FINAL AI-003-2013

delincuencia organizada, el jefe de dicha unidad menciona⁹: *“Relevantes ninguno”, una vez más se evidencia por parte de esta auditoría que las acciones ejecutadas por la UPI no reflejan la razón de ser para la cual la unidad ha sido creada.*

El jefe de la unidad de Programas de Inteligencia manifiesta a esta unidad fiscalizadora los inconvenientes que se presentan en la UPI, los cuales no permiten el cumplimiento de los objetivos programados al 100% asevera¹⁰: *“Existe un profundo desconocimiento por parte del jerarca, sobre la razón de ser de la UPI (legalmente)”*.

Por su parte el Director General de la institución y jefe inmediato de la UPI menciona como limitaciones lo siguiente¹¹:

“Viáticos, medios materiales, inestabilidad del personal que existe”.

En este sentido, al no existir un plan operativo paralelo a los intereses establecidos en la Ley 8204, propiamente lo que establece el artículo 120, se visualiza la carencia de una metodología que evalúe los avances y alcances, indicadores que muestren entre sí una lógica y justifiquen de manera porcentual los resultados, limitante para señalar los alcances hacia una unidad y especial la que se audita, afirmación externada por el jefe de la UPI al consultarle sobre este tema, indicando: *“No hay indicadores para esos periodos”* -haciendo referencia a los periodos del 2009 al 2012.

Por tal motivo, es prudente que los jefarcas de este Instituto, tomen medidas correctivas, de manera que se atienda lo establecido en la Ley para la UPI y cumplir los principios de eficacia y eficiencia, sobre todo en el producto final de métricas cuantitativas y cualitativas, coadyuvando a la toma de decisiones y un trabajo más beneficioso hacia la sociedad costarricense.

Otro factor que determina la funcionalidad eficiente y eficaz de una unidad es sin duda el recurso humano; pero se tiene que a la fecha la unidad cuenta con ocho funcionarios incluyendo la Jefatura, que se encargan de las tareas operativas sustantivas, entre las que destacan investigaciones estratégicas, diagnósticos situacionales, confección de programas y proyectos, mapeos, capacitaciones a jueces, ubicación de bienes muebles e inmuebles, protocolos de revisión vehicular, SICOREXI en análisis criminal.

⁹ Acta 049-2013

¹⁰ Acta 049-2013

¹¹ Acta 044-2013

Para efectos del estudio, esta auditoría consideró pertinente la estimación de los salarios devengados por el personal de la UPI, así como gastos por viáticos, gastos por combustible y gastos confidenciales generados en cumplimiento de las labores asignadas, obteniendo de un periodo determinado los siguientes resultados:

En relación con los gastos por salario se detalla:

Salarios UPI Periodos 2010-2011-2012		
Periodo	Salario	CCSS(Cargas Sociales)
2010	87,830,716.61	16,050,038.32
2011	62,907,412.16	11,482,530.56
2012	64,652,967.53	12,077,401.14
Total Gasto por Salarios-CCSS	215,391,096.30	39,609,970.02
Fuente: Recursos Humanos ICD		

Como se observa, para el periodo 2010 se generó un gasto de salarios para la UPI por ¢87,830.716.61 (ochenta y siete millones ochocientos treinta mil, setecientos dieciséis con 61/100), en el 2011 ¢62,907.412.16 (Sesenta y dos millones, novecientos siete mil, cuatrocientos doce colones con 16/100) y para el 2012 ¢64,652.967.53 (sesenta y cuatro millones, seiscientos cincuenta y dos mil, novecientos sesenta y siete colones con 53/100).

Parte de las labores para cumplir con los objetivos de la Unidad, se giraron dineros por la cuenta de gastos confidenciales, para seis giras realizadas a Zona Sur, Quepos, Limón y Turrialba, donde cancelaron alimentos y otros gastos a “colaboradores y sus acompañantes” los gastos en alimentación sobrepasaron los montos suministrados en principio:

Fecha	Cheque No.	Monto Entregado por ICD	Caso	Gasto reportados liquidaciones de la UPI
-------	------------	-------------------------	------	--

INFORME FINAL AI-003-2013

28/05/2010	566-4	200.000,00	O-UPI-117-2010	203.041,00
08/07/2010	570-1	100.000,00	O-UPI-163-2010	138.032,00
19/08/2010	573-0	200.000,00	O-UPI-224-2010	209.520,00
30/08/2010	574-7	100.000,00	O-UPI-233-2010	87.680,00
13/09/2010	577-6	400.000,00	O-UPI-253-2010	400.398,12
06/10/2010	579-6	200.000,00	O-UPI-270-2010	205.879,00
1.200.000,00				1.244.550,12

De igual manera, se efectuó una gira a Limón del 11 al 15 de octubre de 2010, reportándose montos por alimentos en bares y restaurantes, donde no se describe el consumo en las facturas, como se presenta de seguido:

No. Factura	Fecha	No. Liquidación	Negocio o Empresa	Descripción Factura	Monto Cancelado
	11/10/2010	006-2010	Bar y Rest Quimbamba	Servicio restaurante	17.650,00
1416A	12/10/2010	006-2010	Café Viejo	Servicio restaurante	27.000,00
8124	12/10/2010	006-2010	Bar Restaurante Maxi	Servicio restaurante	28.280,00
14933A	13/10/2010	006-2010	Bar y Rest Quimbamba	Servicio restaurante	19.435,00
14943A	14/10/2010	006-2010	Bar y Rest Quimbamba	Servicio restaurante	10.400,00
8125	14/10/2010	006-2010	Bar Restaurante Maxi	Servicio restaurante	30.114,00
1417A	13/10/2010	006-2010	Café Viejo	Servicio restaurante	23.500,00
205.879,00					

Otro de los casos presentados, es la gira a Quepos del 19 al 30 de setiembre de 2010, donde se canceló la factura No. 531 del 28/09/2010 a nombre de Pizza de Marco por un monto de ¢43.763,12 (cuarenta y tres mil setecientos sesenta y tres colones con 12/100), por dos colaboradores y dos acompañantes, sin mayores detalles por parte de los funcionarios de la UPI.

Se debe considerar el combustible consumido para vehículos decomisados placas 212510, 815242, 112811 por ¢52.000,00 (cincuenta y dos mil colones) en los siguientes días:

- 02/06/2010, factura 20332 por ¢7.000,00.
- 20-09-2010, factura 124744 por ¢10.000,00.
- 22-09-2010, factura 105067 por ¢10.000,00.
- 25-09-2010, factura 105869 por ¢15.000,00.
- 27-09-2010, factura 105926 por ¢10.000,00.

Aparte, del gasto mencionado por dineros confidenciales, el ICD canceló facturas a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) por consumo de combustible para los vehículos institucionales utilizados en las giras de dicha unidad por:

Fecha	Lugar	Monto Total Gasto
30/05/ al 11/06/2010	Zona Sur*	361.521,00
18/07 al 23/07/2010	Turrialba	110.034,00
22/08 al 28/08/2010*	Zona Sur	89.000,00
	Limón	67.760,00
02/09 al 05/09/2010	Quepos	35.000,00
19/09 al 01/10/2010	Quepos	361.540,00
11/10 al 15/10/2010	Limón	106.014,00
	TOTAL	1.130.869,00

* Misma gira diferente lugar.

En relación a viáticos por seis giras realizadas en cuarenta y ocho días, se giró lo siguiente:

Fecha	Cant/días	Lugar	Total viáticos
30/05/ al 11/06/2010	13	Zona Sur	2.511.121,00
18/07 al 23/07/2010	6	Turrialba	787.534,00
22/08 al 28/08/2010	7	Zona Sur y Limón	1.070.560,00
02/09 al 05/09/2010	4	Quepos	346.200,00
19/09 al 01/10/2010	13	Quepos	4.744.940,00
11/10 al 15/10/2010	5	Limón	858.814,00
	48	MONTO TOTAL	10.319.169,00

Como se observa la gira a Quepos del 19 de setiembre al 01 de octubre 2010, se dio el gasto más elevado por ¢4.744.940,00, donde participaron los nueve funcionarios incluido el Jefe, con la justificación de "brindar seguimiento a la MAPO 2010", pero sin detallar mayores razones que justificarán los montos incurridos, como se observa en el cuadro:

Gastos confidenciales	1.200.000,00
Viáticos	10.319.169,00

INFORME FINAL AI-003-2013

Combustible	1.130.869,00
Gasto por giras	12.650.038,00

Por lo anterior, se determinó que los funcionarios de la Unidad de Programas de Inteligencia con la aprobación de la Dirección General del ICD, para la recolección de información consumieron un monto total por ₡12.650.038,00 (doce millones seiscientos cincuenta mil treinta y ocho colones), dinero utilizado para las acciones de los siguientes dieciséis casos:¹²

- 7 de la Unidad de Inteligencia Financiera.
- 4 de la Fiscalía Adjunta de Narcotráfico.
- 1 de la Unidad de Bienes Decomisados.
- 1 de la Unidad de Control y Fiscalización de Precursores.
- 3 de Unidad de Proyectos de Inteligencia.

Al confrontar los expedientes relacionados con los casos citados, se evidencia que el contenido de dichos informes se convierte en insumo para las dependencias internas y externas con las cuales se coordina, mismos que están debidamente documentados y firmados por los responsables de la UPI, en función de los requerimientos que indicaron los solicitantes, no obstante no existe una evaluación que determine que los gastos incurridos, estén en función del trabajo realizado, y de ahí la conveniencia por parte de la administración en los gastos incurridos y valorar el costo-beneficio de las investigaciones sean congruente con los resultados que se obtengan.

En cuanto al factor determinante en la valoración de riesgos, se tiene que el jefe de la UPI no cuenta con el personal idóneo, tal como él mismo lo plantea cuando dice¹³:

“No se cuenta con el persona idóneo. Se aclara que el personal actual es idóneo para algunas de las funciones que se encomiendan a la UPI, pero falta mucho”.

Así las cosas, se hace necesaria una evaluación minuciosa sobre las capacidades y competencias profesionales que deben garantizar a los integrantes de la Unidad de Programas de Inteligencia, asegurando un eficiente y eficaz recurso humano para la consecución de los objetivos planteados, con el fin de

¹² Fuente extraída de correo electrónico enviado por el Jefe de la UPI a esta Auditoría el 11 de octubre del 2013.

¹³ Acta 049-2013

evitar una unidad pasiva ante los retos institucionales; sin embargo de la revisión a los expedientes, se comprueba que se caracterizan por contenidos objetivos, documentados y apegados a las solicitudes que las distintas dependencias indican.

La norma 2.4. Administración eficaz del potencial humano:

“El control interno debe incluir las políticas y los procedimientos necesarios para asegurar una apropiada planificación y administración del potencial humano de la institución, de manera que se asegure desde el reclutamiento y hasta el mantenimiento al servicio de la institución, de funcionarios que reúnan competencias (habilidades, actitudes y conocimientos) idóneos para el desempeño de cada puesto”.

Sobre el ambiente de control:

*“Factores del ambiente organizacional que deben establecer y mantener, el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios, para permitir el desarrollo de una actitud positiva y de apoyo para el control interno y para una administración escrupulosa”.*¹⁴

Al respecto la norma 4.3 sobre análisis de costo-beneficio del Manual de Normas Generales de Control Interno establece:

“La implantación de cualquier medida, practica o procedimiento de control, debe ser precedida por un análisis de costo/beneficio para determinar su viabilidad, su conveniencia y su contribución al logro de los objetivos.

Es evidente para esta unidad fiscalizadora, que no existe un sistema confiable de evaluación y seguimiento de las actividades que desarrolla la UPI, para determinar si efectivamente cumplen las expectativas planteadas en la Matriz de Programación Operativa (MAPO).

Es importante que se valore por parte de la administración activa, conformar un sistema de evaluación y seguimiento idóneo, coherente a la realidad y razón de ser de las unidades y para este caso la UPI, por el servicio a brindar a la institución, como a las dependencias que lo requieran, cuyo fin la obtención de datos reales y comprobados sobre las acciones que se ejecutan, y que a su vez

¹⁴ Ley General de Control Interno, artículo 2, inciso e.

INFORME FINAL AI-003-2013

estén acordes a lo que estipula la ley 8204. A la vez que este sistema esté en la capacidad de detectar y valorar los riesgos que afecten la unidad de forma negativa, en procura de minimizarlos.

Es oportuno determinar la importancia relativa de los riesgos que se pretende minimizar con un control, evaluar los costos de los diversos controles que podrían implantarse, y confrontarlos con su contribución esperada al éxito de la institución en el cumplimiento de su misión, al logro de los objetivos y a todos los esfuerzos por minimizar los riesgos.

Los jerarcas y la administración activa deben procurar una integración de las actividades a elementos tales como la planeación, el control interno, la autoevaluación, medición y la relación costo-beneficio, para que los resultados contengan objetividad y estén apegados a la realidad institucional. Estos elementos a su vez deben estar incluidos en una base de datos (software) que determine parámetros, métricas e indicadores una vez procesada la información.

Debe entonces la administración activa con apoyo de la Unidad de Planificación institucional buscar las herramientas que propicien una adecuada administración de los datos, que se derivan de la unidad de Programas de Inteligencia, garantizando además que los resultados están debidamente determinados con objetividad y precisión, tal y como se detalla en el siguiente párrafo:

“El jerarca, en primer instancia, y por extensión, los titulares subordinados de todos los niveles de la organización, deben efectuar un monitoreo constante del ambiente interno y externo que les permita estar al tanto y tomar medidas oportunas sobre factores y condiciones real o potencialmente incidentes en el desarrollo de las funciones institucionales, la ejecución de los planes y el cumplimiento de los objetivos previstos”¹⁵.

Por tanto, en estos casos en donde no es factible efectuar mediciones de la gestión institucional, por falta de herramientas razonables y objetivas, no se puede determinar con certeza si las actividades que se desarrollan cumplen los objetivos propuestos.

¹⁵ Norma 6.3 Seguimiento constante del ambiente, Manual de Normas Generales de Control Interno.

Al respecto la norma 3.3. Indicadores de desempeño mesurables indica:

“Los planes de la institución, deberán establecer los mecanismos, criterios e indicadores que la administración usará para dar seguimiento al avance en el cumplimiento de esos planes y la medida en que han contribuido a satisfacer las metas, los objetivos y la misión institucionales”.

2.2 Unidad de Mando.

Para iniciar con este tema se hace necesario, indicar el concepto, que se concibe como aquella unidad que depende de un solo jefe, donde sus subalternos deben rendir cuentas a una jefatura en concreto.

Es conocimiento por esta unidad, de la decisión tomada por el Director General de este instituto en relación con el desplazamiento de funciones y responsabilidades al jefe de la UPI, no obstante se desconocen las razones fundamentales para que tal situación ocurriera.

Es prudente señalar que esta auditoría conoce del oficio M-DG-446-11 del 14 de octubre de 2011 emitido por la Dirección General de este instituto sobre la decisión de relevar a la UPI de dos proyectos específicos, Sistema Nacional de Interdicción de las Comunicaciones (SINICOM) y Centro Nacional de Enlace de información y Registro Antidrogas (CENEIRA), obedeciendo a la necesidad de una mayor rapidez y eficacia en el desarrollo de ambos proyectos, ante situaciones de estancamiento.

Sin embargo estos proyectos corresponden al periodo 2011, y la situación de relegación de funciones se mantiene a la fecha de este informe. Si bien es cierto la Dirección General queda facultada para tomar este tipo de decisiones, es importante que considere el efecto colateral que implican estos cambios, y que la optimización del recurso humano siempre marche de la mano con los objetivos institucionales.

Lo que esta unidad de auditoría evidencia con esta acción, ciertamente es la relevación de la jefatura de la UPI, y no como tal a la unidad en su conjunto, como lo quieren dar a entender en su oficio M-DG-446-11.

INFORME FINAL AI-003-2013

En entrevista formulada al jefe de dicha unidad, de si los cambios están debidamente justificados, documentados y legalmente aceptados, señala que *“No están documentados, no hay formalismo al respecto”*.

Producto de la relegación de funciones que se aplicó a dicha jefatura, los funcionarios de esa unidad actualmente reciben instrucciones según las necesidades y los fines programados por parte del Señor Director General de esta Institución, no así; la jefatura se encarga de administrar y evaluar el desempeño de los funcionarios; situación poco común, y de la cuales tales acciones podrían eventualmente incidir en que no se ajuste a los lineamientos proclamados en la Ley 8204 y naturaleza del ICD.

Considerando esta unidad los acontecimientos respecto a la labor y funcionalidad de la UPI, es relevante analizar los mecanismos y herramientas utilizadas por el Director General de la institución, para realizar el control, la evaluación y el seguimiento que requiere la unidad asumida bajo su autoridad.

A las interrogantes de esta auditoría relacionadas con las evaluaciones sobre cumplimiento de objetivos, el jerarca de la institución indica:

“Si es competencia, se solicitan informes cada vez que la Dirección lo requiera, además hay una evaluación anual”¹⁶.

No se conoce por parte de esta auditoría interna sobre métodos idóneos para medir la gestión y el cumplimiento de objetivos en la UPI, tampoco de indicadores de desempeño, seguimiento y avances para los proyectos asignados a la UPI, al respecto el Director General fortalece este criterio cuando menciona:

“Es muy variable, se evalúa en relación a la MAPO, no hay algo estructurado para poder evaluar. Existen los informes como producto final (insumo para la toma de decisiones). Es difícil medir el trabajo de la UPI”¹⁷.

A pesar de las omisiones relacionadas con métodos de medición, indicadores y controles idóneos, por parte de esa Dirección General, el jerarca decide ser el responsable directo por las acciones que se ejecuten en la UPI, desplazando a la jefatura de la responsabilidad que también le compete.

¹⁶ Acta 044-2013.

¹⁷ Acta 044-2013.



Estas actuaciones podría eventualmente debilitar el sistema de control interno que debe prevalecer por encima de los intereses personales y profesionales en todas las acciones de la administración activa; pues pareciera ser que el campo de la consecución de objetivos institucionales y la centralización de responsabilidades quien lleva la línea de trabajo es el Director General, y en lo que compete a acciones administrativas son ejercidas por el jefe de la UPI, denotándose un desplazamiento parcial de las funciones.

Dicha situación puede provocar conflictos de comunicación entre jerarca-jefatura, jefatura-subalternos, cuyas condiciones propicias para la implementación de controles aceptables, medición y evaluación idónea que generen resultados confiables sobre las labores que se asignan no serían favorables a cumplir con los objetivos propuestos.

Por lo tanto, es imperante en toda administración la existencia de acciones concretas y el consenso de criterios, que den paso a tener exactitud en lo que se quiere, el rumbo a seguir y los factores a considerar para una administración pro activa ante los desafíos organizacionales.

Esta auditoría considera oportuno valorar la forma de administración actual y que las decisiones favorezcan en común la consecución de los objetivos institucionales. La búsqueda de condiciones idóneas que faciliten la apertura de un dialogo objetivo entre jerarca y jefatura pueden producir condiciones efectivas para la labor de ambos funcionarios.

“El control interno debe contemplar los mecanismos y disposiciones requeridos a efecto de que los diversos funcionarios y unidades participantes en la ejecución de los procesos, actividades y transacciones de la institución, desarrollen sus acciones de manera coordinada y coherente, con miras a la implantación efectiva de la estrategia organizacional para el logro de los objetivos”¹⁸

Esta auditoría conoce datos extraídos de la Unidad Administrativa Financiera, propiamente del área de Recursos Humanos sobre los salarios devengados por el jefe de la unidad de Programas de Inteligencia entre los periodos de enero 2010 y octubre de 2013, los cuales oscilan entre ¢1,672.772.00

¹⁸ Norma 2.7 Coordinación de acciones organizacionales, del Manual de Normas Generales de Control Interno.

INFORME FINAL AI-003-2013

(un millón, seiscientos setenta y dos mil, setecientos setenta y dos colones) y ¢2,365.875.00 (dos millones trescientos sesenta y cinco mil ochocientos setenta y cinco colones).

Si bien es cierto este salario corresponde al puesto asignado a dicho funcionario y se convierte en un derecho constitucional, sin duda debe estar justificado con los deberes y responsabilidades a su cargo, ajeno a las decisiones que tomen sus jerarcas respecto a su trabajo y condiciones para ejecutarlo, es un deber ético y moral de la administración activa y del funcionario involucrado fundamentar y asegurar que la partida de gasto salarial en que incurre el estado, están siendo amparadas por la eficiencia de su labor.

El artículo 57 de la Constitución Política señala:

“Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual, en idénticas condiciones de eficiencia.”

Es responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados garantizar el buen desempeño de sus funcionarios, obteniendo resultados positivos para la organización y amparando con acciones eficientes los rubros salariales proyectados y administrados en el presupuesto institucional.

Concretamente es necesario que el jerarca institucional, la administración activa y los demás entes que salvaguardan el peculio del estado fomenten condiciones de delegación, respeto, confianza y ambiente idóneo hacia las funciones que debiera asumir el jefe de la unidad objeto de estudio.

2.3. Supervisión de la Unidad de Planificación Institucional.

La Unidad de Planificación es la encargada de coordinar, planear, supervisar, controlar, asesorar y ejecutar las labores profesionales del ámbito del desarrollo organizacional y la planificación estratégica institucional, con el fin de facilitar la mejora y el progreso de las distintas Unidades del Instituto en la consecución y cumplimiento de los compromisos internacionales, nacionales e institucionales incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional sobre Drogas, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Institucional y la programación operativa sustantiva.

INFORME FINAL AI-003-2013

Además esa unidad debe ser un ente de apoyo y asesoría para las unidades y sus respectivos procedimientos administrativos; así también, diseñar con criterios de polifuncionalidad, los procedimientos que se requieran para generar y trasladar información confiable, veraz, oportuna y fidedigna del quehacer institucional a la Dirección del instituto.

En ocasión de otros informes de auditoría, se han mencionado y evidenciado desaciertos en los datos que suministran los informes de la unidad de Planificación, respecto a evaluación de logros obtenidos por las diferentes unidades institucionales.

Revisando y analizando el Informe de Evaluación del I semestre correspondiente al año 2010, elaborado y firmado por la funcionaria encargada de la unidad de Planificación de ese entonces, se evidencia por parte de esta auditoría interna aspectos de importancia relativa para este estudio.

Que el documento entregado por la Unidad de Planificación Institucional corresponde a una transcripción de los informes enviados por las diferentes unidades de la institución.

Dicha unidad debe exponer y presentar a las diferentes instancias reguladoras del país y al jerarca institucional sobre los alcances obtenidos en la operación y funcionalidad del instituto en su conjunto, debe los informes estar fundamentados con los controles necesarios y las métricas cuantitativas y cualitativas suficientes para emitir criterios objetivos sobre los alcances.

Además mediante un diagnóstico oportuno de los datos, justificar aquellas metas y compromisos que no se cumplieron, pero en función del análisis propio de su competencia, y no basado en los resultados que emitan las diferentes unidades.

Se presenta un documento denominado “Matriz de Programación Operativa”, compuesta por cinco columnas clasificadas así: Cod, Objetivo, Meta anual y Especificaciones, con indicadores de “eficiencia y eficacia”, omitiendo elementos como métricas porcentuales, cualitativas y cuantitativas, que son esenciales para determinar resultados y clasificarlos según los parámetros que se utilicen.

Por tanto, para los periodos anteriores al año 2012, no tiene certeza esta unidad fiscalizadora de la evaluación y el control que debió tener la Unidad de

INFORME FINAL AI-003-2013

Planificación sobre la UPI. Se refuerza este criterio con lo expuesto por el jefe actual de la Planificación Institucional, al ser consultado por esta auditoría sobre la existencia de una metodología razonable del control sobre el cumplimiento de los proyectos presentados en la MAPO institucional:

“Análisis de resultados para el 2013. En años anteriores no, era mas de eficiencia y eficacia”¹⁹.

Uno de los roles fundamentales de la Planificación Institucional, es permitir la estandarización de los procesos, depuración de los procedimientos de cada unidad, y el propósito de esa función es valorar mediante la observación, el análisis y criterio profesional, que efectivamente las acciones han sido ejecutadas bajo los parámetros establecidos cumpliendo así con los compromisos propuestos, garantizando los resultados por las diferentes unidades, estándares medibles que contengan veracidad y razonabilidad.

Teniendo conocimiento sobre la forma de operar de esa Unidad de Planificación, en periodos anteriores, esta auditoría está consiente que existe un plan por mitigar las omisiones del pasado; y que se encuentra en etapa de implementación mediante el sistema SIGMA, el cual pretende ser un programa más robusto y estructurado, para poder cuantificar resultados de forma meramente objetiva y en apego a la realidad institucional.

El actual jefe de la Unidad de Planificación lidera este proyecto con apoyo de la Dirección General, no obstante esta auditoría considera que existe una limitante de recurso humano, que eventualmente podría producir un retroceso de los avances ya alcanzados, afirmación externada por el encargado de dicho proceso:

“Dentro de las limitaciones, si se cuenta con lo necesario. No obstante se debe asignar recurso humano para la unidad”²⁰.

Es conveniente que la Unidad de Planificación Institucional, analice los compromisos, responsabilidades y deberes que le atañe, coadyuvando con su conocimiento el establecimiento de los programas y sistemas de control idóneos para la valoración objetiva y oportuna de todas las unidades del ICD.

¹⁹ Acta 045-2013.

²⁰ Acta 045-2013.

Que el jerarca institucional, en conjunto con dicho Encargado del proceso, valoren mediante una matriz de riesgos adaptada a las funciones del ICD, las áreas más vulnerables de la institución, y definir las políticas y procedimientos que minimicen los efectos negativos que puedan imperar en el clima organizacional.

2.4. Erogaciones relacionadas con viáticos.

Parte de las funciones encomendadas a la UPI, es brindar soporte de inteligencia a la Unidad de Recuperación de Activos, mediante la investigación patrimonial, ubicación de bienes y localización de sujetos. Este soporte en su momento ha sido aprobado por el Director General del ICD. Mediante oficios emitidos por la URA²¹, se solicitan los diversos servicios que esa unidad requiere.

Al efectuar el análisis de los datos y la recopilación de documentos quedan evidenciados por parte de esta unidad fiscalizadora pagos de viáticos (gastos de alimentación) aprobados y autorizados por el Jefe de la Unidad Administrativa Financiera y la Dirección General Adjunta a dos funcionarios de la Unidad de Programas de Inteligencia para el mes de octubre de 2012, por la revisión física de vehículos de la URA localizados en el predio ESDE, San Joaquín de Flores, Heredia; así también a dos funcionarios por asistir a capacitación a la Contraloría General de la República en el mes de agosto de 2012.

Al consultar el Reglamento de Viáticos, en su artículo 18 esta auditoría determina que los viáticos que se giraron a estos funcionarios no proceden según lo estipula dicho reglamento. Se hace mención de dicha evidencia por tratarse de un tema que atañe a la unidad sujeto de estudio, no obstante este particular se analizará y detallará estrictamente por parte de esta auditoría en un informe específicamente en el tema de viáticos.

Al respecto el jefe de la URA menciona:

“No se justifican pagos de viáticos a los funcionarios de la UPI por trasladarse a predios y bodegas”²².

De igual manera indica:

²¹ Unidad de Recuperación de Activos.

²² Acta 050-2013.

INFORME FINAL AI-003-2013

“Que el personal a su cargo no recibe viáticos por las inspecciones que realizan en los predios y bodegas en el área Metropolitana”²³.

Es prudente que los jefes de la institución, así como los titulares subordinados analicen las solicitudes de pago a lugares como los descritos entre otros que no corresponden a la jurisdicción territorial, de manera que cumplan con lo estipulado en la legislación vigente, evitando fomentar las acciones que van en detrimento de las finanzas públicas y en contraposición del ordenamiento jurídico.

La Asesoría Legal de este instituto, a raíz de una consulta realizada por esta unidad fiscalizadora concluye:

“Según como lo indica la normativa vigente y citada, no podrán pagarse gastos de viaje a los funcionarios del ICD, cuando deban de desplazarse del ICD dentro de la misma jurisdicción territorial o Área Metropolitana, a realizar funciones propias del cargo. La administración, en caso de necesitar resolver alguna circunstancia excepcional, o de imperiosa necesidad, de pago de viáticos en el Área Metropolitana a algún funcionario del ICD, podrá dictar, una autorización fundamentada para autorizar el giro de los mismos, acto que deberá contener todo el formalismo de un acto administrativo”²⁴

De manera tal, queda confirmado y analizado por esta unidad que la evidencia sobre estos pagos obedece al desacato de la administración activa y de los jefes a lo estipulado jurídicamente.

III. CONCLUSIONES.

Del presente estudio se extrae lo siguiente:

Se carece de plan anual estructurado que permita orientar las acciones de la unidad hacia los objetivos institucionales, por cuanto se omite una metodología que cuantifique y evalúe los avances y productos finales que se desarrollaron en la unidad.

Ausencia de un sistema confiable de evaluación y seguimiento de las actividades que desarrolla la UPI, que permita determinar si efectivamente

²³ Acta 050-2013.

²⁴ Criterio Legal CL-009-2013.

cumplen las expectativas planteadas en la Matriz de Programación Operativa (MAPO), en donde se mida la gestión y el cumplimiento de objetivos; así como indicadores de desempeño, seguimiento y avances para los proyectos programados a la unidad objeto de estudio.

A partir del 2011, se presentó el desplazamiento de funciones y responsabilidades al jefe de la UPI, no obstante se desconocen las razones fundamentales de la decisión tomada por parte del Director General de este instituto; situación que a la fecha de este estudio se mantiene la relevación de dicho Jefe y no como tal a la unidad en su conjunto.

No se conoció con certeza que para los periodos anteriores al año 2012, que la Unidad de Planificación aplicara una metodología razonable del control sobre el cumplimiento de los proyectos presentados en la MAPO institucional, aseveración que se refuerza con lo expuesto por el jefe actual de la Planificación Institucional.

Se cancelaron gastos de alimentación aprobados y autorizados por el Jefe de la Unidad Administrativa Financiera y la Dirección General Adjunta a cuatro funcionarios de la Unidad de Programas de Inteligencia, cuyo reconocimiento está fuera de la normativa vigente.

IV. RECOMENDACIONES.

A LA DIRECCION GENERAL.

1. Desde el punto de vista de gestión operacional se recomienda analizar las funciones y competencias establecidas por Ley a la Unidad de Programas de Inteligencia, de manera que permita orientar las acciones de la unidad hacia los objetivos y metas institucionales. Véase el punto 2.1 de este informe.

2. Ser vigilante por parte de los jefes sobre los gastos incurridos en las giras realizadas por los funcionarios de la unidad objeto de estudio, garantizando el uso racional y efectivo de los recursos públicos y establecer controles sobre las erogaciones que se derivan de las funciones encomendadas a la unidad, de manera que se pueda tener claridad sobre el costo beneficio de los resultados presentados, aspectos que fueron señalados en el punto 2.1 de este informe.

INFORME FINAL AI-003-2013

3. Definir las competencias y funciones del Jefe de la UPI de manera que se garantice el buen desempeño de la Unidad; así como propiciar una mejor comunicación entre la Dirección General y el Jefe de dicha unidad, minimizando la relegación de funciones a la Jefatura que por Ley le está encomendada. Véase punto 2.2 de este informe.

4. Que la Unidad de Planificación del Instituto utilice estándares y parámetros medibles sobre las metas y objetivos y brindar el seguimiento oportuno. Además, la conveniencia de poseer recurso humano necesario que permita el apoyo al Planificador para una mejor rendición de cuentas. Analícese el punto 2.3 de este informe.

5. Mantener un riguroso control por parte de las personas involucradas en el proceso de aprobación de viáticos, en donde se analice aquellas erogaciones que no se contemplan dentro del perímetro establecido por la normativa. Se remite al punto 2.4 de este informe.

6. Analizar, revisar y valorar el reintegro de los pagos no correspondientes a aquellos funcionarios señalados en el presente informe, omitiendo lo que establece la norma relacionado con viáticos. Véase lo desarrollado el punto 2.4.