



INFORME Nro. DFOE-PG-IF-07-2013
23 de agosto, 2013

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

**INFORME DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL
SOBRE EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y GESTIÓN
CURRICULAR DE LA SEDE PERMANENTE DE LA ESCUELA NACIONAL DE POLICÍA
DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

2013

CONTENIDO

	<u>Página Nro.</u>
Resumen ejecutivo	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA	1
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	2
ANTECEDENTES	2
2. RESULTADOS.....	4
DIAGNÓSTICOS DE NECESIDADES QUE SUSTENTAN EL PROYECTO	4
PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR EN EL PROYECTO	5
AVANCE DEL PROYECTO DE LA ESCUELA DE ACUERDO CON LA PROGRAMACIÓN 2011-2014	6
RECURSOS PARA FINANCIAR EL PROYECTO.....	8
PRESUPUESTO DEL PROYECTO	9
NORMATIVA QUE REGULA LAS ETAPAS DEL PROCESO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN POLICIAL.....	11
Instrumentos de evaluación	12
Normativa sobre el Curso Básico Policial.....	13
PERFIL DE INGRESO PARA LA LABOR POLICIAL Y EL PERFIL DEL INSTRUCTOR DE LA ESCUELA	15
Perfil de ingreso a la labor policial.....	15
Perfil de instructor.....	17
Aprobación de la Oferta Académica	17
SISTEMA DE INFORMACIÓN	18
Expediente que integre la información del proyecto	18
3. CONCLUSIONES	18
4. DISPOSICIONES.....	20
AL LIC. MARIO ZAMORA CORDERO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	21
AL COMISARIO ERICK LACAYO ROJAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE POLICÍA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	22
CUADROS	
Cuadro Nro. 1, Detalle del financiamiento desglosado por año del año 2011 al año 2014	8
Cuadro Nro. 2, Resumen del costo programado y ejecutado en el proyecto de la Escuela Nacional de Policía asignado por componente -Para los períodos económicos 2011 y 2012.	10

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Esta auditoría se enfocó a analizar el grado de avance del Proyecto de construcción, equipamiento y gestión curricular de la sede permanente de la Escuela Nacional de Policía, en lo que corresponde a diagnóstico de necesidades, planificación, presupuesto y regulaciones del proceso de formación y capacitación policial.

¿Por qué es importante?

El Proyecto de la Escuela Nacional de Policía tiene una repercusión relevante en la formación de policías como respuesta a las necesidades planteadas por la sociedad y los órganos del Estado. Debido a la necesidad que tiene el país de contar con policías debidamente formados, se consideró necesario verificar que el proyecto se esté ejecutando acorde con las necesidades que se han establecido, en los plazos señalados y los recursos asignados, de acuerdo con los diferentes componentes a saber: infraestructura, equipamiento, y gestión curricular.

¿Qué encontramos?

Del análisis realizado al avance del Proyecto, se determinaron algunas debilidades que pueden incidir en la eficacia del cumplimiento de sus objetivos, dentro de las más relevantes se mencionan las siguientes:

El documento de planificación y programación del proyecto es muy general. La programación inicial fue modificada y no se contemplaron algunas actividades en dicha programación, lo que denota debilidades en su formulación, esto puede debilitar el control sobre el avance físico y financiero del proyecto, aumentando el riesgo de no cumplir de la manera más efectiva los objetivos y metas en los plazos estipulados.

Las actividades programadas para el 2011 y 2012 no se alcanzaron en su totalidad, lo cual pone en riesgo que el proyecto se concluya en el plazo que se había establecido, ya que el incumplimiento de actividades por la secuencia en que deben de irse desarrollando, podrían ir atrasando otras actividades posteriores.

Existen incongruencias entre el marco normativo que regula el proceso de formación y capacitación policial y la duración del Curso Básico Policial; esa situación ha venido generando personal policial que se encuentran nombrado y con beneficios de incentivos salariales al ser incluidos en el estatuto policial, a pesar de que no han aprobado el Curso Básico Policial, quedando debiendo de 1 a 14 materias por aprobar.

Falta de coordinación entre la Escuela Nacional de Policía y la Dirección de Recursos Humanos, para incluir en el perfil de ingreso de personal para las funciones policiales, los requisitos que la Escuela requiere que reúnan los estudiantes que van a ingresar al Curso Básico Policial. En una investigación realizada por funcionarios de la Escuela se determinó que en el reclutamiento de aspirantes policiales cuando se califican las pruebas los parámetros se varían afectando la efectividad de la prueba.

No se conoce la condición académica de algunos instructores, por cuanto no presentaron los documentos respectivos.

La Escuela detectó necesidades de capacitación en los instructores, pero no se observó en la matriz de programación las actividades respectivas; situación que podría impactar en la calidad de la formación policial, de no contemplarse estas necesidades como prioritarias en este Proyecto.

¿Qué sigue?

Se giran disposiciones al Ministro de Seguridad Pública y al Director de la Escuela Nacional de Policía, con el propósito de que se instruya para que se ejecuten las actividades que quedaron pendientes de cumplir en el período 2011 y 2012 y que se tomen las medidas correspondientes para las etapas posteriores; se realice un estudio sobre el marco normativo que regula el proceso de formación y capacitación policial, a efecto de que el periodo de prueba del aspirante a ingresar al servicio policial sea congruente con el período establecido para la aprobación del Curso Básico Policial; para que se programen las actividades de capacitación al personal pendiente de recibir el Curso Básico Policial; se proceda a integrar el perfil de ingreso de personal policial utilizado en la Dirección de Recursos Humanos con el de la Escuela Nacional de Policía; para que se ajuste el documento que contempla la planificación del Proyecto, denominado matriz de programación 2011-2014; y se tomen las medidas necesarias a efecto de regularizar la situación de los instructores de la Escuela Nacional de Policía que a la fecha de esta auditoría no presentaron la documentación que respalda su condición académica como instructores.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

**INFORME DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y
GESTIÓN CURRICULAR DE LA SEDE PERMANENTE DE LA ESCUELA
NACIONAL DE POLICÍA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1.** Esta auditoría es parte de la estrategia de fiscalización integral del tema de Seguridad Ciudadana de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa; el Proyecto de la Escuela Nacional de Policía tiene una repercusión relevante en la formación de policías con las capacidades necesarias para enfrentar los niveles de delincuencia que afectan el país y con esto coadyuvar en la atención a la (in)seguridad ciudadana.

1.2. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.2.** Evaluar el desarrollo del Proyecto de construcción, equipamiento, y gestión curricular de la sede permanente de la Escuela Nacional de Policía.

1.3. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.3.** El estudio corresponde a una auditoría de carácter especial sobre el desarrollo del Proyecto de construcción, equipamiento y gestión curricular de la sede permanente de la Escuela Nacional de Policía del Ministerio de Seguridad Pública. El análisis abarcó el año 2011, ampliándose cuando se consideró necesario.
- 1.4.** El alcance se enfocó hacia las líneas generales de su ejecución y organización, a saber: diagnóstico de necesidades, planificación, presupuesto y regulaciones del proceso de formación policial.
- 1.5.** La auditoría se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral, y el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República.

1.4. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.6. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 28 de junio de 2013, en las instalaciones del Ministerio de Seguridad Pública, actividad a la que se convocó mediante el oficio Nro. 6311 (DFOE-PG-212) del día 25 de junio de 2013. En la reunión estuvieron presentes los siguientes funcionarios de dicha entidad: En representación del Ministro de Seguridad Pública, el Lic. Agustín Barquero Acosta, Viceministro Administrativo, Licda. Marcela Chacón Castro, Viceministra de Gobernación y Policía, Comisario Erick Lacayo Rojas, Director de la Escuela Nacional de Policía, Licda. Flory Rojas Valerio, Asesora del Despacho del Ministro, Lic. Juan de Dios Araya Navarro, Auditor Interno, Licda. María Elena Vásquez Rojas, Jefe de la Oficina de Planificación, Lic. Esteban Esquivel Camacho; Jefe de la Unidad de Proyectos, Lic. Luis Aguilar Calvo, Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional, Lic. Eduardo Zumbado S. de la Escuela Nacional de Policía.

1.7. El borrador del presente informe se entregó en esa misma fecha en papel y en versión digital, al Ministro de Seguridad Pública mediante el oficio Nro. 6461 (DFOE-PG-216) del 28 de junio de 2013, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Públicos Generales, las observaciones que considerara pertinentes. Estas últimas fueron remitidas a este órgano contralor, mediante el oficio con número 1877 del 5 de julio de 2013, en el cuál se adjuntan los oficios Nros. 664 y 197, del 3 y 5 de julio 2013. Las posiciones aportadas fueron analizadas, valoradas e incorporadas en lo pertinente, según detalle que se presenta en el Anexo.

1.5. ANTECEDENTES

1.8. La Escuela Nacional de Policía es un órgano docente dependiente del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), encargada de las labores de adiestramiento y capacitación policial, así definido en la Ley General de Policía (LGP) Nro. 7410, artículo 93. De acuerdo con el Reglamento interno y de servicio de la Escuela Nacional de Policía, N° 37458-SP de 30 de noviembre de 2012, está conformada por un Consejo Académico como órgano asesor que recomienda las políticas generales en el ámbito de educación policial, integrado por el Ministro o su representante, quien lo presidirá, el Director General de la Fuerza Pública, el Presidente del Consejo de Personal, el Director de la Escuela Nacional de Policía, el Director del Servicio Nacional de Guardacostas, el Director de la Policía Control de Drogas, y un representante del Ministerio de Educación Pública.

- 1.9.** La Escuela incluye en su estructura organizativa una Dirección; un Departamento Administrativo encargado entre otras actividades, de ejecutar y evaluar el presupuesto asignado a la Escuela, de conformidad con las políticas del Ministerio, establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno, y supervisar el buen estado de conservación y utilidad de sus instalaciones físicas; un Departamento de Investigación y Evaluación encargado de la ejecución de las actividades de investigación, desarrollo, y extensión comunal; un Departamento Académico al que le corresponde la ejecución de los programas de educación policial; y la Academia del Servicio Nacional de Guardacostas, que brinda la capacitación técnica y policial a los funcionarios policiales del Servicio Nacional de Guardacostas, la cual depende jerárquicamente de la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas, en lo relacionado con procesos de capacitación de carácter policial, y se establece una dependencia de coordinación académica con la Escuela Nacional de Policía.
- 1.10.** Mediante el Decreto Ejecutivo Nº 36670-SP de 17 de junio del 2011, se declara de interés público y nacional el Proyecto de la construcción y equipamiento de la sede permanente de la Escuela Nacional de Policía, así como el desarrollo de su gestión curricular, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, Capítulo 5 “Seguridad Ciudadana y Paz Social”; donde se establece la creación y equipamiento de la Escuela Nacional de Policía, que permita fortalecer el adiestramiento y la capacitación policial para hacer frente de manera efectiva, no solamente las formas tradicionales de delito, sino expresiones criminales más complejas y dinámicas. Se le asigna a la Dirección de la Escuela Nacional de Policía y la Viceministra de Gobernación y Policía la responsabilidad de ejecutar las coordinaciones y seguimientos necesarios para la concreción oportuna del Proyecto.
- 1.11.** De acuerdo con el perfil del Proyecto, la construcción de la Escuela Nacional de Policía se desarrollará en un terreno donado por el Ministerio de Justicia y Paz al MSP, ubicado en los distritos La Rita-La Roxana, cantón de Pococí, provincia de Limón. En el terreno madre donde se encuentran las instalaciones del Centro Penitenciario de Pococí, se segregará para utilizar parte en el desarrollo del Proyecto, en un área de 84 hectáreas. De acuerdo con información suministrada por la Viceministra de Gobernación y Policía, el inmueble ya es propiedad del MSP según oficio Nro. MJP-590-08-2013 del 13 de agosto, 2012 en el cual el entonces Ministro de Justicia y Paz informa a la Presidencia de la República que el inmueble de 84 hectáreas ya está inscrito a nombre del MSP.
- 1.12.** Esta auditoría se llevó a cabo con el fin de determinar si el Proyecto tal y como ha sido definido en el referido decreto, se está cumpliendo de acuerdo con los parámetros señalados, a saber: construcción de la nueva Escuela de Policía, equipamiento y gestión curricular.

2. RESULTADOS

DIAGNÓSTICOS DE NECESIDADES QUE SUSTENTAN EL PROYECTO

- 2.1.** La existencia de un diagnóstico como estudio previo a la planificación de un proyecto, donde se recopile información, se ordene y se obtengan conclusiones; permite conocer mejor la realidad de una situación determinada, la existencia de debilidades y fortalezas, el diseño de estrategias, alternativas de solución y acciones a realizar; y es la base como marco orientador en la estructuración y desarrollo de los planes y programaciones.
- 2.2.** De conformidad con la documentación suministrada por el Director de la Escuela Nacional de Policía, los documentos que dan sustento al Proyecto son los siguiente: Proyecto de reforma de la Escuela Nacional de Policía del 26-2-2011; Análisis de fortalezas y debilidades con la policía de Colombia del 15-6-2011; Diagnóstico de la gestión curricular del 18-01-2012; y el listado sobre requerimientos del mobiliario y equipo.
- 2.3.** De la revisión de dichos documentos, se determinó que si bien están relacionados con los componentes que conforman el Proyecto y que existe un respaldo documental que lo sustenta, la información contenida en ellos está dispersa, algunos son descriptivos, otros de análisis y en otros se incluyen propuestas; varios carecen de elementos que permitan darle formalidad al documento, como por ejemplo una portada, el nombre de los actores que intervinieron en su elaboración, la unidad a la que pertenecen, fecha de elaboración, aprobación formal, entre otros aspectos. Por tanto, a pesar de que existe una serie de documentos, no se hizo un esfuerzo para integrarlos con el fin de que la información quedara organizada de tal forma que facilite su ubicación, seguimiento y toma de decisiones. Al respecto, es importante observar las normas 5.1, 5.4, y 56 de las Normas de control interno para el Sector Público, relacionadas con los sistemas de información.
- 2.4.** El Proyecto también cuenta con un perfil elaborado por la Unidad de Proyectos del MSP en mayo del 2012, el cual indica en los antecedentes que para su elaboración se consideraron aportes de un trabajo sobre la propuesta arquitectónica para la construcción de la Escuela Nacional de Policía del año 2002; el estudio “Perfil del Proyecto para la Construcción y Equipamiento de la Escuela Nacional de Policía” presentado en el año 2004 por la Unidad de Proyectos del MSP; y un borrador de Términos de Referencia del año 2007, elaborado por una comisión institucional. Sin embargo, no se hizo referencia en ese perfil a los siguientes documentos que como se indicó formaban parte del Proyecto: Proyecto de reforma de la Escuela Nacional de Policía (26-2-2011), Análisis de fortalezas y debilidades con la policía de Colombia(15-6-2011), Diagnóstico de la gestión curricular (18-01-2012), y el listado de la definición de necesidades de equipamiento, realizado por la Unidad de Proyectos en coordinación con el Departamento Administrativo de la Escuela Nacional de Policía.

- 2.5. Al existir una serie de documentos con características diferentes y dispersos, se dificultó obtener el detalle de todas las necesidades identificadas, razón por la cual ésta Contraloría solicitó que con base en esos estudios realizados se suministrara un listado con todas las necesidades que se determinaron para cubrir en los diferentes componentes del Proyecto, con el fin de relacionarlas con la programación 2011-2014. La información que se suministró fue la referida programación 2011-2014, con algunas modificaciones, la cual contiene actividades a nivel general; lo que imposibilitó hacer la relación de las necesidades identificadas con la respectiva programación, por lo que no se tiene certeza de que se están cubriendo los requerimientos para formar y capacitar al personal policial que necesita el país.

PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR EN EL PROYECTO

- 2.6. El documento de planificación y programación del Proyecto suministrado a esta Contraloría es muy general, y no se logra identificar las actividades, tareas, asignación de recursos humanos, responsables, el costo de cada actividad, así como, el tiempo asignado para su ejecución, con el fin de llevar a cabo el Proyecto hasta su etapa final de acuerdo con la planificación establecida.
- 2.7. La planificación que se llevó a cabo consiste en una descripción macro de los componentes del Proyecto distribuidos en un período de cuatro años, 2011 al 2014. No se encontró evidencia de un documento de planificación más específico que permita observar con claridad ese desglose de actividades y tareas.
- 2.8. Por ejemplo, en cuanto al componente sobre la gestión curricular para el año 2011, en la matriz 2011-2014, se contempla a nivel general un “sistema de planificación” que incluye: Micro planificación Macro planificación; en el componente de infraestructura, se programa para el 2014, la construcción por parte del Ministerio de Seguridad de casetas de seguridad, piscina, polígonos, torre de rapel, pista de obstáculos, pista de entrenamiento de manejo vehicular y áreas de simulación. Esa información resulta ser poco clara, en cuanto a cuál es el objetivo que se quiere alcanzar, no se detalla cuáles son las actividades y tareas que se van a efectuar para atender esa necesidad, y como se ha indicado anteriormente, tampoco se establece quiénes son los responsables de su ejecución, cuántos recursos se están asignado a cada actividad, y cuándo se van a realizar, entre otros aspectos. Esa misma situación se observa en todos los componentes de la matriz que conforman el Proyecto.
- 2.9. Además, al analizarse las dos programaciones que se suministraron a esta Contraloría, la primera inicial y la segunda modificada, se observó que en la primera no se incorporan actividades que debieron ser consideradas desde un inicio, como por ejemplo los respectivos permisos para construir, estudios previos, el suministro de aguas y electricidad; las dos primeras actividades se incorporaron hasta que se realizó la modificación a la programación, la cual se realizó, porque se presentaron cambios en las fuentes de financiamiento y en la programación de actividades; no obstante lo anterior, si bien se entiende que en una programación se pueden presentar cambios, no se justifica que se incorporen actividades que desde un primer momento debieron ser consideradas como parte del Proyecto, ya que con antelación se conoce que la

construcción de un edificio, independientemente de su ubicación requiere de los permisos y estudios respectivos.

2.10. Por otro lado, a pesar de que se le suministró a esta Contraloría la matriz de programación modificada, mediante el oficio Nro. D. 257 del 13 de marzo del 2013, posteriormente se remitió información donde se incluye estudios de suelos, curvas de nivel, riesgos de desastre, no considerados anteriormente. A su vez, mediante oficio Nro. D.539-2013 del 28 de mayo del 2013, en el anexo se observa otra serie de actividades no contempladas en los referidos documentos, como información de topografía para la adquisición del terreno aledaño a donde se construiría la Escuela, segregación de la finca madre, y verificación de linderos para obtener las 84 hectáreas para la construcción. Con un documento de planificación tan general y con las debilidades en la programación indicadas, se puede debilitar el control sobre el avance físico y financiero del Proyecto, aumentando el riesgo de no cumplir de la manera más efectiva los objetivos y metas en los plazos estipulados.

2.11. Esa situación contraviene lo señalado en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, que señala:

*El proceso de planificación y programación de la ejecución del proyecto consiste en definir las actividades que requieren cada uno de los componentes del proyecto de acuerdo con los objetivos. Se prepara un listado de las actividades requeridas para ejecutar el proyecto y se define la secuencia de actividades para luego proceder a asignar los recursos humanos, el tiempo de ejecución y el costo de cada actividad. Se debe presentar un cronograma con el desglose de todas las actividades del proyecto.*¹

AVANCE DEL PROYECTO DE LA ESCUELA DE ACUERDO CON LA PROGRAMACIÓN 2011-2014

2.12. A pesar de las debilidades observadas en los documentos de planificación y programación del Proyecto de la Escuela Nacional de Policía, esta Contraloría analizó el porcentaje de avance para el cumplimiento de las actividades a nivel macro que están contempladas en la referida matriz de programación 2011-2014.

2.13. En esa matriz se contempló el avance del Proyecto considerando tres etapas a saber: pre inversión, ejecución y operación. Para la etapa de pre inversión se programó a nivel general que en el 2011 se alcanzaría un 20% de avance; en el 2012 un 20%, para la etapa de ejecución y operación, en el 2013 se programó un 30% y en el 2014 un 30%, hasta completar el 100%.

2.14. Según lo indicado en dicha matriz, la ejecución real para el 2011 fue de 18.5% (92,5%) y para el 2012 se alcanzó un 12.5% (62,5%), para un promedio del 77.5%.

¹ Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, Capítulo I punto 1.6.3: Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Febrero, 2010.

- 2.15.** Al respecto, el Director de la Escuela indicó que el incumplimiento se debió a que quedó pendiente el Manual de Procesos y Procedimientos de la Escuela, por cuanto la funcionaria que estaba apoyando el proceso fue designada para trabajar con el Proyecto de Gobierno Digital y no se designó otro funcionario para apoyar la gestión y se tuvo que reprogramar para el 2013. Además, indicó que había quedado pendiente de concluir los estudios de suelos, los cuales se atrasaron debido a que el terreno donde inicialmente se definió para la construcción de la Escuela está en un juicio agrario interpuesto contra el Estado por un grupo de personas que tomaron ese terreno, lo que conllevó a la búsqueda de otro terreno, y la validación de requerimientos de equipo; ya que según indica hasta que no se tengan los planos constructivos definidos no se tiene claridad de los espacios y no se puede validar el listado de necesidades.
- 2.16.** En vista de la generalidad de la referida matriz y dado que no se alcanzó el avance programado a nivel macro en la etapa de pre inversión; esta Contraloría solicitó el avance, a la fecha de esta auditoría, de cada una las actividades que se contemplaron en la referida matriz para el periodo 2011 y 2012, con el fin de determinar cuáles actividades habían sido concluidas y cuáles se encontraban pendientes. De la información suministrada se observa que, de 28 actividades programadas en el período citado 19 (67%) estaban cumplidas al 100%, y 9 (33%) están pendientes. Aparte de las actividades que presentan atrasos como es el Manual de Procesos y Procedimientos de la Escuela, y la validación de requerimientos de equipo; también está pendiente la estructura organizativa la cual tiene un avance del 50%; y los manuales de puestos sin porcentaje de avance (0%), es decir no se ha avanzado en esta actividad a pesar de que se programó para el 2012². Este grado de avance es el que se ha logrado determinar con base en la información suministrada. Pese a lo anterior, se debe señalar que no se indicó sobre el grado de avance del período 2011 y 2012, del componente de infraestructura, a la fecha de ésta auditoría; por lo tanto el porcentaje de avance indicado en este punto, es en forma parcial por cuanto no contempla el componente de infraestructura sobre el cual no se remitió su porcentaje de avance.
- 2.17.** Por otro lado, en algunos casos, de las actividades programadas como los perfiles de ingreso y egreso de cada curso; el establecimiento de mecanismos de validación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos educativos; sistema de control de las prácticas supervisadas correspondientes a los cursos de formación; sistema de práctica profesional para los cursos de formación (escala básica y ejecutiva); y procedimientos de evaluación y realimentación de los instructores; a pesar de que se indicó que tenían un 100% de avance, no se obtuvo la documentación de respaldo que permitiera comprobar el cumplimiento de las actividades finalizadas, y para algunos de esos casos lo que se obtuvo fue un oficio dirigido al Director de la Escuela, donde se indica que se le remite el documento pero a nivel de propuesta, no el documento formalizado, aprobado y oficializado, lo que implica que la actividad programada no está concluida en un 100%.

² Oficio Nro. D. 539-2013ENP del 28 de mayo, 2013.

- 2.18.** Por lo anterior, las actividades programadas para el 2011 y 2012 no se alcanzaron en su totalidad, lo cual pone en riesgo que el Proyecto no se concluya en el plazo que se había establecido, ya que el incumplimiento de actividades por la secuencia en que deben de irse desarrollando al incumplirse podrían ir atrasando otras actividades posteriores.
- 2.19.** El cumplimiento del Proyecto de acuerdo con lo planificado, resulta determinante para lograr el objetivo de contar con policías con la formación policial acorde con la realidad nacional en materia de (in) seguridad ciudadana; por lo que al no cumplirse con lo planificado, se corre el riesgo de que no se logre el objetivo trazado, lo que impactaría directamente en la ejecución del Proyecto. También es importante para un mejor control, la identificación más específica de todas aquellas actividades y tareas que conlleva la ejecución del Proyecto, se analice cuál es su porcentaje de avance, cuáles están concluidas, entendiendo como revisadas, formalizadas, aprobadas, oficializadas, divulgadas y no a nivel de propuesta.
- 2.20.** Es conveniente indicar que el desarrollo de las actividades y tareas, implica un esfuerzo de coordinación entre el objetivo, las actividades y tareas (diarias, semanales, mensuales, etc.) y el tiempo estimado para ejecutarlas. El lograr esta coordinación implica, definir qué actividades y tareas deben realizarse primero, definiendo cuál es la secuencia correcta, viable y eficiente de realizarlas, lo cual requiere un análisis de las rutas críticas para lograr el cumplimiento del plan, buscando evitar a toda costa que un plan o proyecto se detenga porque una actividad no avanza.

RECURSOS PARA FINANCIAR EL PROYECTO

- 2.21.** El costo del Proyecto de acuerdo con las fuentes de financiamiento asciende a ₡33.131.069.125,77, desglosados según se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro Nro. 1
Detalle del financiamiento desglosado por año
Del año 2011 al año 2014

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	TOTAL
Presupuesto de la Escuela Nacional de Policía	₡313,248,300.00	₡185,000,000.00	₡160,000,000.00	₡240,000,000.00	₡898,248,300.00
Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública 1/	90,000,000.00	13,000,000.00	25,000,000.00	50,000,000.00	178,000,000.00
Donación Unión Europea 2/	0.00	2,164,902,664.25	2,300,209,080.76	2,300,209,080.76	6,765,320,825.77
Donación República de China 3/	0.00	0.00	0.00	25,289,500,000.00	25,289,500,000.00
TOTAL	₡403,248,300.00	₡2,362,902,664.25	₡2,485,209,080.76	₡27,879,709,080.76	₡33,131,069,125.77

Fuente: Información suministrada por la Escuela Nacional de Policía mediante oficio Nro. D. 478-2013 ENP del 13 de mayo de 2013.

1/ Corresponde a los salarios de los funcionarios de la Unidad de Proyectos del presupuesto del subprograma 090 03, Seguridad Ciudadana.

2/ Donación de la Unión Europea, fondos no reembolsables.

3/ Donación de la República Popular de China, fondos no reembolsables.

- 2.22.** En el caso de la donación del Gobierno de la República Popular de China será mediante la entrega de una obra completa, que es la construcción de la Escuela que incluye también el diseño de planos, la contratación de la empresa constructora, el traslado de personal chino para levantar la construcción y demás detalles. En cuanto a la donación de la Unión Europea (UE), los recursos no reembolsables serán para financiar el equipamiento de la Escuela Nacional de Policía, que comprende la adquisición del mobiliario y equipo, el equipo tecnológico y el equipo de transporte, y a nivel general se indican otras actividades para fortalecer la formación policial.
- 2.23.** El financiamiento de la UE se dispuso en tres desembolsos, el primero para el 2012, el segundo para el 2013 y el último para el 2014; no obstante, el primer desembolso no se obtuvo en ese período; situación que repercutirá en la programación.

PRESUPUESTO DEL PROYECTO

- 2.24.** La Escuela no cuenta con un presupuesto detallado para el Proyecto, lo que se contrapone con lo que establece el artículo 5, inciso e), de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Nro. 8331, la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, Capítulo I punto 1.6.3, y con las Normas técnicas sobre presupuesto público³. Es conveniente indicar que los presupuestos deben ser detallados y deben considerar todas las etapas necesarias para poder controlar en su totalidad el cumplimiento de los objetivos.
- 2.25.** Lo que se tiene es la última matriz de programación a nivel general 2011-2014, modificada a marzo 2013, donde se asigna por etapa y por componente los recursos asignados al Proyecto. No obstante, al existir datos tan generales en la referida matriz, aumenta los riesgos para el cumplimiento del Proyecto.
- 2.26.** A pesar de la generalidad de los datos, para efectos del análisis ésta Contraloría consideró los costos contemplados en esa matriz donde se encontraron incongruencias entre los costos proyectados y los montos ejecutados.
- 2.27.** Según se puede observar en el siguiente cuadro Nro. 2, para el año 2011 se presenta una subejecución por la suma de ₡77.948.300,00, por cuanto se programó ₡403.248.300,00 y se ejecutó ₡325.300.000,00, la cual aumenta en el 2012 ya que de ₡913.000.000,00 presupuestados se ejecutaron ₡180.500.000,00 presentándose una subejecución de ₡732.500.000,00.

³ Normas relativas a las fases del proceso presupuestario, inciso 4.1.5 relacionado con la elaboración de la programación de la ejecución física y financiera.

Cuadro Nro. 2
Resumen del costo programado y ejecutado en el proyecto de la
Escuela Nacional de Policía asignado por componente
-Para los períodos económicos 2011 y 2012-

COMPONENTE	AÑO 2011				AÑO 2012			
	MONTO PROYECTADO	MONTO EJECUTADO	DIFERENCIA	DIFERENCIA PORCENTUAL	MONTO PROYECTADO	MONTO EJECUTADO	DIFERENCIA	DIFERENCIA PORCENTUAL
1. Infraestructura	€18,988,300.00	€28,155,600.00	-€9,167,300.00	-32.56	€715,000,000.00	€105,443,000.00	€609,557,000.00	14.75
2. Equipo y mobiliario	2,500,000.00	25,000,000.00	-22,500,000.00	-90.00	0.00	0	0.00	0.0
3. Tecnología	2,500,000.00	25,000,000.00	-22,500,000.00	-90.00	0.00	0	0.00	0.0
4. Transporte	2,500,000.00	25,000,000.00	-22,500,000.00	-90.00	0.00	0	0.00	0.0
5. Estudio curricular	303,260,000.00	173,644,400.00	129,615,600.00	57.26	54,000,000.00	27,000,000.00	27,000,000.00	50.00
6. Marco legal	13,500,000.00	13,500,000.00	0.00	100.00	54,000,000.00	14,057,000.00	39,943,000.00	26.03
7. Organización	60,000,000.00	35,000,000.00	25,000,000.00	58.33	90,000,000.00	34,000,000.00	56,000,000.00	37.78
TOTAL	€403,248,300.00	€325,300,000.00	€77,948,300.00	80.67	€913,000,000.00	€180,500,000.00	€732,500,000.00	19.77

FUENTE: Información tomada de la Matriz de programación "Proyecto Academia Nacional de Policía 2011-2014", suministrada mediante oficio Nro. D.257-2013 del 13 de marzo, 2013 por el Director de la Escuela Nacional de Policía.

- 2.28.** Por lo anterior, a nivel macro se pudo observar que no se están ejecutando los recursos tal y como se había programado. Para el 2011 se ejecutó un 80.67% de lo programado, y para el 2012 se ejecutó únicamente un 19.77%.
- 2.29.** Esta situación evidencia que no se está cumpliendo con la programación general expresada en el plan; es decir, no se está cumpliendo con el avance del Proyecto tal y como fue concebido.
- 2.30.** Además de que se subejecutan los recursos a nivel macro, se observa que en algunos de los componentes se ejecutaron recursos de más y en otros de menos. Para el 2011, en los componentes Infraestructura, equipo y mobiliario, y transporte, se ejecutó más de lo programado, y en estudio curricular y organización es donde se presenta subejecución. Para el 2012, en todos los componentes donde se programaron recursos se observan subejecuciones hasta de un 85%.
- 2.31.** Al respecto, el Director de la Escuela indica:

Esta matriz tiene como base, en lo que se refiere al presupuesto proyectado para los componentes de infraestructura y equipamiento, la información contenida en el Proyecto de la Escuela cuyo financiamiento original se realizaría con fondos provenientes de un empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, el esquema de presentación por componentes y por etapas se presenta de acuerdo con lo establecido en los lineamientos para proyectos de inversión pública de Mideplan./ En cuanto a los otros componentes, los recursos que se proyectan corresponden a los salarios de los funcionarios de la Escuela Nacional de Policía involucrados en los procesos./ En el caso del componente Infraestructura, la diferencia negativa que se refleja en el año 2011 obedece a los salarios de los funcionarios involucrados en el proceso que no son de la Escuela Nacional de Policía./ De la misma forma en el caso del componente equipamiento, las diferencias negativas que se reflejan en el año 2011 corresponden a los salarios de los funcionarios que participaron en la definición de especificaciones técnicas del equipo requerido y que no son funcionarios de la Escuela, además de la participación en el proceso de funcionarios de la Escuela./ En cuanto a las grandes diferencias que se reflejan en los componentes de infraestructura y equipamiento en los años de referencia, obedecen a que la referencia de formulación es el proyecto presentado para ser financiado por el BID, pues no es sino hasta el año 2012 en que se formaliza la donación

de recursos por parte de la Unión Europea que será utilizada en el equipamiento de la Academia y en el presente año se formaliza la donación por parte del Gobierno de la República Popular China para la construcción de la Academia.

- 2.32.** Sobre la explicación de las diferencias encontradas, se denota que uno de los factores que está ocasionando subejecuciones y sobrejecuciones, es que en algunos casos se incluyeron costos que al ser salarios de la propia Escuela no se contemplaron dentro de lo ejecutado causando una subejecución presupuestaria. Por otro lado, se dio un fenómeno inverso, se incluyeron dentro de la ejecución presupuestaria, salarios de otras dependencias que colaboran con el Proyecto de la Escuela y que no fueron incluidos dentro del presupuesto, lo cual generó una sobrejecución presupuestaria.
- 2.33.** El hecho de incluir y excluir costos produce diferencias que muestran que se tiene un presupuesto afectado por una serie de situaciones que modificaron el presupuesto original del Proyecto.
- 2.34.** Se debe indicar que los proyectos para efectos de control deben de contemplar todos los costos en que se van a incurrir, considerando tanto los internos como los externos independientemente de las fuentes de financiamiento; el no haber realizado precisamente un presupuesto detallado, es lo que produce en forma artificial subejecuciones y sobrejecuciones de presupuesto. Por otro lado, al no contemplar el presupuesto toda la información necesaria, no se podría relacionar los costos totales con el objetivo, tampoco se podría evaluar el Proyecto mediante la determinación de indicadores de gestión, eficiencia, eficacia, economía y presupuestarios.
- 2.35.** Otra de las causas de la subejecución, según lo indicado por el Director de la Escuela, es el hecho de que el componente equipamiento iba a ser financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero que posteriormente se formalizó en el 2012 una donación de recursos por parte de la UE.
- 2.36.** No obstante lo indicado por el Director de la Escuela, de que las grandes diferencias en equipamiento se deben precisamente a los cambios en las fuentes de financiamiento, es importante señalar, que la ejecución presupuestaria muestra como a pesar de no existir esos recursos, se ejecutaron recursos con presupuesto de la Escuela que superaron en un 90% lo que estaba planificado.
- 2.37.** Si bien se presentan cambios en las fuentes de financiamiento, lo cual es un tema relevante, los costos se entenderían que son los mismos, por tanto, no se deberían esperar cambios muy relevantes por los hechos mencionados.
- 2.38.** Toda esta situación, puede impactar en el cumplimiento ya sea parcial o total de los objetivos del Proyecto, o que se logren resultados diferentes, además de que se corre el riesgo de que se modifique el orden de las actividades, lo que podría ocasionar problemas con el Ministerio de Hacienda para las programaciones de los desembolsos, así como que se compre mobiliario y equipo que no se vaya a utilizar de momento.

NORMATIVA QUE REGULA LAS ETAPAS DEL PROCESO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN POLICIAL

- 2.39.** El proceso de formación y capacitación policial del MSP se fundamenta en la LGP. Mediante esa ley se propicia una educación formal en los cuerpos policiales, siendo la Escuela Nacional de Policía la encargada de brindar los cursos de formación básica a aquellas personas que desean iniciarse en la labor policial, para dotarlos de los conocimientos para el desempeño de sus labores, así como de la capacitación y especialización requerida.

- 2.40.** En función de los objetivos que establece la citada ley, la Escuela determinó que en las etapas de sus procesos de formación, capacitación y especialización se presenta una serie de vacíos que ameritan de políticas y regulaciones específicas; es decir, de un marco normativo más adecuado a las necesidades actuales del país.
- 2.41.** Es por eso que dentro del Proyecto en el componente de gestión curricular, se plantea la emisión de una política educativa, un nuevo diseño curricular, un perfil de ingreso del estudiante, un perfil de salida, un perfil de instructor; también se propone la modificación a la Ley de Creación de la Academia Nacional de Policía, la cual según información suministrada por la Escuela fue presentada al Despacho de la Presidencia de la República en marzo de 2012, para que sea presentada a la Asamblea Legislativa, y según se indica, éste Proyecto tiene como objetivo establecer la naturaleza jurídica de la Escuela, dándole mayor nivel desde el punto de vista jurídico.
- 2.42.** Además, se tiene la revisión del Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública en lo que corresponde a la Escuela Nacional de Policía; que se programó presentarla al Ministro de Seguridad, en abril de 2013; y un reglamento para regular las actividades académicas y las derivadas de éstas, que contemple normas, derechos y deberes del instructor de planta, instructor invitado, instructor-administrativo y para los estudiantes, el cual ya fue emitido; y también se programó la elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos de la Escuela, actividad que no se ha concluido a la fecha de esta auditoría.
- 2.43.** Como se puede observar, se han emitido documentos y regulaciones sobre el proceso de formación y capacitación policial, algunos ya fueron presentados a la Presidencia de la República, otros al despacho del Ministro, otros están pendientes y otros fueron emitidos mediante la publicación de un Reglamento Interno y de Servicio de la Escuela Nacional de Policía, el cual contiene las regulaciones que norman el accionar de la Escuela tanto académica como administrativamente⁴. También se elaboró la “Oferta Académica” donde se incluye la política educativa y el diseño curricular, entre otros aspectos.
- 2.44.** Según indica el Director de la Escuela se ha cumplido también con la elaboración del perfil de ingreso del estudiante y el perfil de salida. No obstante lo anterior, esta Contraloría ha observado que aún se presentan algunos vacíos y debilidades según se comentan a continuación:

Instrumentos de evaluación

- 2.45.** La Escuela elaboró un documento denominado “Oferta Académica”, el cual incluye la política educativa y contempla el diseño curricular del Curso Básico Policial, entre otros aspectos.
- 2.46.** Con base en el diseño curricular, el Curso Básico Policial tendrá una duración de aproximadamente 11 meses, distribuidos en un total de 2110 horas dentro de las cuales se contemplan 1080 horas de práctica policial supervisada y 1030 de abordaje de contenidos teóricos y prácticos. Este curso se clasifica en tres áreas, a saber: Área Técnico Policial que incluye dieciocho materias básicas policiales, Área Jurídica que incluye dos materias que son fundamentos legales básicos de actuación policial y derechos humanos, y el Área Humanística que consta de cuatro materias relativas a las relaciones humanas.

⁴ El Reglamento fue publicado en La Gaceta N° 11, Alcance Digital N° 09 del 16 de enero de 2013.

- 2.47.** La implementación del diseño curricular contenido en esa “Oferta Académica”, será bajo un enfoque educativo por competencias, donde se pasa de una educación centrada en la enseñanza y la transmisión de conocimientos a una educación centrada en el aprendizaje y el desarrollo de competencias, bajo un nuevo enfoque de educación policial que se apoya en el modelo pedagógico constructivista; un aprendizaje centrado en el estudiante y el aprendizaje significativo, que busca que el instructor sea guía y facilitador, donde se estimule el aprendizaje activo y autónomo del estudiante para que pueda construir su propio conocimiento.
- 2.48.** Este nuevo enfoque se justifica en que la Escuela determinó debilidades en los programas de estudio dignos de mejorar, como por ejemplo, que los programas son interdependientes en cuanto a los contenidos temáticos entre las diferentes escalas, que no siguen la rigurosidad de los niveles de aprendizaje que permitan la complejidad de los mismos conforme se avanza en las escalas policiales, no existe una interrelación en sus contenidos que evidencie una secuencia en el grado de dificultad para cada uno de ellos, para que haya una interrelación entre el conocimiento que se adquiere a nivel básico y el que debe de enseñarse en las escalas ejecutivas y superiores; que el plan existente es el tradicional, sus contenidos no están bien definidos, los cursos siguen siendo casi exclusivamente teóricos y no se suele recurrir a nuevos métodos pedagógicos, tales como la simulación de casos, la utilización de videos o las prácticas de campo llevadas a cabo por los nuevos agentes con la supervisión de oficiales con mayor experiencia, y que existen debilidades en la metodología enseñanza-aprendizaje y en las técnicas a utilizar.
- 2.49.** Si bien se justifica esa necesidad de modernizar el diseño curricular para que el país cuente con una policía bien preparada, capaz de dar respuestas oportunas, rápidas, eficaces, ante situaciones de delincuencia, es conveniente que todos los aspectos dentro de esta metodología queden debidamente regulados. No obstante, en los documentos analizados y en la reglamentación emitida en el Proyecto, donde se regulan aspectos administrativos y académicos, no se encontró evidencia de que quedara contemplada la obligación de que los instrumentos de evaluación y las técnicas que se utilicen sean revisados y aprobados por el especialista en métodos de enseñanza. Lo anterior, por cuanto el especialista es el que tiene el conocimiento en la metodología, en el diseño de instrumentos, en la forma de cómo se organiza la información, los conceptos, la redacción y en la forma de emplear todas aquellas técnicas que propicien el aprendizaje significativo para que el estudiante construya y se apropie del conocimiento. De lo contrario, si estos instrumentos y técnicas no son revisados y aprobados por el especialista, se podría ver afectada la eficacia del aprendizaje, aspecto que la Escuela como encargada de la formación y capacitación policial así establecido en la LGP, artículos 93 y 94, deberá de analizar la conveniencia de que estos instrumentos y técnicas sean revisadas y analizadas por el especialista en estos campos.

Normativa sobre el Curso Básico Policial

- 2.50.** Esta Contraloría determinó que actualmente en el MSP se encuentran 173 policías que llevaron el Curso Básico Policial pero no lo aprobaron, por cuanto dejaron pendientes de 1 a 14 materias. Estos funcionarios son de diferentes periodos, algunos son desde el año 1995 hasta el 2012. De esos 173, 81 están nombrados en propiedad y 84 están interinos. De los funcionarios que están nombrados en propiedad, 61 pertenecen al Estatuto Policial. Al respecto, el artículo 90 de la LGP establece que los servidores cubiertos por el Estatuto tendrán derecho a recibir varios incentivos salariales, lo que implica que los funcionarios que están nombrados en propiedad y en el Estatuto Policial, estarían gozando de esos beneficios, como el incentivo denominado “Riesgo Policial”, el régimen propio sobre jornadas laborales, vacaciones y demás regulados por la LGP y

sus reglamentos, lo que elevaría el costo de la planilla aunque no hayan aprobado el Curso Básico Policial⁵.

2.51. El artículo 15 del Reglamento de servicio de los cuerpos policiales adscritos al MSP⁶, establece que para ingresar al Estatuto se deberá cumplir satisfactoriamente con un período de prueba de seis meses, y además haber aprobado el Curso Básico Policial. Por otro lado, el artículo 13 del Reglamento sobre Grados Policiales y Sistemas de Ascenso de los Servidores de la Fuerza Pública⁷, señala que para optar por el grado de Agente de Policía, el cual es el puesto del personal que se inicia en la labor policial, es requisito indispensable la aprobación del Curso Básico Policial impartido por la Escuela Nacional de Policía.

2.52. El Curso Básico Policial está planificado para una duración de 11 meses aproximadamente, y el artículo 69 de la LGP contempla un período de prueba de seis meses para ingresar al servicio policial. Por lo anterior, se presenta una incongruencia entre lo que indican los referidos reglamentos, la duración del Curso Básico Policial y lo que establece la citada ley, lo que implicaría que las personas estarían nombradas a los seis meses aunque no hayan concluido el curso, pero por otro lado, se indica en los reglamentos que es requisito para ser nombrado la aprobación del curso. Esta situación tiene el inconveniente de que si esos funcionarios perdieran el curso ya tendrían el nombramiento, situación que se contrapone con el espíritu del Proyecto, que es contar con policías bien formados y con las habilidades necesarias. Por otro lado, ni en la citada normativa, ni en el contrato de adiestramiento ni en la nueva reglamentación emitida en el Proyecto, se contempla lo que procede en caso de que el estudiante pierda materias una vez de finalizado todo el proceso de pruebas extraordinarias y apelaciones.

2.53. Ante consulta de esta Contraloría al Director de la Escuela sobre la forma de cómo se abordará esa situación dentro del Proyecto, indicó:

Cabe resaltar que a partir del Curso Básico Policial N° 52 se tomó la decisión de que los estudiantes se pondrán a disposición de la Dirección de la Fuerza Pública cuando hayan completado las materias o por incapacidad por maternidad de acuerdo con la disposición del Consejo de Personal./ A partir del Curso Básico Policial N° 52 los estudiantes que se consideran en el informe tienen materias pendientes por cuanto estuvieron incapacitados por largos periodos, sea por enfermedad o maternidad y actualmente están en proceso de finalización del curso./ A partir del segundo semestre del presente año se programarán tutorías de las 17:00 a las 21:00 para que los funcionarios con materias pendientes que sean convocados cierren el proceso de formación pendiente.

2.54. Como se puede observar, el Director de la Escuela indica que ya se están tomando medidas al respecto a partir del Curso Básico Policial Nro. 52-2011, pero no hace referencia a la forma cómo se abordará este tema desde el punto de vista legal dentro del nuevo Proyecto; lo cual es criterio de esta Contraloría que al ser un tema de características legales y dado que dentro de la programación del Proyecto se contempla la revisión de la normativa legal, es conveniente que se analice para que quede resuelto y no se presenten incongruencias, por cuanto no es conveniente que se mantenga esa situación.

⁵ Riesgo policial. Créase un incentivo denominado riesgo policial, el cual consiste en un plus salarial equivalente a un dieciocho por ciento (18%) de salario base; corresponderá a todos los funcionarios que desarrollen funciones policiales que impliquen riesgo a su integridad física, independientemente de la ubicación en la estructura administrativa. El otorgamiento de este incentivo salarial deberá fundamentarse, en cada caso concreto, definiendo las razones por las cuáles las funciones del empleado correspondiente encuadran dentro del supuesto de peligrosidad definido. **Ley General de Policía.**

⁶ DE-23880 del 6 de diciembre de 1994.

⁷ DE- 30381 del 25 de mayo de 2002.

- 2.55.** Si una persona no gana todas las materias del Curso Básico Policial, no va a lograr contar con la formación y habilidades necesarias para estar acorde con lo que necesita la sociedad hoy en día, y máxime si se toma en cuenta que la mayor concentración de materias perdidas se encuentran en temas que son de relevancia para el país, como son lucha antidrogas, trata de personas, técnicas de intervención policial, conocimientos legales, comunicación, violencia intrafamiliar, ética policial y acondicionamiento físico, entre otras.
- 2.56.** Otro aspecto de interés a analizar en el Proyecto es sobre los funcionarios que del todo no han llevado el Curso Básico Policial, al respecto el Director de la Escuela indicó:

Con relación al total de policías con que cuenta actualmente el Ministerio de Seguridad Pública que tienen pendiente el Curso Básico Policial porque nunca lo han llevado y en concordancia con las competencias de cada dirección, esta información deberá solicitarse a la Dirección de Recursos Humanos, instancia competente en esta materia./De la misma forma, la justificación del por qué no han llevado el curso, es competencia de la Dirección General de la Fuerza Pública./ Cabe resaltar que la Escuela Nacional de Policía en el año 2012 impartió dos grupos de Curso Básico Policial para funcionarios de alta, con la participación de 254 funcionarios. Para el año 2013 se programaron 3 cursos para policías de alta de los cuales el primero inició el 16 de enero con un total de 117 participantes. Los otros dos cursos se programaron para iniciar el 3 de junio y el 11 de noviembre próximos, con capacidad para 120 funcionarios por curso. Con la construcción de la Sede de la Escuela en Guápiles, se amplía la capacidad instalada de este centro lo que permitirá ofertar más cursos cada año, sin embargo, debe tenerse en cuenta que no solo depende de la capacidad instalada de la escuela la apertura de los cursos pues, considerando que se trata de funcionarios de alta, el servicio no se podrá debilitar y por tanto la programación de cursos se hará acorde con la posibilidad que tiene la Dirección de la Fuerza Pública de enviar sus funcionarios a este curso de formación.

- 2.57.** Si bien se reconoce que el servicio policial no se puede debilitar, este es un aspecto a analizar por parte de la Administración, por cuanto los funcionarios que no han llevado el Curso Básico Policial, no van a estar acorde con el nuevo enfoque, como es que el policía esté bien formado, que reúna todas las competencias necesarias para que puedan coadyuvar con el tema de la (in) seguridad nacional, por tanto, la coordinación con la Dirección de la Fuerza Pública es fundamental para que al final se logre contar con todo el cuerpo policial del MSP con la formación básica que los acredite para ejercer su función policial.

PERFIL DE INGRESO PARA LA LABOR POLICIAL Y EL PERFIL DEL INSTRUCTOR DE LA ESCUELA

Perfil de ingreso a la labor policial

- 2.58.** En el año 2010, esta Contraloría realizó una auditoría sobre el proceso de reclutamiento y selección de personal policial, mediante el cual determinó una serie de debilidades, entre ellas la ausencia de un perfil de ingreso para la labor policial.⁸ A raíz de esa auditoría el MSP elaboró un perfil, el cual fue aprobado por el Consejo de Personal del MSP⁹.

⁸ Informe No. DFOE-PGAA-IF-19-2010 del 16 de agosto, 2010.

⁹ Sesión Nro. 827 del 31 de octubre del 2011.

- 2.59.** Ese perfil se empezó a implementar a partir de enero del 2012, y es la Dirección de Recursos Humanos, por medio del Departamento de Reclutamiento y Selección, la responsable de velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicho perfil, para que los nombramientos de los servidores se ejecuten en estricto apego a ese perfil, y garantizarle a la Escuela que el personal que recibe reúne las características adecuadas para llevar a cabo el curso de formación policial básico.
- 2.60.** Por otro lado, la Escuela también programó según la matriz del Proyecto, la elaboración de un perfil de ingreso; ese perfil no es el mismo que aplica la Dirección de Recursos Humanos en el reclutamiento de policías, sino que se trata de un nuevo perfil. El perfil de la Escuela, según información suministrada por la Directora a.i. de esa instancia, hace referencia propiamente a las características que se espera encontrar en quienes aspiran ingresar a la Escuela Nacional de Policía, desde la perspectiva formativa y que comprende las competencias intelectuales y comunicativas, las actitudes, los valores y la claridad en su elección profesional para el desempeño de una determinada labor institucional.
- 2.61.** Es criterio de esta Contraloría, que si bien la Escuela ha establecido dentro de sus necesidades la elaboración de un perfil de ingreso a los cursos de formación básica; las características de ese perfil deben coincidir con las incorporadas al perfil de reclutamiento de personal de la Dirección de Recursos Humanos, para que se le garantice desde un inicio a la Escuela, como ente docente responsable de la formación y capacitación policial, que las personas que ingresen a los cursos contemplan las características requeridas; ya que al existir dos tipos de perfiles de ingreso, pueden darse casos de contratar personas que no cumplen con el perfil de la Escuela, por lo tanto, se estaría dando un desperdicio de recursos y además reflejaría descoordinación entre las dependencias del MSP.
- 2.62.** Por otro lado, en los documentos analizados del Proyecto, se evidencia problemas de coordinación entre la Dirección de Recursos Humanos y la Escuela Nacional de Policía para armonizar los requerimientos establecidos en el proceso de selección versus el proceso educativo policial. Se indica que hay problemas en cuanto a las pruebas actuales que realiza la Dirección de Recursos Humanos para reclutar personal, que el problema se presenta cuando se califican las pruebas ya que los parámetros los varían en forma constante, lo que afecta el desempeño de la prueba; además que se carece de una entrevista conductual, en la cual se evalúen las actitudes del postulante de una manera más particularizada.
- 2.63.** Por lo anterior, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio debe aplicar los parámetros de ingreso de manera coordinada con la Escuela, para que sea compatible con los programas de formación policial, que permita a la Escuela formar policías con las capacidades necesarias para que puedan asumir los retos del servicio policial y los que la sociedad exige; y para el mejor uso de los recursos públicos, por cuanto hay que considerar los costos del proceso de reclutamiento y los costos de capacitación.

Perfil de instructor

- 2.64.** En una investigación realizada por la Escuela, se determinó que de 88 instructores, el 90% es policial y un 10% es administrativo, y que la mayoría de esos funcionarios proviene del área policial de la Dirección General de la Fuerza Pública. De esos 88 instructores, la Escuela determinó que 25 no tienen documentación de respaldo sobre su condición académica, situación que es inconveniente, por cuanto los registros del personal docente de la Escuela deben contener toda la información académica que respalda la condición de docencia de los instructores, para garantizar que ese personal reúna todos los requisitos necesarios para formar al personal policial. También determinó que un 33% de ese personal tienen una escolaridad de tercer año o bachiller en educación secundaria.
- 2.65.** Además, determinó que en la institución no existe una política de reclutamiento de personal instructor, donde se definan los requisitos básicos y el grado policial del funcionario que desee ser instructor, y plantea la necesidad de un programa de capacitación.
- 2.66.** Sobre los requisitos del personal docente, la Escuela elaboró un perfil de instructor, el cual según información suministrada por la Directora a.i. de esa instancia, fue entregado al Director de la Escuela; no obstante, no se suministró a esta Contraloría la documentación que respalda el avance total de ese perfil, es decir, el documento debidamente finalizado y aprobado, lo que se suministro fue un oficio donde se indica que se remite el perfil al Director de la Escuela no así el perfil propiamente finalizado, formalizado y aprobado.
- 2.67.** Por otro lado, en la programación del Proyecto no se encontró en cuál de las actividades programadas se contempla el plan de capacitación al personal instructor, ni las tareas que se van a llevar a cabo para obtener la documentación de respaldo de la condición académica de los instructores que no presentaron esa documentación. Esos son aspectos fundamentales a considerar en el nuevo enfoque de enseñanza-aprendizaje del Proyecto, lo que requiere de instructores bien capacitados, actualizados y con los requisitos necesarios para poder hacerle frente a un nuevo enfoque centrado en el aprendizaje y el desarrollo de competencias, de lo contrario se corre el riesgo de no lograr los objetivos trazados.

Aprobación de la Oferta Académica

- 2.68.** Esta Contraloría no encontró evidencia de que la “Oferta Académica” donde se incorpora el diseño curricular, esté convalidada por el Ministerio de Educación Pública y aprobada por el Consejo Académico del MSP tal y como lo establece el artículo 94 de la Ley General de Policía y el artículo 195 del Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública; ni se encuentran tampoco incorporadas éstas actividades como parte de las tareas a realizar en la programación del Proyecto 2011-2014, a pesar de que en la información suministrada por la Escuela, se indica que esta actividad tiene un 100% de avance, es decir que ya fue finalizada. Sobre la aprobación del respectivo documento por el Consejo Académico, se indica en el oficio Nro.D.539-2013 del 28 de mayo del año en curso, suministrado a esta Contraloría por la Directora a.i. de la Escuela, que fueron aprobados el 25 de abril de 2013, pero los documentos de respaldo no fueron suministrados, y sobre la aprobación por parte del Ministerio de Educación la Directora a.i. de la Escuela no se refirió, ni adjuntó ninguna documentación que evidenciara la respectiva aprobación.

- 2.69.** Por otro lado, en el diseño curricular del Curso Básico Policial contenido en la oferta académica, no se encontró evidencia de que se analizara la incorporación de alguna materia afín a la formación básica del área de cómputo, a pesar de que dentro del componente equipo, mobiliario y tecnología, la Escuela está asignando recursos para la compra de equipo tecnológico, por lo que es de esperar que la formación policial también incluya aspectos básicos en el tema de computación, dado que el país está orientado hacia la consolidación de la plataforma policial y Gobierno Digital lo que requerirá también policías capacitados en estos temas.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Expediente que integre la información del Proyecto

- 2.70.** Se observó la falta de un expediente donde se integre toda la información generada o por generar durante el Proyecto hasta su etapa final.
- 2.71.** Los documentos que se han generado se encuentran dispersos en varias instancias del Ministerio. En la Unidad de Cooperación Internacional se ubican algunos documentos, pero el archivo carece de elementos de organización que permitan su fácil ubicación, como nombre de las carpetas, clasificación por componente, documentos foliados consecutivamente, entre otros aspectos. La Unidad de Proyectos también conserva otros documentos, y la Escuela también mantiene en sus archivos otro tipo de documentos. Lo anterior, se debe a que la Unidad de Proyectos realiza algunas actividades relacionadas con la parte de la infraestructura de la Escuela, la Unidad de Cooperación Internacional es la encargada de controlar y gestionar todas las donaciones, convenios y proyectos con otros países, y como se indicó anteriormente, la Dirección de la Escuela Nacional de Policía y la Viceministra de Gobernación y Policía son responsable de realizar las gestiones necesarias para la concreción del Proyecto.
- 2.72.** No obstante lo anterior, al estar dispersa la información podría existir contradicciones en cuanto a su forma de archivo, duplicidad o falta de documentos, se podrían extraviar o deteriorar, podría dificultarse su ubicación, podrían no estar disponibles en el momento que se requieran para la oportuna toma de decisiones, y también podría dificultarse una evaluación ex post.
- 2.73.** Sobre el particular, es importante observar la norma Nro. 4.5.2 del Manual de normas de control interno para el Sector Público, relacionada con las actividades de control sobre la gestión de los proyectos¹⁰.

3. CONCLUSIONES

- 3.1.** En los últimos años, se ha generado dentro de la opinión pública un debate sobre el tema de la delincuencia en Costa Rica, según la cual la mayoría de la población ha considerado que la delincuencia en los diferentes campos ha venido creciendo y que se ha creado un clima de inseguridad a nivel nacional.
- 3.2.** Como respuesta a esa opinión pública, el Gobierno incluyó el tema de la seguridad nacional como uno de los pilares de su gestión, e incorporó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, el objetivo de incrementar la cantidad de efectivos policiales y de dotarlos de una formación que le permita enfrentar los desafíos en materia de (in) seguridad que se presentan actualmente.

¹⁰ Publicado en La Gaceta Nro. 26 del 6 de febrero del 2009.

- 3.3.** Como un mecanismo de respuesta inmediata ante la política gubernamental señalada, el MSP estructuró un proyecto para la construcción y equipamiento de la sede permanente de la Escuela Nacional de Policía, así como el desarrollo de la gestión curricular tendiente al fortalecimiento de los programas educativos y la mejora de su estructura organizacional y funcional. Ese Proyecto fue declarado de interés público mediante Decreto Ejecutivo Nro. 36670, publicado en La Gaceta Nro. 142 del 22 de julio, 2011.
- 3.4.** Dicho Proyecto tiene como fin el mejoramiento de la infraestructura, equipamiento con los recursos necesarios y el establecer un diseño curricular acorde con las necesidades actuales para la formación de los policías; buscando de esta forma una respuesta integral ante la problemática de (in)seguridad indicada anteriormente.
- 3.5.** Del análisis realizado al avance del Proyecto, se determinaron algunas debilidades que pueden incidir en la eficacia del cumplimiento de sus objetivos, por cuanto el diseño se basó en una serie de diagnósticos elaborados en años anteriores, lo cuales si bien es cierto se consideran que conforman el respaldo del Proyecto, son documentos que se encuentran dispersos y no se realizó un esfuerzo de compilación de los mismos en un solo documento que permitiera una mayor facilidad de consulta para el desarrollo del Proyecto y para consultas futuras. En los antecedentes para la elaboración del perfil del Proyecto, no se incluyen todos los documentos relacionados con el diagnóstico de necesidades. Al respecto, la Administración no suministró a esta Contraloría el listado de las necesidades identificadas para abordar en los componentes del Proyecto, por lo que no se tiene certeza de que se estén cubriendo todos los requerimientos para formar y capacitar al personal policial que necesita el país.
- 3.6.** El documento que contempla la planificación de las actividades del proyecto, es de carácter general, por cuanto no se refleja un mayor detalle de las actividades y tareas que deben realizarse, aspectos necesarios para el control y coordinación con las partes involucradas en el desarrollo del Proyecto.
- 3.7.** A nivel macro las actividades programadas para el 2011 y 2012 no se alcanzaron en su totalidad, lo cual pone en riesgo que el Proyecto no se concluya en el plazo que se había establecido, ya que el incumplimiento de actividades, por la secuencia en que deben de irse desarrollando, al incumplirse podrían ir atrasando otras actividades posteriores.
- 3.8.** En cuanto al presupuesto del proyecto, no se cuenta con un presupuesto detallado al margen de lo establecido en la normativa aplicable. Se programó el Proyecto sin tener las fuentes de financiamiento debidamente formalizadas. Además, no se hace una adecuada asignación de costos de los componentes como se programó, principalmente por salarios, mostrándose sobrejecuciones y subejecuciones, lo que denota deficiencias en el manejo presupuestario de los recursos del Proyecto.
- 3.9.** A pesar de que el Ministerio ha venido emitiendo regulaciones sobre el proceso de formación y capacitación policial, quedan aspectos que no se han normado, como es la aprobación de los instrumentos de evaluación y técnicas por parte del profesional especialista en métodos de enseñanza, aspectos necesarios para fortalecer el nuevo enfoque de enseñanza-aprendizaje.

- 3.10.** El hecho de que no haya congruencia entre el período de prueba del personal reclutado para los puestos policiales y la duración del Curso Básico Policial, ocasiona que personas sin haber aprobado dicho curso están ejerciendo la labor policial, tal y como se determinó en éste auditoría; aspecto que requiere de un análisis integral, por cuanto ni en la nueva normativa emitida ni en la planificación y programación del Proyecto se contempla esa situación y tampoco lo que procede en los casos de funcionarios que pierden materias una vez finalizado todo el proceso de pruebas y apelaciones.
- 3.11.** El mantener funcionarios policiales sin que hayan llevado el Curso Básico Policial, no es acorde con el nuevo enfoque del Proyecto, ni con lo que regula la normativa en este campo, aspecto que debe ser abordado para que este personal desarrolle las competencias necesarias para coadyuvar con el tema de la (in)seguridad ciudadana.
- 3.12.** El hecho de que existan problemas de coordinación entre la Dirección de Recursos Humanos y la Escuela Nacional de Policía debilita el proceso de formación y capacitación policial, por cuanto la Dirección de Recursos Humanos debe garantizarle a la Escuela que el personal que remite para ser formado como policía, reúne las características necesarias para el proceso de capacitación; es por eso que los requerimientos de la Escuela en cuanto al perfil de las personas a reclutar para ingresar a los cursos de formación deben estar incluidos en el perfil de ingreso de la Dirección de Recursos Humanos; pero también se requiere que se apliquen los parámetros establecidos, para que no sea solo el cumplimiento de requisitos, sino que la calificación de las pruebas sea acorde con el parámetro definido y no se afecte la eficacia de la prueba.
- 3.13.** No es conveniente que la Escuela no conozca cuál es la condición académica de los instructores que están formando los policías del país, es por eso que la coordinación con la Dirección de Recursos Humanos es fundamental para que pueda mantener datos actualizados sobre el personal instructor; y pueda tomar las acciones que corresponden para garantizar que ese personal reúne los requisitos necesarios para la formación y capacitación policial.
- 3.14.** Se mantiene una programación de actividades general, por lo que no se logra contemplar si se han programado actividades de capacitación para la actualización del personal instructor, aspecto necesario dentro del nuevo enfoque de enseñanza-aprendizaje.
- 3.15.** La información del Proyecto no se encuentra debidamente integrada en un expediente, por lo que se corre el riesgo de pérdida, extravío o deterioro. Podría no estar disponible en el momento que se requiera para la oportuna toma de decisiones, y también podría dificultarse una evaluación ex post; es por eso que consolidarla en un solo expediente, bajo la responsabilidad de una Dirección, Departamento y persona, es fundamental.

4. DISPOSICIONES

- 4.1.** De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2.** Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LIC. MARIO ZAMORA CORDERO EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.3.** Instruir a la Viceministra de Gobernación y Policía y al Director de la Escuela Nacional de Policía para que se reprogramen las actividades pendientes a la fecha, de acuerdo con la programación establecida para el Proyecto de construcción, equipamiento y gestión curricular de la Escuela Nacional de Policía en el período 2011 – 2012; y tome las medidas para el efectivo cumplimiento de las programadas en etapas posteriores. Ver los párrafos del 2.12 a 2.19 de este informe. Remitir a esta Contraloría, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde conste la orden girada; y al 30 de noviembre de 2013, una certificación de que las reprogramaciones de las actividades pendientes ya se realizaron.
- 4.4.** Ordenar que se realice un análisis del marco normativo que regula el proceso de formación y capacitación policial, y realizar las reformas necesarias a efecto de que el periodo de prueba del aspirante a ingresar al servicio policial sea congruente con el período establecido para la aprobación del Curso Básico Policial. Ver párrafos del 2.50 a 2.57 de este informe. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde conste la orden girada; y al 16 de diciembre de 2013, una certificación de que el estudio solicitado se efectuó.
- 4.5.** Girar instrucciones para que todos los funcionarios policiales que a la fecha de esta auditoría no hayan cursado y aprobado el Curso Básico Policial, procedan a recibirlo de manera que no estén desprovistos de los conocimientos básicos requeridos para el desarrollo de sus funciones. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde conste la orden girada para el cumplimiento de esta disposición; y al 16 diciembre de 2013, una certificación de que la programación de las actividades de capacitación al personal pendiente de recibir el curso básico policial se realizó. Ver párrafo 2.50 a 2.57 de este informe.
- 4.6.** Ordenar a la Dirección de Recursos Humanos que en el proceso de reclutamiento de los aspirantes al servicio policial, aplique los parámetros para la calificación de las evaluaciones tal y como están establecidos en los documentos para cada una de las pruebas. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde se indique que ya se giró la orden para el cumplimiento de esta disposición. Ver párrafos del 2.58 a 2.63 de este informe.
- 4.7.** Instruir que se proceda a integrar el perfil de ingreso de personal policial utilizado en la Dirección de Recursos Humanos con el de la Escuela Nacional de Policía. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde se comunique la instrucción girada; y una certificación al 29 de noviembre de 2013, donde se haga constar que ya el perfil cuenta con la integración respectiva. Ver párrafos del 2.58 a 2.63 de este informe.

- 4.8.** Girar instrucciones para que se integre y mantenga actualizada en un solo expediente toda la información del Proyecto, ordenado cronológicamente y clasificado por componentes, que facilite su gestión documental para la toma de decisiones. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde comunique la instrucción girada y una certificación al 30 de octubre de 2013, donde se haga constar que ya se cuenta con un expediente único con toda la información relacionada con el Proyecto. Ver párrafos del 2.1 a 2.5 y párrafos del 2.70 a 2.73 de este informe
- 4.9.** Verificar que el documento donde se encuentra fundamentado el adiestramiento y la capacitación policial, esté convalidado por el Ministerio de Educación Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley General de Policía. En caso contrario proceder a cumplir con lo estipulado en esa disposición legal. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2013, una certificación de que el documento cumple con ese requisito legal. Ver párrafo 2.68 de este informe.

**AL COMISARIO ERICK LACAYO ROJAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE LA ESCUELA NACIONAL DE POLICÍA
O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.10.** Ajustar el documento que contempla la planificación del Proyecto, denominada matriz de programación 2011-2014, de manera que en el mismo se detallen todas las actividades y tareas requeridas para su ejecución, y al menos contemple la secuencia de esas actividades para la asignación de los recursos humanos, los costos, el tiempo de ejecución, el responsable de llevarlas a cabo, y el presupuesto asignado a esas actividades, con el fin de que se pueda llevar un mejor control del Proyecto y se pueda medir la gestión operativa y financiera. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2013, una certificación de que el documento se ajustó. Ver párrafos del 2.6 a 2.11, 2.21 a 2.38 de este informe.
- 4.11.** Realizar un análisis de la normativa que regula el proceso de formación y capacitación policial, y de ser necesario efectuar las reformas que correspondan con el propósito de que se incorpore la obligación de que los instrumentos de evaluación y técnicas a utilizar en el nuevo enfoque enseñanza-aprendizaje sean revisados y aprobados por el profesional en métodos de enseñanza. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2013, una certificación donde se haga constar que el análisis se llevó a cabo. Ver párrafos del 2.45 a 2.49 de este informe.
- 4.12.** Regularizar la situación de los instructores de la Escuela Nacional de Policía que a la fecha de esta auditoría no presentaron la documentación que respalda su condición académica como instructores. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2013, una certificación donde se haga constar que todos los instructores han presentado la documentación respectiva. Ver párrafos del 2.64 a 2.67 de este informe.
- 4.13.** Verificar en la planificación de actividades del Proyecto, la programación de la capacitación que se va a implementar para actualizar al personal instructor; en caso contrario tomar las acciones pertinentes a fin de que esa programación sea considerada. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2013, una certificación donde se haga constar que ya está considerada la inclusión de la capacitación. Ver párrafos del 2.64 a 2.67 de este informe.

ANEXO

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y GESTIÓN CURRICULAR DE LA SEDE PERMANENTE DE LA ESCUELA NACIONAL DE POLICÍA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Nro. Párrafos	No indica		
Observaciones Administración	Tanto la Viceministra de Gobernación y Policía, como el Director a.i. de Proyectos indican que en el informe se mezclan actividades propias del Proyecto con la actividad ordinaria académica y administrativa que realiza la Escuela Nacional de Policía.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos CGR	No se especifican las actividades que se mezclan del Proyecto con las actividades ordinarias y administrativas de la Escuela Nacional de Policía (ENP), ni se aportan los documentos probatorios para proceder a su valoración. Por otro lado, la auditoría que se llevó a cabo fue sobre los componentes que establece el Decreto Ejecutivo Nro. 36670-SP, a saber: construcción y equipamiento de la sede permanente de la ENP; y desarrollo de su gestión curricular tendiente al fortalecimiento de los programas educativos y la mejora de su estructura organizacional y funcional. Debe tenerse presente que el Proyecto es uno solo, por tanto todas aquellas actividades ordinarias que tienen influencia o son actividades necesarias para ejecutar otras dentro del Proyecto con el fin de lograr su implementación, son parte del mismo.		

Nro. Párrafos	3 y 4 Resumen ejecutivo (El párrafo 4 fue eliminado del informe)		
Observaciones Administración	Se indica que las actividades programadas para los años 2011 y 2012 están directamente determinadas por un elemento esencial, que es la definición política de quién efectivamente iba a encargarse de la fase constructiva del Proyecto, el cual queda definido formalmente hasta el mes de agosto del año 2012, cuando se concretiza el acuerdo entre ambos gobiernos para que mediante el procedimiento de llave en mano el Gobierno de China se encargue de la fase de diseño de planos y la construcción de las instalaciones, lo que efectivamente se haría una realidad en el año 2014.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos CGR	La Administración está reconociendo que existe un elemento clave para el desarrollo del Proyecto, que la Viceministra califica de esencial. Dicho elemento es la colaboración del Gobierno de China. Lo señalado por la Viceministra reafirma las conclusiones del estudio de auditoría en el sentido de que la planificación tiene debilidades, por cuanto se inició en el 2011, sin haber definido un elemento fundamental en el Proyecto y se afectaron las actividades programadas. La programación del Proyecto se inicia en el 2011, y el elemento esencial que se señala se define hasta el 2012.		

Nro. Párrafos	1.2		
Observaciones Administración	Se indica que lo más conveniente es que se haga referencia a la integralidad de la Escuela Nacional de Policía y no solo a la sede permanente, debido a que el Proyecto conlleva la suma de múltiples elementos donde además converge lo académico, lo organizacional, el marco jurídico, y que va más allá.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos CGR	Precisamente en el párrafo 1.2 del informe se especifica en el alcance, que la auditoría abarca el Proyecto, tanto el desarrollo constructivo, el equipamiento y la gestión curricular, es decir, va más allá de aspectos constructivos.		

Nro. Párrafos	1.5 y 1.7
Observaciones Administración	Se indica que el Decreto Ejecutivo Nro. 35570-SP del 17 de junio del 2011, hace mención a tres de los pilares que constituyen elementos del Proyecto, que por un lado se habla del Proyecto de “construcción y equipamiento” y que la coordinación y seguimiento se designa a la Viceministra de Gobernación y Policía junto con el Director de la ENP, y que el tercer aspecto constituido por el “desarrollo de la gestión curricular” el Viceministerio no ha sido designado para realizar gestiones o asuntos relacionados con su coordinación, estudio o implementación, ya que la Viceministra no es miembro del Consejo Académico, quien recomienda las políticas generales en el ámbito de educación general por lo que hay que tener en cuenta que esos aspectos se gestionan desde instancias separadas.
¿Se acoge?	Sí ☐ No ☒ Parcial ☐
Argumentos CGR	Se hace alusión al Decreto Ejecutivo Nro. 35570-SP del 17 de junio del 2011, no obstante el Decreto al que hace referencia a los pilares del Proyecto es el Nro. 36670-SP del 17 de junio, 2011 y no el Nro. 35570. El Decreto Nro. 36670 en su artículo 2º establece que: <u>“La Dirección de la Escuela Nacional de Policía y la Viceministra de Gobernación y Policía serán los responsables de ejecutar las coordinaciones y seguimientos necesarios para la concreción oportuna de la construcción y equipamiento de la Escuela Nacional de Policía, del desarrollo de su gestión curricular, y de establecer los enlaces necesarios en procura de la cooperación de organismos internacionales y entidades públicas y privadas dispuestas a colaborar en este proyecto.”</u>. El subrayado no es del original. El decreto no hace ninguna diferenciación, establece que tanto la Dirección de la Escuela como la Viceministra son responsables por la coordinación y seguimiento de la construcción, el equipamiento y el desarrollo gestión curricular. El que exista otro órgano como el Consejo Académico, que estudia aspectos de fondo sobre la materia educativa, no exime la obligación del Director de la Escuela y de la Viceministra de Gobernación de velar por la coordinación y el seguimiento del Proyecto.

Nro. Párrafos	1.8
Observaciones Administración	Se solicita que se aclare que el inmueble propiedad del Ministerio de Seguridad Pública como consta en la copia de oficio MJP-590-08-2012 del 13 de agosto del 2012 que se anexa, el Licenciado Fernando Ferraro, entonces Ministro de Justicia y Paz le informa a la señora Presidenta de la República que el inmueble de 84 hectáreas ya está inscrito a nombre del Ministerio de Seguridad Pública.
¿Se acoge?	Sí ☒ No ☐ Parcial ☐
Argumentos CGR	Se hace la aclaración respectiva en el informe.

Nro. Párrafos	2.24		
Observaciones Administración	El Jefe a.i. de la Unidad de Proyectos del Ministerio de Seguridad Pública, indica que la institución encargada de velar porque los proyectos se formulen de acuerdo con la normativa legal y técnica sobre inversión pública es MIDEPLAN, la cual ya revisó el documento de perfil del Proyecto “Construcción, equipamiento y desarrollo de la gestión curricular de la Academia Nacional de Policía”, por lo que considera que el Ministerio ha cumplido metodológicamente con lo establecido por MIDEPLAN.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☒	Parcial ☐
Argumentos CGR	Esta Contraloría a lo que hace referencia es a la matriz de programación del Proyecto 2011-2014 y el Jefe a.i. de la Unidad de Proyectos hace referencia al Perfil del Proyecto, es decir, son documentos diferentes. Sin embargo, es importante resaltar que para poder darle seguimiento a un proyecto los costos deben estar debidamente detallados, por tanto un presupuesto a un nivel tan macro como el que se establece en la matriz de programación 2011-2014, no sería un buen instrumento para observar el avance del Proyecto en sus diferentes componentes, a saber: Infraestructura, equipamiento y gestión curricular. Es por eso que el interés de este Órgano Contralor se refiere al establecimiento de los costos en forma detallada, razón por la cual se hace referencia a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, a la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, y las Normas técnicas sobre presupuesto público. No debe perderse de vista que los costos deben ser detallados independientemente de la aprobación de otras entidades, pues como se indicó un presupuesto a nivel tan macro, dificulta su control y evaluación.		

Nro. Párrafos	4.3		
Observaciones Administración	La Viceministra de Gobernación y Policía indica que ella es responsable de las actividades incluidas en el Proyecto exclusivamente y no de todo lo relacionado con el ámbito de la Escuela Nacional de Policía, por cuanto a lo largo del borrador del documento se incluyen actividades propias de la dinámica ordinaria de la Escuela.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	En lo que se refiere a las actividades de coordinación y seguimiento del Proyecto, como se indicó anteriormente para los párrafo 1.5 y 1.7, el Decreto no establece diferenciación, señala que es a la Viceministra y al Director de la Escuela a los que les corresponde la coordinación y el seguimiento del Proyecto, el cual incluye tanto aspectos constructivos, como el equipamiento y la gestión curricular. Por otro lado, la Viceministra indica que se mezclan actividades ordinarias de la Escuela con las del Proyecto, pero como también se indicó en el primer punto de este documento, no las especifica. Se debe tener en cuenta que de haber actividades ordinarias que tienen como fin lograr la implementación del Proyecto, esas actividades serían parte de Proyecto para su ejecución. Por lo anterior, se amplía la disposición en cuanto a la incorporación de una fecha adicional para efectos del respectivo seguimiento, y se incorpora en la instrucción a girar por el Señor Ministro de Seguridad, al Director de la ENP junto con la Viceministra de Gobernación y Policía; y se ampliaron las fechas para el cumplimiento de la disposición; quedando la disposición de la siguiente forma: <i>Instruir a la Viceministra de Gobernación y Policía y al Director de la Escuela Nacional de Policía para que se reprogramen las actividades pendientes a la fecha, de acuerdo con la programación establecida para el Proyecto de construcción, equipamiento y gestión curricular de la Escuela Nacional de Policía en el período 2011 – 2012; y tome las medidas para el efectivo cumplimiento de las programadas en etapas posteriores. Ver los párrafos del 2.12 a 2.19 de este informe. Remitir a esta Contraloría, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde conste la orden girada; y al 30 de noviembre de 2013, una certificación de que las reprogramaciones de las actividades pendientes ya se realizaron.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.4		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría adiciona un requerimiento.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Para efectos de mejorar el seguimiento, a la disposición se le incorpora una fecha adicional a la que ya contenía, para que además de que se gire la instrucción, se remita una certificación donde conste que se llevó a cabo lo solicitado, y se ampliaron las fechas para el cumplimiento de la disposición. Por lo anterior, queda de la siguiente forma: <i>Ordenar que se realice un análisis del marco normativo que regula el proceso de formación y capacitación policial, y realizar las reformas necesarias a efecto de que el periodo de prueba del aspirante a ingresar al servicio policial sea congruente con el período establecido para la aprobación del Curso Básico Policial. Ver párrafos del 2.50 a 2.57 de este informe. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde conste la orden girada; y al 16 de diciembre de 2013, una certificación de que el estudio solicitado se efectuó.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.5		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría adiciona un requerimiento.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Para efectos de mejorar el seguimiento, a la disposición se le incorpora una fecha adicional a la que ya contenía, para que no solo se gire la instrucción sino que se remita una certificación donde conste que se llevó a cabo lo solicitado y se ampliaron las fechas para el cumplimiento de la disposición. Por lo anterior, queda de la siguiente forma: <i>Giras instrucciones para que todos los funcionarios policiales que a la fecha de esta auditoría no hayan cursado y aprobado el Curso Básico Policial, procedan a recibirlo de manera que no estén desprovistos de los conocimientos básicos requeridos para el desarrollo de sus funciones. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde conste la orden girada para el cumplimiento de esta disposición; y al 16 de diciembre de 2013, una certificación de que la programación de las actividades de capacitación al personal pendiente de recibir el curso básico policial se realizó. Ver párrafo 2.50 a 2.57 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.6		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría aclara su redacción.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Para efectos de una mejor comprensión y claridad de la disposición se varió la palabra “pruebas” por “evaluaciones”; y dónde dice “pruebas tal y como están establecidos” léase “evaluaciones tal y como están establecidos en los documentos para cada una de las pruebas”. También se amplía la fecha para su cumplimiento, quedando la disposición de la siguiente manera: <i>Ordenar a la Dirección de Recursos Humanos que en el proceso de reclutamiento de los aspirantes al servicio policial, aplique los parámetros para la calificación de las evaluaciones tal y como están establecidos en los documentos para cada una de las pruebas. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde se indique que ya se giró la orden para el cumplimiento de esta disposición. Ver párrafos del 2.58 a 2.63 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.7		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría adiciona un requerimiento.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Para efectos de mejorar el seguimiento, a la disposición se le incorpora una fecha adicional a la que ya contenía, para que no solo se gire la instrucción, sino que se remita una certificación donde conste que se llevó a cabo lo solicitado, y se ampliaron las fechas para su cumplimiento, quedando la disposición de la siguiente manera: <i>Instruir que se proceda a integrar el perfil de ingreso de personal policial utilizado en la Dirección de Recursos Humanos con el de la Escuela Nacional de Policía. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde se comuniquen la instrucción girada; y una certificación al 29 de noviembre de 2013, donde se haga constar que ya el perfil cuenta con la integración respectiva. Ver párrafos del 2.58 a 2.63 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.8		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría adiciona un requerimiento.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Para efectos de mejorar el seguimiento, a la disposición se le incorpora una fecha adicional a la que ya contenía, para que no solo se gire la instrucción, sino que se remita una certificación donde conste que se llevó a cabo lo solicitado, y se ajustaron las fechas para el cumplimiento de la disposición, quedando de la siguiente manera: <i>Girar instrucciones para que se integre y mantenga actualizada en un solo expediente toda la información del Proyecto, ordenado cronológicamente y clasificado por componentes, que facilite su gestión documental para la toma de decisiones. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 16 de setiembre de 2013, un oficio donde comuniquen la instrucción girada y una certificación al 30 de octubre de 2013, donde se haga constar que ya se cuenta con un expediente único con toda la información relacionada con el Proyecto. Ver párrafos del 2.1 a 2.5 y párrafos del 2.70 a 2.73 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.9		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría aclara la redacción.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Con el fin de aclarar la disposición donde dice “un oficio donde se certifique el cumplimiento de esta disposición” debe leerse “una certificación de que el documento cumple con ese requisito legal”. Se amplía la fecha para el cumplimiento de la disposición, quedando de la siguiente manera: <i>Verificar que el documento donde se encuentra fundamentado el adiestramiento y la capacitación policial, esté convalidado por el Ministerio de Educación Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley General de Policía. En caso contrario proceder a cumplir con lo estipulado en esa disposición legal. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2013, una certificación de que el documento cumple con ese requisito legal. Ver párrafo 2.68 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.10		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría aclara la redacción.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Con el fin de aclarar la disposición donde dice “un oficio donde se certifique el cumplimiento de esta disposición” debe leerse “una certificación de que el documento se ajustó”. Se amplía la fecha para el cumplimiento de la disposición, quedando de la siguiente manera: <i>Ajustar el documento que contempla la planificación del Proyecto, denominada matriz de programación 2011-2014, de manera que en el mismo se detallen todas las actividades y tareas requeridas para su ejecución, y al menos contemple la secuencia de esas actividades para la asignación de los recursos humanos, los costos, el tiempo de ejecución, el responsable de llevarlas a cabo, y el presupuesto asignado a esas actividades, con el fin de que se pueda llevar un mejor control del proyecto y se pueda medir la gestión operativa y financiera. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2013, una certificación de que el documento se ajustó. Ver párrafos del 2.6 a 2.11, 2.21 a 2.38 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.11		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría aclara la redacción.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Con el fin de aclarar la disposición donde dice “un oficio donde se certifique el cumplimiento de esta disposición” debe leerse “una certificación de que el análisis se realizó”. Se amplía la fecha para el cumplimiento de la disposición, quedando de la siguiente manera: <i>Realizar un análisis de la normativa que regula el proceso de formación y capacitación policial, y de ser necesario efectuar las reformas que correspondan con el propósito de que se incorpore la obligación de que los instrumentos de evaluación y técnicas a utilizar en el nuevo enfoque enseñanza-aprendizaje sean revisados y aprobados por el profesional en métodos de enseñanza. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2013, una certificación donde se haga constar que el análisis se llevó a cabo. Ver párrafos del 2.45 a 2.49 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.12		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría aclara la redacción.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Con el fin de proporcionar mayor claridad de redacción a la disposición, donde dice “un oficio donde se certifique el cumplimiento de esta disposición” debe leerse “una certificación donde se haga constar que todos los instructores han presentado la documentación respectiva” y se amplía la fecha para su cumplimiento. Por tanto, la disposición queda de la siguiente manera: <i>Regularizar la situación de los instructores de la Escuela Nacional de Policía que a la fecha de esta auditoría no presentaron la documentación que respalda su condición académica como instructores. Enviar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2013, una certificación donde se haga constar que todos los instructores han presentado la documentación respectiva. Ver párrafos del 2.64 a 2.67 de este informe.</i>		

Nro. Párrafos	Disposición 4.13		
Observaciones Administración	La Administración no realiza observaciones sobre ésta disposición; no obstante, esta Contraloría aclara la redacción.		
Variación	Sí ☐	No ☐	Parcial ☒
Argumentos CGR	Con el fin de proporcionar mayor claridad de redacción a la disposición dónde dice “Incluir” léase “Verificar”, donde dice “un oficio en el que se certifique el cumplimiento de esta disposición”, léase “una certificación donde se haga constar que ya está considerada la inclusión de la capacitación.” y se amplía la fecha para su cumplimiento, quedando la disposición como seguidamente se indica. <i>Verificar en la planificación de actividades del Proyecto, la programación de la capacitación que se va a implementar para actualizar al personal instructor; en caso contrario tomar las acciones pertinentes a fin de que esa programación sea considerada. Remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2013, una certificación donde se haga constar que ya está considerada la inclusión de la capacitación. Ver párrafos del 2.64 a 2.67 de este informe.</i>		