



MSP-DM-AG-ASSC-367-2023

23 de junio de 2023

Señor
Mario Zamora Cordero
Ministro

Asunto: Informe de control interno **01-009-2023 CI/ASSC** sobre los resultados de la auditoría operativa realizada en la Estación de Guardacostas de Caldera

Estimado señor:

Presentamos los resultados de la auditoría operativa en la Estación de Guardacostas de Caldera realizada por el Área de Auditoría del Servicio de Seguridad Ciudadana (ASSC) como parte del Plan Anual de Trabajo para el año 2023.

La auditoría se realizó de conformidad con las competencias establecidas para la Auditoría General en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno; los procedimientos de auditoría se realizaron en atención a las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y demás normativa vinculante emitida por la Contraloría General de la República.

La evaluación se realizó según los criterios normativos contenidos en la Ley General de Control Interno 8292, la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas 8000, el Reglamento a la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, Decreto Ejecutivo 29144.

En el último apartado de este informe se formulan las recomendaciones que a nuestro criterio son necesarias para mejorar el sistema de control interno de la Estación de Guardacostas Caldera y del Servicio Nacional de Guardacostas en general.

Atentamente,

Oldemar Hernández Auld
Auditor Interno
Auditoría General

AOB/JASN/OHA



Tabla de Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. ORIGEN DEL ESTUDIO	4
2. OBJETIVOS	4
3. ALCANCE Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO	4
4. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA AUDITORÍA.	5
5. NORMATIVA CONSULTADA.....	5
6. ASPECTOS VARIOS DEL ESTUDIO DE AUDITORÍA.....	5
7. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	6
8. DETALLE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS	7
8.1 Debilidad en el seguimiento a los resultados de los patrullajes semanales por zona de cobertura para el año 2022 y en la documentación de la gestión operativa. (Riesgo Alto)	7
8.2 Inconsistencias para el seguimiento al mantenimiento preventivo de las embarcaciones (Riesgo Alto)	11
8.3 Inconsistencias de control interno para seguimiento sobre el aseguramiento de embarcaciones (Riesgo Medio)	15
8.4 Patrullajes de servidores con recargo de funciones superior a la clase de puesto (Riesgo Bajo)	18
9. CONCLUSIONES.....	21
10. RECOMENDACIONES	21



RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría operativa en la Estación de Guardacostas de Caldera se realizó en atención al Plan Anual de Trabajo para el año 2023, por el equipo de auditores del Área de Auditoría del Servicio de Seguridad Ciudadana, bajo la supervisión del señor Adrián Sanabria Núñez.

El alcance de esta revisión fue el año 2022, en la Estación de Guardacostas de Caldera y abarcó los siguientes aspectos: planificación, dirección y organización de los diferentes tipos de operativos, evaluación del sistema de control interno para la administración del recurso humano, de las embarcaciones y del armamento, así como estado de la infraestructura.

Como resultado de nuestra revisión se constató que existen procedimientos de control suficientes para la administración del armamento, del combustible y de los vehículos y que las instalaciones de la Estación están en perfecto estado.

Sin embargo se identificaron algunas debilidades de control interno, entre ellas:

- a) El seguimiento a los resultados de los patrullajes semanales por zona de cobertura según la conformación de metas y en la documentación de la gestión operativa en la Estación de Guardacostas de Caldera.
- b) Inconsistencias para el seguimiento al mantenimiento preventivo de las embarcaciones, porque los registros en las bitácoras de las embarcaciones no permiten verificar que se cumple al 100% con el mantenimiento preventivo, que corresponde a cada una.
- c) Inconsistencias de control interno en el seguimiento al aseguramiento de embarcaciones por omisiones en la documentación de las valoraciones de los activos, entre otros.
- d) Finalmente se identificaron servidores en puestos de la clase Agente de Guardacostas 1 que, en el año 2022, ejercieron recargo de funciones de una clase superior a la que ocupan.

Con respecto a los hallazgos determinados, surge como conclusión la necesidad de implementar oportunidades de mejora, en cuanto a la definición de las metas anuales para cada estación de guardacostas, la implementación y documentación de un programa de mantenimiento preventivo, la documentación de las actividades de aseguramiento y la ocupación de plazas de Agente Guardacostas 2 vacantes.



1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual de Trabajo para el 2023 del Área de Auditoría del Servicio de Seguridad Ciudadana; y se enmarca dentro de las competencias establecidas en el artículo 22 de la Ley de Control Interno 8292

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo General.

Evaluar la gestión operativa del Servicio Nacional de Guardacostas en la Estación de Guardacostas de Caldera, en atención a las competencias que le corresponden según la Ley 8000 y su Reglamento.

2.2 Objetivos Específicos.

- a. Verificar el sistema de control interno para la planificación, dirección y organización de los diferentes tipos de operativos que se realizan en la Estación de Guardacostas de Puntarenas.
- b. Evaluar el sistema de control interno implementado para la administración de los recursos: humanos, embarcaciones y armamento en la Estación de Guardacostas de Puntarenas.
- c. Evaluar el estado de la infraestructura de la Estación de Guardacostas de Puntarenas, en cuanto a: seguridad, mantenimiento, cumplimiento de la Ley 7600 y aspectos relacionados con la salud ocupacional.

3. ALCANCE Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

3.1 Alcance

El alcance de esta auditoría corresponde a la Estación de Guardacostas de Caldera para el año 2022, en los aspectos mencionados en el objetivo general y en los objetivos específicos.

3.2 Limitaciones del estudio.

No se presentaron limitaciones que incidieran en nuestros objetivos de análisis o en el alcance planificado por esta Auditoría.



4. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA AUDITORÍA.

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría Interna para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe es responsabilidad de la Administración Activa.

La responsabilidad de la Auditoría consiste en emitir una opinión sobre el control interno, que aplica la Administración sobre el objeto del estudio y determinar su apego con lo establecido en la normativa legal, técnica y administrativa aplicable.

5. NORMATIVA CONSULTADA

En el desarrollo del estudio se utilizó la siguiente normativa:

- Ley General de Control Interno 8292.
- Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas 8000.
- Reglamento a la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas Decreto Ejecutivo 29144
- Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE

6. ASPECTOS VARIOS DEL ESTUDIO DE AUDITORÍA

6.1 Antecedentes del estudio.

El Servicio Nacional de Guardacostas es un cuerpo policial especializado en el resguardo de las aguas territoriales, la plataforma continental, el zócalo insular y los mares adyacentes al Estado costarricense, al que le corresponde principalmente vigilar y resguardar las fronteras marítimas, las aguas marítimas jurisdiccionales y las aguas interiores navegables del Estado, así como velar por el legítimo aprovechamiento y la protección de los recursos naturales.

Las competencias, funciones y la organización de este cuerpo policial se enmarcan dentro de la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, Ley 8000 y en el Reglamento a esta Ley, Decreto Ejecutivo 29144-MSP que acaba de ser modificado según Decreto Ejecutivo 43930 del 5 de mayo 2023, con la reciente modificación se ajustan las funciones de los Departamentos Administrativo y Operaciones y se definen 11 estaciones de guardacostas como unidades administrativas y operacionales responsables del cumplimiento efectivo de las atribuciones legales.

Este marco normativo establece que el Servicio Nacional de Guardacostas está a cargo de un Director, el cual, para el periodo en estudio, ejerció como recargo la



función de Viceministro de Unidades Especiales. Para ese mismo periodo el Departamento de Operaciones no contó con una jefatura formal, porque el puesto de Jefe de Operaciones se encuentra vacante, condición que esta Auditoría Interna ha señalado en anteriores informes.

La Estación de Guardacostas de Caldera (en adelante EGC) es la estación con más recurso humano, embarcaciones, vehículos asignados y mayor cantidad de patrullajes; según información de la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas en el año 2022, contó con 135 funcionarios, 12 vehículos, 8 embarcaciones y realizó un total de 1025 operativos, que representan un 14% del total de operativos registrados en el año por el SNG.

7. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En atención a lo señalado en la norma 205 (Comunicación de Resultados) de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, se realizó la entrevista el Viernes 16 de junio 2023 en presencia de señor Milton Pérez Quirós, Jefe Administrativo del SNG, señor Rodolfo Murillo Montoya, Oficial Director Estación Guardacostas Puntarenas y señora Deylin Morales Castillo, asesora del Despacho del Viceministro de Unidades Especiales; los comentarios de la Administración se consideraron en lo pertinente.

7.1 Componentes evaluados por parte de esta Auditoría.

Con el propósito de alcanzar los objetivos planteados se revisó: documentos sobre planificación de patrullajes, estadísticas sobre zona de cobertura, reportes de viaje y bitácoras de embarcaciones, estadísticas presentadas a la Dirección SNG, libros de Oficialía de Guardia, expedientes sobre mantenimiento y aseguramiento de embarcaciones, controles electrónicos para armas y combustible, y documentos sobre asignación de funciones del recurso humano policial.

Los objetivos planteados para esta auditoria operativa se complementan según el análisis de riesgos realizado de manera independiente en la planificación del estudio, análisis que se realizó basado en los procedimientos y puntos de control existentes, y a partir del cual se identificaron las siguientes actividades con riesgo medio y alto:

- Planificación de las acciones de patrullaje ordinarias en la Estación de Guardacostas Puntarenas.
- Utilización de procedimientos que garanticen las condiciones óptimas de las embarcaciones y su mantenimiento.
- Entrega oportuna de suministros y recursos para la realización de operativos (armas, avituallamiento)

- Definición de procedimientos que garanticen el mantenimiento adecuado de las estaciones y puestos de Guardacostas y del equipo asignado.

8. DETALLE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Según el plan de pruebas ejecutado por el equipo de auditoría del Área de Auditoría del Servicio de Seguridad Ciudadana, se proceden a detallar 4 deficiencias detectadas y relacionadas con debilidades de control interno que se clasificaron en: 3 hallazgos de Auditoría con su respectiva condición, causas, efectos y criterios normativos, para el caso de la 4ta observación esta se trata de un comentario en el informe en donde se indican esos aspectos en una forma más resumida. También se determinó la medición de riesgo para cada una de estas situaciones, en su enunciado se indica el nivel de riesgo de cada una de ellas (alto, medio o bajo), según criterio de esta Auditoría y mediante la aplicación de una matriz para tal fin.

8.1 Debilidad en el seguimiento a los resultados de los patrullajes semanales por zona de cobertura para el año 2022 y en la documentación de la gestión operativa. (Riesgo Alto)

Con el objetivo de verificar las herramientas utilizadas para la planificación de los patrullajes para el año 2022, se solicitó información en la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas y en la Estación de Guardacostas de Puntarenas, a partir de la cual, se determinó que se utiliza una herramienta denominada “*Herramienta para el análisis y evaluación de la cobertura y calidad del servicio de policía brindado por una estación de guardacostas*”, que en el capítulo VII *Metodología* establece la elaboración de un mapa para la planificación semanal de los patrullajes por zona de cobertura, tomando en cuenta los tipos de embarcaciones, áreas de jurisdicción colindantes y capacidades de los recursos con que cuenta la Estación.

Con base en esta Metodología, la Estación de Guardacostas de Caldera está dividida en 10 zonas de cobertura: 4 en zona terrestre, 5 en aguas interiores y 1 en mar territorial; clasificadas por prioridad de patrullaje A, B, C o D en donde A corresponde a 5 patrullajes por semana, B a 3 patrullajes por semana, C a 1 patrullaje y D a 2 patrullajes en el mes.

Para medir el seguimiento a la planificación de los patrullajes se definieron pruebas de auditoría obteniendo los siguientes resultados:

8.1.a) Resultados de cobertura 2022

Se determinó que para el año 2022 la EGC alcanzó un 78.81% de los patrullajes esperados por zona de cobertura. La cantidad esperada según el número de patrullajes semanales para cada una de las 10 zonas por 52 semanas al año,

correspondió a 1222 patrullajes, sin embargo, según datos de cobertura aportados por el Director de la Estación, la EGC realizó un total de 963 patrullajes por Zona de Cobertura, lo que indica que en periodo en estudio se realizaron 259 patrullajes menos de los esperados.

El siguiente cuadro muestra los resultados por zona de cobertura:

Cuadro 1
Resultados por zona de cobertura año 2022
Estación Guardacostas Caldera

ZONA COBERTURA	ZONA COSTERA				AGUAS INTERIORES					MT	
	1 (C)	2 (C)	3 (C)	4 (B)	5 (A)	6 (A)	7 (B)	8 (B)	9 (C)	10 (D)	
PATRULLAJES POR SEMANA	1	1	1	3	5	5	3	3	1	0,5	
RESULTADO ESPERADO AL AÑO POR 52 SEMANAS	52	52	52	156	260	260	156	156	52	26	1222
Total patrullajes por Zona Cobertura según EGC (2)	38	41	60	124	168	284	105	81	48	14	963
Diferencia	-14	-11	8	-32	-92	24	-51	-75	-4	-12	-259
Porcentaje cumplimiento	73,08%	78,85%	115,38%	79,49%	64,62%	109,23%	67,31%	51,92%	92,31%	53,85%	78,81%

Fuente: Estadísticas Datos de cobertura 2022 suministradas por el Oficial Director Estación Caldera

Además, se observó que la EGC alcanzó más del 100% de cobertura solo para las zonas 3 y 6. Para las zonas de cobertura 5, 7, 8 y 10 el resultado fue entre el 50% y 75%, que según la Metodología se cataloga como un esfuerzo de patrullaje “Regular”.

Para el seguimiento al esfuerzo de patrullaje por zona de cobertura, el Director de la EGC utilizó una herramienta en Excel definida en la Metodología, para vincular las zonas de operación con la categoría de vigilancia y la cantidad de patrullajes, esta hoja le permite también visualizar cantidad de patrullajes por mes, por zona terrestre, aguas internas y mar territorial entre otros.

Aunque el Oficial Director utiliza esta hoja en Excel, para el año 2022 no se remitieron informes sobre datos de zona de cobertura a la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas, ni tampoco consta que la Dirección haya emitido instrucciones sobre el seguimiento a los patrullajes por zonas de cobertura. Además, en la Metodología no se hace referencia al seguimiento de los resultados, ni a la emisión de informes periódicos.

La EGC remite estadísticas semanalmente a la Dirección del SNG, sobre total de patrullajes, clasificados por tipo (terrestre, marítimo, aéreo), sin embargo, no se reporta por zona de cobertura. Según estos reportes estadísticos, la EGC realizó 1025



patrullajes en el año 2022, 62 patrullajes más que los de zona de cobertura y de acuerdo con lo señalado por el Oficial Director de la Estación, esta diferencia se debe a que en algunas ocasiones, los patrullajes responden a zona de cobertura pero también a traslados o situación especial, por lo que para efectos estadísticos el patrullaje se contabiliza más de una vez.

8.1.b) Órdenes de servicio semanales y los registros de "Reportes de inspección de embarcación"

Con el objetivo de verificar la aplicación de los instrumentos de gestión operativa establecidos en la "Herramienta para el análisis y evaluación de la cobertura y calidad del servicio de policía brindado por una estación de guardacostas", en adelante Metodología, se solicitaron las órdenes de servicio semanales del año 2022. Como resultado se obtuvo que de un total de 54 semanas reportadas a la Sección de Estadística, solo constan 14 órdenes de servicio del año 2022, correspondientes a los meses de julio a noviembre para la Unidad Ambiental, para lo que se conoce como "Unidad Operativa" no constó ninguna orden semanal.

Cabe mencionar que la orden de servicio es el instrumento de gestión operativa para planificar semanalmente el trabajo de la unidad, y constituye un documento completo de planificación en el que se incluye: misión, objetivos, responsable de la orden, programa diario, personal y recursos disponibles, entre otros.

Por otra parte, para verificar la utilización del formulario denominado "Reporte de inspección de embarcación" incluido en la Metodología, el instrumento 9, y que además se incluye en el procedimiento de Interdicción marítima PT-M-GP-32-OM-IM-01, se tomó una muestra de 64 "Reportes de viaje" de enero a agosto 2022 en los que se indica que se realizó abordaje o inspección de una embarcación.

Como resultado se obtuvo que para el 59,38% de los patrullajes de la muestra, se completó el formulario de Reporte de inspección de embarcación, que corresponde a 38 formularios, por lo que se concluye que este documento no se completa en todos los patrullajes con inspección o abordaje. En este documento se completa información sobre la matrícula, capitán, tripulación, características, tipo de motor, entre otros de la embarcación interceptada.

Causas

Se determinaron varias situaciones que causaron las debilidades en el seguimiento a los patrullajes y en la documentación de la gestión operativa:

- En el Servicio Nacional de Guardacostas no se tiene definido un punto de control para el seguimiento a la gestión de patrullajes semanales por zona de cobertura;



por lo que no se cuenta con un mecanismo que permita el análisis, cuestionamiento y replanteamiento de resultados esperados.

- La “Herramienta para el análisis y evaluación de la cobertura y calidad del servicio de policía brindado por una estación de guardacostas” *no* establece reportes de seguimiento ni replanteamiento de objetivos sobre la marcha.
- La cantidad de patrullajes semanales por zona de cobertura no constituyen una meta de la Estación de Guardacostas de Caldera enlazada con el cumplimiento del Plan Anual Operativo del SNG, lo anterior, porque el PAO del SNG no se establecen metas por Estación; se establece un total para todo el Servicio. Para el año 2022 una de las metas del PAO era realizar 17.000 acciones preventivas de seguridad marítima, la cual, se cumplió en un 111,49% pues se realizaron 18.953, sin embargo la EGC alcanzó un 78.88% de patrullajes semanales resultado que deja de manifiesto que la metodología de planificación y el PAO no están enlazados y no evalúa la eficiencia y eficacia por Estación de Guardacostas
- No está generalizada la aplicación de los instrumentos establecidos en el Procedimiento PT-M-GP-32-OM-IM-01 y en la “Herramienta para el análisis y evaluación de la cobertura y calidad del servicio de policía brindado por una estación de guardacostas”.

Efecto

Este hallazgo tiene efectos sobre la medición de resultados y de la efectividad de la Estación de Guardacostas de Caldera porque no se le asignan metas anuales específicas, solamente cantidad de patrullajes esperados por semana, sobre los cuales no existe un análisis de resultados debidamente documentado que enfoque justificaciones o posibles ajustes sobre la cantidad de patrullajes planificados inicialmente y según metodología.

A partir de la modificación del Reglamento a la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, según Decreto Ejecutivo 43930-MSP publicado el 5 de mayo 2023, las 11 Estaciones de Guardacostas están definidas como unidades administrativas y operacionales y el hecho de no tener metas asignadas limita la medición de la eficiencia en la planificación y ejecución de acciones de seguridad marítima y policiales-ambientales.

Criterio normativo en relación con el hallazgo:

Según el hallazgo desarrollado en los párrafos anteriores es evidente que existieron debilidades en el seguimiento a los resultados de patrullajes semanales por zona de



cobertura lo que representa una debilidad de seguimiento a lo establecido en la “Herramienta para el análisis y evaluación de la cobertura y calidad del servicio de policía brindado por una estación de guardacostas”¹; capítulo VII Metodología, paso 2, en el que se indica que cada zona presenta diferente necesidad de vigilancia, para lo cual se establecieron categorías de acuerdo a la necesidad de vigilancia y esta categoría permite establecer la demanda del servicio de policía.

Este hallazgo a la vez es una debilidad en el cumplimiento de lo señalado en el artículo 14 del Reglamento a la Ley del Servicio Nacional de Guardacostas Decreto Ejecutivo 29144-MSP, vigente para el año 2022, en el que se establece que las estaciones del Servicio serán las encargadas de realizar los operativos y trámites administrativos, para el cumplimiento efectivo de las atribuciones legales y reglamentarias del Servicio.

Además, la debilidad en la documentación de las Ordenes de servicio semanales y los Reportes de inspección de embarcaciones se considera una desatención a lo establecido en el Capítulo VII, paso III de la “Herramienta para el análisis y evaluación de la cobertura y calidad del servicio de policía brindado por una estación de guardacostas” en el que se detalla que “ en la orden de servicio se indica a que zona de operación va dirigido el patrullaje, en el reporte de viaje hay un apartado donde se indica la zona de operación, categoría de vigilancia y sitios de interés de la zona donde se dio el patrullaje, y en el instrumento de resultado operativo se registra los resultados del patrullaje”.

Así mismo, se evidencia una debilidad en el cumplimiento del procedimiento PT-M-GP-32-OM-IM-01) de Interdicción marítima, anexo c, en el que se incluye el formulario “Reporte de inspección-Acta de buen trato”

8.2 Inconsistencias para el seguimiento al mantenimiento preventivo de las embarcaciones (Riesgo Alto)

Con el objetivo de verificar la aplicación del procedimiento PT-A-SG-MT-04 para Mantenimiento Preventivo, se solicitó al Director de Estación y al encargado de mantenimiento, el control de mantenimiento preventivo de las embarcaciones, obteniendo como resultado inconsistencias sobre el monitoreo para horas motor, la falta de conformación de expedientes con toda información sobre los mantenimientos preventivos por embarcación.

A continuación, el detalle de las debilidades detectadas:

8.2.a. Monitoreo de horas motor en Bitácora de embarcaciones

¹ Año 2022 creada por la Comandante Carmen Castro Morales, Jefa del Departamento Ambiental Servicio Nacional de Guardacostas



Para el monitoreo de las horas motor, se nos indicó que el mantenimiento preventivo se registra en las Bitácoras de cada embarcación. Esta Bitácora es un libro de actas que manualmente completa el capitán u operador en mando, pero no constan firmas en este libro, en el que además se anotan por día: los patrullajes, tripulación, zonas visitadas, resultados del patrullaje y salidas a mantenimiento entre otros.

Por lo anterior, para verificar si las embarcaciones habían recibido mantenimiento preventivo en el año 2022, se examinaron las Bitácoras de las 3 naves que estuvieron en servicio todo el año, que son: GC-32-9, GC-33-1 y GC38-09, las cuales, por ser embarcaciones denominadas interceptoras, deben recibir mantenimiento preventivo cada 100 horas motor según el Manual de Operación para motores Yamaha, apartado de Mantenimiento.

Para realizar la revisión fue necesario examinar todas las anotaciones hechas a mano en las Bitácoras, tratar de interpretar la caligrafía y transcribir en una hoja Excel los datos. Como resultado, se ubicaron en total 34 anotaciones en las 3 Bitácoras: 12 para la embarcación GC-32-9, 12 para la GC-33-1 y 10 para la GC38-09 en las que se registró que éstas si recibieron el mantenimiento preventivo durante el año 2022, en un promedio de 1 vez al mes, según datos de cada bitácora.

Sin embargo de 34 registros revisados, en 10 de ellos se omitió señalar las horas motor o el tipo de mantenimiento realizado; por lo que, el control en Bitácoras no permite asegurar que el mantenimiento preventivo se realizó cada 100 horas, ni tampoco si el mantenimiento realizado corresponde a los que se indican en el Manual de Operaciones.

Dicho Manual de motores Yamaha establece una tabla con las diferentes acciones de mantenimiento que corresponden cada 100 horas, entre ellas: sustitución del filtro de aceite del motor, sustitución de aceite para engranaje, sustitución del filtro de válvula de control de aceite.

8.2.b Expedientes de mantenimiento de embarcaciones

También se verificó que en la Estación se tienen expedientes rotulados como de "Mantenimiento" en los que se archivan los formularios denominados "Hojas de trabajo" que se emiten y completan a mano cada vez que se realiza el mantenimiento a una embarcación.

En los expedientes de las 3 embarcaciones, GC-32-9, GC-33-1 y GC38-09, se ubicaron las "Hojas de trabajo" hasta el mes de julio 2022, pero según los registros en las Bitácoras, a las 3 naves se les dio mantenimiento preventivo posterior a ese mes, por lo que, no están todos los formularios en estos expedientes y tampoco consta



que se haya efectuado el mantenimiento preventivo de cada 100 horas para el motor de las embarcaciones

Además, los datos de todas las Hojas de Trabajo que estaban en los expedientes estaban incompletas: faltaban fechas, firmas de quien recibe y detalles del tipo de mantenimiento, por ello, el expediente no brinda información completa del mantenimiento preventivo realizado a estos activos en el año 2022.

Adicionalmente, las Hojas de Trabajo se realizan en el Taller de Mantenimiento, cuyas instalaciones se ubican contiguo a la Estación y constituyen un comprobante del mantenimiento realizado. Sin embargo, en el Taller no se lleva ningún registro ni digital ni físico de los trabajos de mantenimiento preventivo de las embarcaciones, ni tampoco queda copia de las “Hojas de trabajo”.

El encargado del Taller quien a la vez es el encargado de mantenimiento en la Estación y depende jerárquicamente del Jefe de Mantenimiento que de la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas en San José, indicó que las Hojas de Trabajo se remiten a la Estación para que sean incluidos en los expedientes de “Mantenimiento” de cada embarcación.

Causas

El Servicio Nacional de Guardacostas tiene formalizado el Procedimiento PT-A-SG-MT-04 de Mantenimiento Preventivo. En este procedimiento se indica como responsable por el reporte de horas motor, control de horas, coordinación para mantenimiento preventivo, recibo a satisfacción y el archivo en expediente al “Encargado de mantenimiento”. El funcionario que estaba ejerciendo la labor de encargado de mantenimiento en la EGC indicó que desconoce este procedimiento en detalle. Además, el “encargado de mantenimiento” depende jerárquicamente del Jefe de la Sección de Mantenimiento del Departamento de Operaciones, que está destacado en las oficinas del Servicio Nacional de Guardacostas, en San José.

Según lo anterior, el Jefe de la Sección de Mantenimiento del SNG indicó que las funciones establecidas en el procedimiento corresponden al encargado de mantenimiento en cada Estación y reconoce que en su cargo solamente recibe un reporte diario del estado de las embarcaciones remitido por el Departamento de Operaciones, en el que solamente se indica si la embarcación está en servicio o fuera de servicio.

Agregó que no se tiene un programa de mantenimiento preventivo como tal, debido a que el mantenimiento difiere dependiendo del tipo de embarcación, sea patrullera, interceptora o lancha.



Efecto

El Reglamento a la Ley del Servicio Nacional de Guardacostas, recién modificado según Decreto Ejecutivo 43930-MSP, publicado el 5 de mayo 2023, establece entre las funciones del Departamento de Operaciones elaborar planes de mantenimiento preventivo de las embarcaciones, condición que se dificulta cumplir por las debilidades señaladas en este apartado.

Además, esta condición tiene efectos sobre la operatividad del Servicio porque no se puede asegurar que las embarcaciones tienen su mantenimiento conforme se establece en el manual de operación, por lo tanto no se puede aseverar que estos activos están siendo correctamente monitoreados para preservar su funcionamiento en un 100% de su capacidad y tampoco que están en óptimas condiciones para realizar los patrullajes o para asegurar la integridad de los funcionarios que las utilizan ya que, la ineficiencia en la ejecución de los controles estructurados impiden generar evidencia al respecto.

Criterio sobre el hallazgo

Las condiciones señaladas en los párrafos anteriores representan una debilidad de cumplimiento a lo establecido en el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, Decreto Ejecutivo 29144-MSP vigente hasta el 4 de mayo 2023 que a la letra dice:

“Departamento de Operaciones

Artículo 9-Su función es planear y ejecutar todas las operaciones a desarrollar por el Servicio. A tal efecto coordinar con los otros Departamentos el mantenimiento de las unidades operacionales, así como el personal debidamente preparado. El Departamento de Operaciones, estará coordinado por un Jefe de Operaciones y conformado por las siguientes secciones:

d) Mantenimiento. Sección encargada de establecer, planificar, coordinar y supervisar las labores de mantenimiento que el Servicio requiera en sus embarcaciones, vehículos e infraestructura. (El subrayado no es del original)

Además, representa una debilidad en el cumplimiento del Procedimiento PT-A-SG-MT-04 Mantenimiento Preventivo que establece el reporte semanal de horas motor de embarcaciones, registros de control de horas motor y archivo de la documentación de mantenimiento.



También representa una desatención al Manual de operación Motores Yamaha F225J, FL225J, F250P, FL250P, F300G Y FL300G, apartado Mantenimiento, en el que se presenta la Tabla de mantenimiento que describe los tipos de servicios que se requieren cada 100 horas motor.

8.3 Inconsistencias de control interno para seguimiento sobre el aseguramiento de embarcaciones (Riesgo Medio)

Con el objetivo de verificar si durante año 2022 las embarcaciones asignadas a la Estación de Guardacostas Caldera estuvieron aseguradas, se solicitó en la Estación y en el Departamento Administrativo de la Dirección del Servicio Nacional de Guardacostas, la póliza de seguro, expedientes y documentos relacionados, identificando que para el periodo en estudio las 4 embarcaciones reportadas en servicio, sí estuvieron aseguradas e incluidas en la póliza del INS 0101EMB000076703, que cubrió del 31-12-2021 al 31-12-2022.

En el siguiente cuadro se detallan las 4 embarcaciones de la EGC aseguradas, detalle del tipo de cobertura y valor de la póliza:

Embarcación	Tipo de cobertura		Prima Anual
	Daño Directo	Resp Civil	
GC-329	₡ 60 000 000,00	₡ 20 000 000,00	₡801 419,00
GC-389	₡ 96 662 000,00	₡ 20 000 000,00	₡1 345 572,00
GC-331	₡ 262 469 015,00	₡ 20 000 000,00	₡3 571 990,00
GC-164	₡ 4 675 000,00	₡ 20 000 000,00	₡82 276,00

Fuente: Póliza del INS 0101EMB000076703

Del cuadro anterior se identificó que las 4 embarcaciones estuvieron cubiertas contra daño directo y por responsabilidad civil, por tanto, el aseguramiento de estas 4 naves representa un total de ₡5.801.257,00 anual por concepto de primas y según plan de pruebas se detallan los siguientes resultados:

- En primera instancia y como resultado de nuestra revisión se verificó que en la EGC no se tenían documentos sobre el aseguramiento de las embarcaciones, por lo cual, se indagó en el Departamento Administrativo de la Dirección del SNG ubicada en San José y si se constató que un funcionario ejerce labores como encargado de activos y del aseguramiento, sin embargo, no le fue posible proveer a esta Auditoría, la información de las pólizas archivada en un solo expediente.

Según lo anterior, se verificó que no existen expedientes electrónicos ni físicos sobre el tema de aseguramiento de las embarcaciones, que permita revisar entre otros: información histórica como comprobantes sobre la vigencia del seguro o revisiones periódicas sobre las especificaciones de aseguramiento;



por el contrario, el funcionario encargado en SNG mantiene en su correo la información de la póliza vigente, la correspondencia dirigida al INS y a la Estación se mantiene dispersa en diferentes expedientes físicos.

- b) Como parte de nuestra labor de campo, también se comprobó que en el documento de la póliza INS 0101EMB000076703 solamente la embarcación GC-389 tuvo registrada la información con sus 3 motores y con el detalle de los números de serie de cada uno. Para las otras 3 naves, se verificó que en el documento de la póliza no están reportados los números de los motores, sin que exista alguna justificación técnica del por qué si se registra esta información para una de las embarcaciones y para los otros tres casos no se realiza dicha anotación
- c) Como complemento de nuestra revisión, se solicitó al encargado de activos, documentos sobre el valor inicial de aseguramiento de las 4 embarcaciones, ante lo cual, solamente se nos suministraron documentos históricos de las naves GC-389 y GC 331 del año 2014, por ₡96.662.000 y ₡262.469.015 respectivamente; para las embarcaciones GC32-9 y GC 164 no se nos suministraron documentos al respecto.

A partir de estos documentos se determinó que las naves GC-389 y GC 331 conservan su valor para la cobertura por daño directo desde el año 2014, sin embargo, no se nos suministraron documentos en los que se justifique que ambas han mantenido su valor a pesar del uso y desgaste durante 8 años.

Causas

En el SNG no se tienen procedimientos, instrucciones ni directrices específicas sobre la conformación de un expediente único por embarcación en el que se incluya de manera constante lo referente a la materia de seguros, con documentación de valoraciones de las embarcaciones, la información a incluir para cada embarcación en la póliza de seguro ante el INS así como información referente al mantenimiento y características del bien.

Ante estas condiciones, el funcionario encargado de activos en la Dirección del SNG, manifestó que desconoce el motivo por el cual solamente la embarcación GC-389 está registrada con los números de motor e indicó que él acostumbra a informar al INS mediante oficios cada vez que se realizan cambios de motor, para evitar inconvenientes con el seguro si se presenta un siniestro, sin embargo, dichos oficios no fueron suministrados a esta Auditoría General.

Además, manifestó que el valor para la cobertura por daño directo de las embarcaciones GC-389 y GC 331 se ha mantenido con el mismo valor porque éstas

han sido repotenciadas, lo que significa que se les han realizado costosas reparaciones para mantenerlas en funcionamiento y que el INS realiza valoraciones periódicas para asegurar que el bien mantiene su valor. No obstante, a esta Auditoría no se le suministró evidencia de las gestiones que en teoría involucren revaloraciones realizadas por el INS.

Efecto

La debilidad en la documentación del aseguramiento de las embarcaciones tiene efectos sobre la prevención de inconvenientes que podrían presentarse si se requiere hacer efectiva la póliza del seguro ante la materialización de un siniestro, para lo cual, se debe conservar información completa y oportuna de estos activos tal como el detalle de los números de motor que tienen instalados

Además, al no existir documentación sobre el valor de estos activos, ni sobre los posibles peritajes antes y posterior a las mejoras no se puede asegurar que el valor establecido en la cobertura por daño directo sea el valor real de las embarcaciones. En consecuencia, no se tiene certeza cuál es el valor con que el INS va a indemnizar en caso de materializarse el daño directo, lo anterior, porque la referencia al valor de las embarcaciones es un monto antiguo sobre el que se desconoce si ha sido o no actualizado recientemente.

Criterio sobre el hallazgo

Ante lo señalado en este apartado es importante reiterar los que señala la Ley General de Control Interno 8292 en el artículo 15 que a la letra dice:

“Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:
 - ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.”

Además, las Normas de control interno para el Sector Público en la norma 4.3.1 sobre las regulaciones para la administración de los activos indica textualmente:

“4.3.1 Regulaciones para la administración de activos

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones



pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución

c. El control, registro y custodia de la documentación asociada a la adquisición, la inscripción, el uso, el control y el mantenimiento de los activos.

g. El tratamiento de activos obsoletos, en desuso o que requieran reparaciones costosas.”

8.4 Patrullajes de servidores con recargo de funciones superior a la clase de puesto (Riesgo Bajo)

La Estación de Guardacostas de Caldera contó en el año 2022 con 128 funcionarios: 4 funcionarios administrativos en puestos del régimen de Servicio Civil y 124 funcionarios policiales, lo anterior, según información remitida por el Departamento de Control y Documentación basada en inventario digital y Declaración Jurada del 1 de setiembre 2022 firmada por el Director de Estación.

Según Declaración Jurada el Director de Estación, al 1 de setiembre 2022 todos los funcionarios estuvieron ejecutando las funciones reportadas al Departamento de Control y Documentación. Por parte de Auditoría y con el objetivo de verificar la asignación de funciones acorde a la clase de puesto para los servidores policiales, se seleccionó una muestra de 21 funcionarios, de los 124 servidores policiales detallados en la lista del Departamento de Control y Documentación.

Con la muestra seleccionada se realizaron tres pruebas:

- a) La primera consistió en comparar el cargo o recargo indicado en la lista con la clase de puesto, obteniendo como resultado que para 12 servidores el recargo reportado corresponde a una clase de puesto superior según el Manual de Clases del Servicio Nacional de Guardacostas.

Estos 12 servidores ocupan puestos de la clase Agente Guardacostas 1 y tienen reportados los siguientes recargos: 6 en mantenimiento de embarcaciones (marinero especializado), 2 como marinero ambiental, 3 como marinero de enlace y 1 como armero.

De acuerdo con el Manual de Clases del Servicio Nacional de Guardacostas las funciones de marinero especializado, marinero ambiental y marinero de enlace están asignadas a la clase de Agente de Guardacostas 2 y el cargo de armero no está asignado a una clase específica del Manual de Guardacostas,



sin embargo, corresponde a un Agente 2 del Manual institucional de cargos policiales.

- b) La segunda prueba consistió en revisar el expediente de personal y el de evaluación del desempeño de los 12 funcionarios con recargo de funciones superiores, para corroborar las funciones realizadas en el periodo en estudio, obteniendo como resultado que solo para 1 funcionario existe oficio de asignación de funciones, que es el caso del Armero y que para los otros 7 servidores, se puede confirmar que estuvieron laborando en las Secciones de Mantenimiento y en el Departamento Ambiental, porque el Jefe de la Sección de Mantenimiento y el Encargado del Departamento Ambiental de la Estación, firmaron la evaluación del desempeño semestral y anual del 2022.
- c) La tercera prueba consistió en revisar para los 12 funcionarios con recargo superior, los Reportes de viaje de enero a agosto 2022 suministrados en físico por la Sección de Estadística del SNG, que representan un 40% del total de patrullajes del año 2022 y se determinó:
- 3 servidores con cargo en mantenimiento (2) y mecánico (1) no estuvieron registrados en ningún reporte de viaje.
 - 6 servidores, 3 con cargo de mariner de enlace, 1 de armero y 2 de mantenimiento, están registrados entre 1 y 8 reportes de viaje en 8 meses, según el período de análisis de las pruebas de Auditoría.
 - 1 servidor con cargo de mariner de enlace aparece registrado 18 veces, otro con cargo de mariner ambiental está reportado 31 veces y el que más está registrado y que tiene cargo de mariner ambiental, aparece en 37 reportes de viaje.

Los 12 funcionarios ocupan la misma clase de puesto: Agente Guardacostas 1, que según el Manual de Clases es la clase a la que le corresponde la ejecución de labores policiales - náuticas de nivel básico en el área operativa, cuya función principal es la integrar la tripulación de los patrullajes, en un rol de Mariner.

Ante esta condición, las Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009 CO DFOE en la norma 2.5.1 sobre Delegación de funciones establece lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.”

De la norma anterior se resalta que la asignación de funciones debe corresponder al bloque de legalidad, que en el caso que nos ocupa corresponde al Manual de clases y Manual de cargos del Servicio Nacional de Guardacostas en el que además de los cargos asignados a cada puesto se establece la responsabilidad por las funciones, por equipo y por el error

El Director de Estación de Guardacostas Caldera indicó que la asignación de funciones superiores se debe a la falta de personal y perfiles idóneos, sin embargo, no se refirió a las repercusiones de estos recargos sobre la cobertura de los patrullajes.

Ante la respuesta del Director de Estación se realizó consulta a la Directora de Recursos Humanos, quien indicó que al 25 de mayo 2023 el SNG cuenta con 13 puestos vacantes de Agente de Guardacostas 2, que pueden ser utilizados para realizar ascensos y evitar los recargos de funciones de los Agentes Guardacostas 1, sin embargo agregó el Director del SNG no se ha solicitado su utilización.

La Directora añadió que las funciones de Armero no corresponden a ninguna clase del Manual del Servicio Nacional de Guardacostas, por lo que lo procedente es estudiar alguno de los puestos vacantes para convertirlo en Agente 2 del Manual Institucional de cargos que aplica para todos los cuerpos policiales.

La condición detallada en este punto tiene efectos sobre la disponibilidad del recurso humano para realizar las labores básicas, policiales -náuticas, que le corresponden al Agente de Guardacostas 1 que es el funcionario del primer nivel operativo integrante de la tripulación de patrullaje.

A partir de la comunicación de resultados, el Jefe Administrativo del SNG indicó que por parte del SNG se han realizado gestiones ante la Dirección de Recursos Humanos para la ocupación de los puestos vacantes, mismas que dieron como resultado que al 16 de junio 2023 se lograron nombrar 5 Agentes de Guardacostas 2, por lo quedan 8 vacantes de esta clase de puesto. Además enfatizó en que la gestión de ocupación de los puestos no se puede realizar sin el apoyo de la Dirección de Recursos Humanos.²

² Oficio MSP-DM-DVUE-DSNG-DA-662-2023 del 21 de junio 2023 suscrito por el señor Milton Pérez Quirós, Jefe Administrativo del Servicio Nacional de Guardacostas.



9. CONCLUSIONES

A partir de los resultados obtenidos, es preciso que el SNG trabaje en la asignación de metas por cada Estación de Guardacostas, considerando la prioridad de patrullaje semanal por zona de cobertura y cualquier otro parámetro que permita medir anualmente la efectividad de estas unidades administrativas y policiales.

Adicionalmente en la auditoria operativa se evidenció que a nivel de la Sección de Mantenimiento del SNG no se ha elaborado un programa de mantenimiento preventivo para las embarcaciones asignadas a las 11 estaciones de guardacostas y que el procedimiento vigente no es claro en cuanto al funcionario responsable del control. Por lo tanto es oportuno que la Dirección del Servicio, ajuste sus procedimientos y mecanismos de control con el propósito de que la responsabilidad por el mantenimiento preventivo de las embarcaciones y su seguimiento, estén claramente definidos y que se documente el programa a seguir para el mantenimiento de las embarcaciones de todas las estaciones de guardacostas .

También se evidenció que se tienen debilidades en la documentación de las características de las embarcaciones aseguradas y su valor, por lo cual se hace necesario que se implementen las actividades de control y seguimiento que permitan al Servicio Nacional de Guardacostas afirmar la protección y conservación de los activos asegurados y la integridad de la información sobre éstos.

Finalmente, es oportuno que el Servicio Nacional de Guardacostas asegure la correcta provisión de los puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones y las condiciones en las que no exista la necesidad de asignar recargos de una clase superior.

10. RECOMENDACIONES

Para colaborar con la Administración en el fortalecimiento del control interno institucional, se recomienda a su Despacho, ordenar el cumplimiento de las siguientes recomendaciones en concordancia con el artículo 16, inciso a) de la Ley General de Control Interno, sobre todo en la aplicación de aspectos de elaboración, autorización y aprobación de actividades de control:

10.1 Al Viceministro de Unidades Especiales, señor Manuel Jiménez Steller

Solicitar al señor Martin Arias Araya, Director del Servicio Nacional de Guardacostas atender las siguientes recomendaciones:

10.1.1 Implementar mecanismos de control que permitan la asignación de metas por Estación de Guardacostas según Reglamento a la Ley de Creación del Servicio



Nacional de Guardacostas, y su seguimiento periódico, considerando la prioridad de patrullaje semanal por zona de cobertura y cualquier otro parámetro que permita medir anualmente la efectividad de estas unidades administrativas y policiales.

Para el cumplimiento de esta recomendación se establece un plazo de 50 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

10.1.2 Solicitar informes mensuales de resultados sobre las zonas de cobertura a cada una de las Estaciones de Guardacostas, con el objetivo de evidenciar la eficiencia y eficacia durante el período de consecución de las metas. Estas gestiones deben involucrar el mejoramiento de los controles mediante la utilización de recursos con repositorios de información electrónicos, mediante archivos WORD, EXCEL, PDF y uso de firma digital

Para el cumplimiento de esta recomendación se establece un plazo de 50 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

10.1.3 Ajustar los procedimientos y mecanismos de control con el propósito de que la responsabilidad por el mantenimiento preventivo de las embarcaciones y su seguimiento, estén claramente definidos y que se documente el programa a seguir para el mantenimiento de las embarcaciones de todas las estaciones de guardacostas. Estas gestiones deben involucrar el mejoramiento de los controles mediante la utilización de recursos con repositorios de información electrónicos, mediante archivos WORD, EXCEL, PDF y uso de firma digital.

Para el cumplimiento de la recomendación se establece un plazo de 50 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

10.1.4 Ordenar al Jefe Administrativo del SNG: diseñar las actividades de control y de seguimiento que permitan al Servicio Nacional de Guardacostas afirmar la integridad de la información de los activos asegurados. Estas gestiones deben involucrar el mejoramiento de los controles mediante la utilización de recursos con repositorios de información electrónicos, mediante archivos WORD, EXCEL, PDF y uso de firma digital

Para el cumplimiento de la recomendación se establece un plazo de 50 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

10.1.5 Continuar con las gestiones ante la Dirección de Recursos Humanos para la utilización de los puestos vacantes de Agentes Guardacostas 2 para corregir la asignación de funciones superiores de los Agentes Guardacostas 1 en funciones de mariner de enlace, ambiental y especializado en la Estación de Guardacostas Caldera.



Para el cumplimiento de la recomendación se estable un plazo de 50 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

10.1.6 Girar instrucciones al Director de la estación de Guardacostas de Caldera para que atienda las siguientes recomendaciones:

- a. Documentar las ordenes de servicio semanales y los formularios establecidos en los procedimientos de Interdicción Marítima.
- b. Supervisar que en los expedientes de las embarcaciones se archive información completa sobre: mantenimiento, seguros, valoraciones con el objetivo de que se mantenga un expediente único que brinde todos los datos referentes a estos activos.

Para el cumplimiento de esta recomendación se establece un plazo de 30 días hábiles posteriores a la instrucción superior.

Finalmente cabe recordar que según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno 8292, su Despacho dispone de 30 días hábiles para atender las situaciones susceptibles de mejora que se indican, o en su defecto proponer medidas alternativas.

Adriana Obando Boza
Profesional de Auditoria

Adrián Sanabria Núñez
Jefatura de Área A.S.S.C