

**CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA  
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA TRES**

**INFORME DE AUDITORIA FINANCIERA**



**A LA PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DE  
LOS DERECHOS HUMANOS, CORRESPONDIENTE  
AL PERÍODO DEL 1 DE ENERO AL 31 DE  
DICIEMBRE DE 2017**



**SAN SALVADOR, JUNIO DE 2019**

## INDICE

CONTENIDO	PAG.
1. ASPECTOS GENERALES	1
1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORIA	1
1.2 ALCANCE DE LA AUDITORIA	2
1.3 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS	2
1.4 RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORIA	2
1.4.1 TIPO DE OPINION DEL DICTAMEN	2
1.4.2 SOBRE ASPECTOS FINANCIEROS	2
1.4.3 SOBRE ASPECTOS DE CONTROL INTERNO	2
1.4.4 SOBRE ASPECTOS DE CUMPLIMIENTO LEGAL	3
1.4.5 ANÁLISIS DE LOS INFORMES DE AUDITORIA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORIA	3
1.4.6 SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORIA ANTERIORES	3
1.5 COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION	3
1.6 COMENTARIOS DE LOS AUDITORES	3
2. ASPECTOS FINANCIEROS	4
2.1 DICTAMEN DE LOS AUDITORES	4
2.2 INFORMACION FINANCIERA EXAMINADA	5
3. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO	6
3.1 INFORME DE LOS AUDITORES	7
3.2 HALLAZGOS DE AUDITORIA SOBRE ASPECTOS DE CONTROL INTERNO	8
4. ASPECTOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LEYES, REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS APLICABLES	12
4.1 INFORME DE LOS AUDITORES	12
4.2 HALLAZGOS DE AUDITORIA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LEYES, REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS APLICABLES	14
5. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORIA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA	30
6. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES	31
7. RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA	31
ANEXOS.	



**Licenciada**  
**Raquel Caballero de Guevara**  
**Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos**  
**Presente.**

## **1. ASPECTOS GENERALES**

El presente informe contiene los resultados de la Auditoría Financiera practicada a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017. La auditoría se realizó en cumplimiento a lo establecido en el Art. 195, Ordinal 4º de la Constitución de la República y Artículo 5 numeral 1 y Art. 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

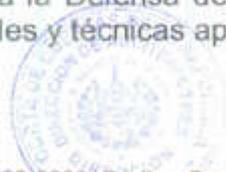
### **1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA**

#### **GENERAL**

Realizar Auditoría Financiera a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, de conformidad a Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

#### **ESPECIFICOS**

- a) Emitir un informe que exprese una opinión sobre si el Estado de Situación Financiera, el estado de Rendimiento Económico, el estado de Flujo de Fondos y el Estado de Ejecución Presupuestaria, emitidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, los derechos y obligaciones, los ingresos recibidos y los gastos incurridos, durante el período auditado, de conformidad a Principios de Contabilidad Gubernamental emitidos por el Ministerio de Hacienda u otra base exigible de contabilidad.
- b) Emitir un informe que concluya sobre la suficiencia y lo adecuado de los controles internos implementados por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, evaluar el riesgo de control e identificar condiciones reportables, incluyendo debilidades materiales del control interno.
- c) Comprobar si la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos cumplió con las disposiciones legales y técnicas aplicables a las actividades ejecutadas.



## **1.2 ALCANCE DE LA AUDITORIA**

Nuestro examen consistió en realizar procedimientos de auditoría, de acuerdo a muestra de documentos seleccionados informes y registros; utilizados por la Administración para sus operaciones administrativas y financieras, por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

## **1.3 PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA APLICADOS**

1. Revisamos, analizamos y verificamos las transacciones financieras, documentos, comprobantes, registros, libros e informes de control administrativo de las cuentas objeto de examen.
2. Examinamos a través de muestra los expedientes relacionados con los procesos de compra en la modalidad de licitación pública y libre gestión.
3. Verificamos que los bienes adquiridos durante el ejercicio objeto de examen, fueron utilizados para los fines de la Entidad, además que se encuentren inventariados y contabilizados.
4. Revisamos los controles de asistencia del personal de la Procuraduría.
5. Verificamos la asignación y liquidación de cupones de combustible, así como el uso de vehículos institucionales.
6. Analizamos el Plan de Trabajo y los informes de Auditoría Interna correspondientes al periodo auditado.
7. Evaluamos el control interno de la entidad con el objeto de identificar áreas críticas y riesgos
8. Realizamos seguimiento a recomendaciones de auditoría anterior.

## **1.4 RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

### **1.4.1 TIPO DE OPINIÓN DEL DICTAMEN**

Con base a los resultados de la auditoría emitimos un dictamen con opinión no modificada.

### **1.4.2 SOBRE ASPECTOS FINANCIEROS**

Nuestras pruebas relacionadas con aspectos financieros no identificaron hallazgos.

### **1.4.3 SOBRE ASPECTOS DE CONTROL INTERNO**

Nuestras pruebas relacionadas con el funcionamiento del sistema de control interno implementado por la entidad, identificaron el siguiente hallazgo:

1. Deficiencias en Registro de Entrada, Permanencia y Salida del Personal



#### **1.4.4 SOBRE ASPECTOS DE CUMPLIMIENTO LEGAL**

Los resultados de nuestras pruebas de cumplimiento legal, revelaron los hallazgos siguientes:

1. Incumplimientos en la Compra de Sistema de Video Vigilancia
2. No se ha Modificado el Reglamento de Viáticos
3. Uso Indevido del Fondo Circulante
4. Fraccionamiento en Compras por Libre Gestión
5. Falta de Estudio de Consumo de Combustible
6. Recomendación de Auditoría no Cumplida

#### **1.4.5 ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA**

Obtuvimos 7 informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna de la entidad, los cuales analizamos y determinamos que no contienen hallazgos que a nuestro criterio ameriten ser incorporados en el presente informe.

La Administración nos informó que la entidad no contrató Firmas Privadas de Auditoría para realizar acciones de control por el período sujeto a examen; por lo que no se realizó el procedimiento de análisis.

#### **1.4.6 SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES**

Efectuamos seguimiento a recomendación de auditoría contenida en la Carta a la Gerencia del Examen Especial de Ejecución Presupuestaria del 1 de enero al 30 de mayo de 2016, la cual por no haber sido cumplida por la administración se ha reportado como hallazgo en los resultados de este informe.

#### **1.5 COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

La Administración a través de diferentes notas, dio respuesta a las deficiencias comunicadas durante el proceso de la auditoría y presentó adicionalmente documentación de descargo relacionada con las mismas, la cual fue analizada por los auditores a efecto de confirmarlas o desvanecerlas.

#### **1.6 COMENTARIOS DE LOS AUDITORES**

En relación a los comentarios y documentación de descargo presentadas por la administración sobre las deficiencias comunicadas, presentamos nuestros comentarios, los que se describen en cada uno de los hallazgos contenidos en los resultados de este informe.



## 2. ASPECTOS FINANCIEROS

### 2.1 DICTAMEN DE LOS AUDITORES

Licenciada

**Raquel Caballero de Guevara**

**Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos**

Presente.

Hemos examinado el Estado de Situación Financiera, el Estado de Rendimiento Económico, el Estado de Flujo de Fondos y el Estado de Ejecución Presupuestaria de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el período del 1 de enero al 31 de diciembre del 2017. Estos Estados Financieros, son responsabilidad de la Administración. Nuestra responsabilidad consiste en expresar una opinión sobre los mismos con base a nuestra auditoría.

Realizamos nuestro examen de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República. Estas normas requieren que planifiquemos y ejecutemos la auditoría de tal manera que podamos obtener una seguridad razonable de que los Estados Financieros examinados están libres de errores importantes. La auditoría incluye el examen en base a pruebas selectivas de la evidencia que soporta las cifras y revelaciones de los Estados Financieros examinados, evaluación de los principios contables utilizados y las estimaciones significativas efectuadas por la Entidad. Creemos que nuestro examen proporciona una base razonable para nuestra opinión.

En nuestra opinión, los Estados Financieros antes mencionados, presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera, los resultados de sus operaciones, el flujo de fondos y la ejecución presupuestaria de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, de conformidad con Principios y Normas de Contabilidad Gubernamental, establecidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, los cuales se han aplicado uniformemente durante el periodo auditado, en relación con el periodo precedente.

San Salvador, 28 de junio de 2019.

**DIOS UNION LIBERTAD**

  
**Dirección de Auditoría Tres**  
**Corte de Cuentas de la República**



## 2.2 INFORMACIÓN FINANCIERA EXAMINADA

1. Estado de Situación Financiera,
2. Estado de Rendimiento Económico,
3. Estado de Flujo de Fondos,
4. Estado de Ejecución Presupuestaria y
5. Notas Explicativas a los Estados Financieros

Los Estados Financieros se anexan a este informe.



### 3. ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

#### 3.1 INFORME DE LOS AUDITORES

Licenciada

**Raquel Caballero de Guevara**

**Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos**

Presente.

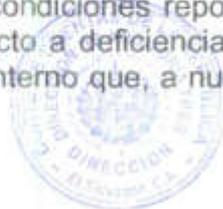
Hemos examinado los Estado de Situación Financiera, Rendimiento Económico, Flujo de Fondos y de Ejecución Presupuestaria de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el período del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2017 y hemos emitido nuestro informe en esta fecha.

Realizamos el examen de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República. Estas Normas requieren que planifiquemos y desarrollemos la auditoría de tal manera que podamos obtener una seguridad razonable sobre si los Estados Financieros, están libres de distorsiones significativas.

Al planificar y ejecutar la auditoría a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tomamos en cuenta el Sistema de Control Interno, con el fin de determinar la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría, para expresar una opinión sobre los Estados Financieros presentados y no con el propósito de dar seguridad sobre dicho Sistema.

La Administración de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es responsable de establecer y mantener el Sistema de Control Interno. Para cumplir con esta responsabilidad, se requiere de estimaciones y juicios de la Administración para evaluar los beneficios esperados y los costos relacionados con las Políticas y Procedimientos de Control Interno. Los objetivos de un Sistema de Control Interno son: Proporcionar a la Administración afirmaciones razonables, no absolutas, de que los bienes están salvaguardados contra pérdidas por uso o disposiciones no autorizadas y que las transacciones son ejecutadas de acuerdo con la autorización de la Administración y están documentadas apropiadamente. Debido a limitaciones inherentes a cualquier Sistema de Control Interno, pueden ocurrir errores o irregularidades y no ser detectados. Además, la proyección de cualquier evaluación del Sistema a períodos futuros, está sujeta al riesgo de que los procedimientos sean inadecuados, debido a cambios en las condiciones o a que la efectividad del diseño y operación de las Políticas y Procedimientos puedan deteriorarse.

Identificamos cierto aspecto que involucran el Sistema de Control Interno y su operación, que consideramos es condición reportable de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental. Las condiciones reportables incluyen aspectos que llaman nuestra atención con respecto a deficiencias significativas en el diseño u operación del Sistema de Control Interno que, a nuestro juicio, podrían afectar en



forma adversa la capacidad de la Entidad para registrar, procesar, resumir y reportar datos financieros consistentes con las aseveraciones de la Administración en los Estados de Situación Financiera, de Rendimiento Económico, de Flujo de Fondos y de Ejecución Presupuestaria.

La condición reportable en el Sistema de Control Interno es la siguiente:

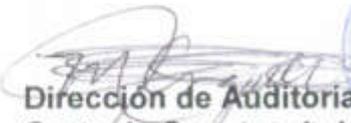
1. Deficiencias en Registro de Entrada, Permanencia y Salida del Personal

Una falla importante es una condición reportable, en la cual el diseño u operación de uno o más de los elementos del Sistema de Control Interno no reduce a un nivel relativamente bajo, el riesgo de que ocurran errores o irregularidades en montos que podrían ser significativos y no ser detectados por los empleados, dentro de un periodo, en el curso normal de sus funciones.

Nuestra revisión del Sistema de Control Interno no necesariamente identifica todos los aspectos de control interno que podrían ser condiciones reportables y, además, no necesariamente revelaría todas las condiciones reportables que son también consideradas fallas importantes, tal como se define en el párrafo anterior.

San Salvador, 28 de junio de 2019.

**DIOS UNION LIBERTAD**

  
**Dirección de Auditoría Tres**  
**Corte de Cuentas de la República**



### 3.2 HALLAZGOS DE AUDITORÍA SOBRE ASPECTOS DE CONTROL INTERNO

#### 1. DEFICIENCIAS EN REGISTRO DE ENTRADA, PERMANENCIA Y SALIDA DEL PERSONAL

En cuanto al registro de entrada, permanencia y salida del personal, identificamos las siguientes deficiencias:

- a) La Procuradora no demuestra haber establecido otros mecanismos de control para asegurar la permanencia y el cumplimiento de su horario laboral del personal que mediante acuerdos fue exonerado de marcaje biométrico, según detalle:

No.	NOMBRE DEL FUNCIONARIO O EMPLEADO	ACUERDO No.	CARGO
1.	Lic. Ricardo José Gómez Guerrero	005	Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Humanos.
2.	Licda. Lucia Angélica Cruz Guardado	005	Secretaria General.
3.	Licda. Ana Milagro Guevara Martínez.	005	Procuradora Adjunta para la Defensa del Medio Ambiente.
4.	Licda. Rosa Elena Ramos Chávez.	005	Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Civiles e Individuales.
5.	Licda. Juana Mireya Tobar Vanegas.	005	Procuradora Adjunta para la Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
6.	Lic. Walter Gerardo Alegria Gómez	005	Procurador Adjunto para la Atención de Grupos en Situaciones de Vulnerabilidad.
7.	Lic. Cesar Ernesto Monterrosa Santos	005	Jefe del Departamento de Comunicaciones.
8.	Licda. Marta Eugenia López de Hidalgo	005	Especialista.
9.	Licda. Gaby Lourdes Guevara Quintanilla	005	Asistente Técnico.
10.	Licda. Gertrudis Ernestina Reyes Reyes	015	Directora de la Escuela de Derechos Humanos.
11.	Lic. Carlos Humberto Herrera Espinoza.	104	Asistente de Proyectos.
12.	Licda. Claudia del Carmen Mendoza de Quijada.	105	Jefe del Departamento de Tecnologías de Información.
13.	Licda. Jenny Lissette Campos Martínez.	105	Jefe del Departamento de Planificación Institucional.
14.	Licda. Leonor Elisa Arévalo Romero.	005	Jurídico
15.	Lic. Carlos Enrique Rodríguez Quezada	005	Delegado Departamental
16.	Saúl Amando Coreas Rodríguez.	063	Funciones de Encargado de Seguridad

- b) Empleados contratados para desarrollar actividades administrativas dentro de la institución, no registraron en el reloj biométrico las entradas y salidas a las oficinas, sin que exista acuerdo institucional que los exonere de dicha marcación. El detalle es el siguiente:



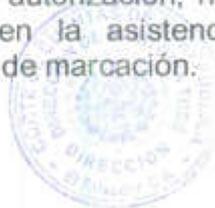
No.	NOMBRE DEL EMPLEADO	CARGO NOMINAL	FECHA DE ING. A LA INSTITUCIÓN	PERÍODO QUE NO EFECTUARON MARCACION	SALARIO MENSUAL	MONTO ANUAL PAGADO
1.	Herbert Danilo Cubias Fuentes (Funciones de Vigilante)	Auxiliar Administrativo I	03/04/2017	Del 18-abril al 31-diciembre de 2017	\$ 741.30	\$ 6,661.70
2.	Edwin Edmundo Yanes Ardón (Funciones de Vigilante)	Auxiliar Administrativo I	03/04/2017	Del 18-abril al 31-diciembre de 2017	\$ 741.30	\$ 6,661.70
3.	Oscar Natanael Argueta Acosta (Funciones de Motorista)	Auxiliar Administrativo I	03/04/2017	Del 18-abril al 31-diciembre de 2017	\$ 741.30	\$ 6,661.70
4.	Oscar Armando Cardona Pérez (Funciones de Vigilante)	Auxiliar Administrativo I	03/04/2017	Del 18-abril al 31-diciembre de 2017	\$ 741.30	\$ 6,661.70
5.	Manuel Enrique Zavaleta Mendoza (Asignado al Despacho del Procurador Adjunto)	Coordinador de Tutela	01/01/2016	Del 01-Enero al 31-diciembre de 2017	\$ 1,750.00	\$ 21,000.00
<b>TOTAL</b>					<b>\$ 4,715.20</b>	<b>\$ 47,686.80</b>

El Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, emitido según Decreto Ejecutivo No. 06 de fecha 05 de marzo de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 68, de fecha 17 de abril de 2015, en el Art. 43. Control de Asistencia, estipula: "Todo el personal a excepción del Titular y otros que él exonere, deberán marcar o registrar su entrada y salida de su lugar de trabajo.

El control respectivo, se hará a través de relojes de marcación biométrica de huella, que permitan el control eficiente de asistencia, puntualidad, permanencia en el lugar y salida del personal, en cumplimiento a lo establecido en el Instructivo de Asistencia, Puntualidad y Permanencia de los Empleados de la Procuraduría para la Defensas de los Derechos Humanos y otras regulaciones emitidas al respecto. En defecto de relojes biométricos de huella, el control de asistencia se desarrollará mediante los mecanismos que la institución establezca".

Los Acuerdos Institucionales Nos. 005, de fecha diecisiete de enero; No. 015 de fecha veintitrés de enero; No. 063 de fecha veintidós de marzo; No. 104, de fecha dieciocho de mayo y No. 105 de fecha dieciocho de enero, todos del dos mil diecisiete, establecen: "No obstante, la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, utilizará otro mecanismo de control de entrada y salida del empleado antes descrito".

La deficiencia se debe a que la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, no emitió los acuerdos de autorización, ni estableció los mecanismos de control alternos, que demuestren la asistencia y permanencia de los funcionarios y empleados exonerados de marcación.



La deficiencia incrementa el riesgo que funcionarios y personal no se presenten a desarrollar sus labores cotidianamente y ocasionó el pago de \$47,686.80 a empleados que no demuestran haber laborado para la entidad.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Mediante nota sin referencia, de fecha 05 de febrero y recibida el día 07 de febrero de 2019, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, manifestó lo siguiente:

"a) Al respecto creo importante advertir que no obstante el contenido de los acuerdos cuestionados, resulta inviable establecer otros mecanismos de control de asistencia, puntualidad y permanencia de los empleados que gozan de la prerrogativa de no marcar; ya que fue precisamente esa imposibilidad de control la que motivo la emisión de los acuerdos de exoneración, considerando la peculiaridad de las actividades laborales de los involucrados.

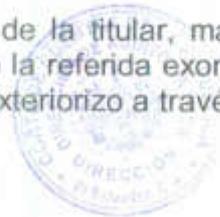
Es evidente entonces que carece de sentido fiscalizar la asistencia o permanencia de un empleado, cuyas funciones justifican estar exento de ese tipo de control; siendo este precisamente el fundamento de los acuerdos de no marcación.

Considero importante reiterar que las personas que gozan de dicha exoneración en la Procuraduría, son empleados que tienen un alto grado de responsabilidad generada por las funciones propias de su cargo, lo que hace que los horarios laborales sean superiores a las ocho horas que señala la ley, es decir que el compromiso en la realización de acciones de protección, coordinaciones interinstitucionales, compromisos con medios de comunicación, sea este radio, televisión o prensa escrita, visitas territoriales, resolución de conflictos, etc., es decir que el desarrollo de sus funciones están sujetas a la realización de múltiples actividades, en su mayoría designadas por la Titular y el resto actividades propias de protección y promoción de los Derechos Humanos, ósea el desarrollo de sus propias agendas de trabajo.

Destaco a la vez el grado de profesionalismo y responsabilidad que han mostrado en el desarrollo de sus funciones encomendadas de lunes a domingo y a nivel nacional, por lo que se recalca que existe un número incalculable de actividades que demuestran la asistencia de tales funcionarios, resultando inviable algún tipo de control ya que por ello se les exonero de marcación.

b) De conformidad con el artículo 43, del Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Especificas de la Procuraduría para la Defensas de los Derechos Humanos, es facultad de la Titular exonerar de marcar o registrar la entrada y salida de los empleados.

De ahí que baste con la decisión de la titular, manifestada de cualquier forma legítimamente reconocida, para que la referida exoneración genere efectos. En el caso puntual, tal acto decisorio se exteriorizó a través de un memorándum dirigido



a la Jefatura de Recursos Humanos, cumpliéndose así con las formalidades exigidas por la normativa aplicable en cuanto a la validez del acto."

## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

La Procuradora no presentó evidencia de los controles alternos de asistencia y permanencia, ni los acuerdos de autorización, en ese sentido la observación se mantiene.



## 4. ASPECTOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LEYES, REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS APLICABLES

### 4.1 INFORME DE LOS AUDITORES

Licenciada

**Raquel Caballero de Guevara**

**Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos**

**Presente.**

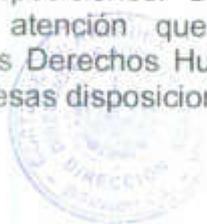
Hemos examinado los Estados de Situación Financiera, Rendimiento Económico, Flujo de Fondos y de Ejecución Presupuestaria de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, por el período del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2017 y hemos emitido nuestro informe en esta fecha.

Realizamos nuestro examen de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República. Estas normas requieren que planifiquemos y ejecutemos la auditoría de tal manera que podamos obtener una seguridad razonable de que los Estados Financieros examinados están libres de errores importantes. La auditoría incluye el examen del cumplimiento con leyes, regulaciones, contratos, políticas, procedimientos y otras normas aplicables a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuyo cumplimiento es responsabilidad de la Administración. Llevamos a cabo pruebas de cumplimiento con tales disposiciones; sin embargo, el objetivo de nuestra auditoría a los Estados Financieros, no fue proporcionar una opinión sobre el cumplimiento general con las mismas.

Los resultados de nuestras pruebas de cumplimiento revelaron las siguientes instancias significativas de incumplimiento, las cuales no tienen efecto en los Estados Financieros del periodo antes mencionado, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, así:

1. Incumplimientos en la Compra de Sistema de Video Vigilancia
2. No se ha Modificado el Reglamento de Viáticos
3. Uso Indebido del Fondo Circulante
4. Fraccionamiento en Compras por Libre Gestión
5. Falta de Estudio de Consumo de Combustible
6. Recomendación de Auditoría no Cumplida

Excepto por lo descrito anteriormente, los resultados de nuestras pruebas de cumplimiento legal indican que, con respecto a los rubros examinados, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos cumplió, en todos los aspectos importantes, con esas disposiciones. Con respecto a los rubros no examinados nada llamó nuestra atención que nos hiciera creer que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos no haya cumplido, en todos los aspectos importantes, con esas disposiciones.



Corte de Cuentas de la República  
El Salvador, C. A.

San Salvador, 28 de junio de 2019.

**DIOS UNION LIBERTAD**

  
**Dirección de Auditoría Tres**  
**Corte de Cuentas de la República**



## **4.2 HALLAZGOS DE AUDITORÍA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LEYES, REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS APLICABLES**

### **1. INCUMPLIMIENTOS EN LA COMPRA DE SISTEMA DE VIDEO VIGILANCIA**

Verificamos que con fondos de la Contribución Especial para la seguridad ciudadana y convivencia, se compró un Sistema de video vigilancia por un monto de \$\$44,360.00, sin previa autorización de la Presidencia de la República y sin asegurar el uso efectivo del mismo mediante el monitoreo permanente; ya que, según información recabada el computador mediante el cual se realiza el monitoreo se encuentran en las oficinas del Jefe Administrativo, quien por atender sus funciones no está dedicado al 100% a la actividad en comento.

La Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, en el apartado Destino de la Contribución Especial en el Art. 11, establece: " Los recursos provenientes de la presente contribución especial serán utilizados única y exclusivamente para la seguridad ciudadana y convivencia, que se concretará entre otros beneficios en instituciones de seguridad fortalecidas, en el disfrute de servicios institucionales eficientes para la prevención de la violencia, la recuperación de espacios públicos y la reducción de la incidencia delictiva en estos, la reducción del número de niños, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan, la reducción de la violencia en la familia y de abusos contra las mujeres, el fomento de la resolución alterna de conflictos vecinales, el aumento de la judicialización efectiva de delitos graves, la reducción de la mora en las investigaciones de delitos, el fortalecimiento del control y la mejora de las condiciones en los centros penitenciarios, el desarrollo de los programas de reinserción y prevención del delito, el reforzamiento de las capacidades para la protección, atención y reparación de las víctimas y el perfeccionamiento del sistema de administración de justicia; todo lo cual redundará en beneficios tales como la facilitación de actividades económicas, la creación y conservación de oportunidades de trabajo, el resguardo de propiedades y el mantenimiento o incremento de su valor.

Las anteriores actividades previa autorización del Presidente de la República, serán ejecutadas por diversas instituciones del sector público y las municipalidades, con base en proyectos específicos para ello; contemplados en los planes de seguridad ciudadana y convivencia.

El Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en el Art. 55, determina: "Las Instituciones del Sector Público no Financiero, para efectos de la adquisición de bienes, servicios y equipo, deberán sujetarse a las respectivas disposiciones que para tal efecto establezcan las normas legales vigentes, cumpliendo además con los principios de racionalidad, austeridad y transparencia en el uso de los recursos financieros".

El Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado que tiene su base legal en los Arts. 9 y 14 de la Ley Orgánica de Administración Financiera,



en el romano V. Subsistema de Presupuesto, literal B, principios, número 3 Racionalidad establece: "Este principio está relacionado con la "austeridad" en el manejo de los recursos, a través de elaborar presupuestos en condiciones de evitar el gasto suntuario, así como impedir el desperdicio y mal uso de los recursos. Por otro lado, se relaciona con la aplicación de la "economicidad" en la satisfacción de las necesidades públicas; es decir, trata de obtener lo más que se pueda gastando lo menos y mejor posible".

La deficiencia fue ocasionada por la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, al autorizar la adquisición del Sistema sin contar con la autorización de la Presidencia de la República y sin asignar personal que de forma permanente controle el funcionamiento del sistema.

La deficiencia ocasionó a la entidad, la utilización de \$44,360.00, incumpliendo la normativa relacionada a dichos fondos e incrementa el riesgo de la realización de un gasto, del que no puede comprobarse el beneficio que trae a la entidad.

### COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Mediante nota de fecha 15 de marzo del año en curso, recibida el 18 del mismo mes y año, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, manifiesta lo siguiente:

"c) Respecto a esta observación es oportuno aclarar que el proyecto de video vigilancia impulsado por la administración tenía como propósitos: a) Registrar y documentar cualquier actividad delincinencial que ocurriese dentro de las sedes de la Procuraduría , y que afectase los intereses económicos o personales de la institución, a efecto de contar con evidencias aptas para propiciar una futura denuncia de acciones delictivas; y b) Alertar, a través de los equipos de alarma incluidos en el sistema, de posibles allanamientos de las sedes institucionales. Es decir, que a diferencia de lo que señala el equipo auditor, el sistema de video vigilancia no contemplaba la instalación de un centro de monitoreo, y por ende tampoco implicaba disponer de personal para que se ocupase permanentemente de esa tarea.

Hecha esa aclaración, es dable afirmar que el sistema de video vigilancia, y todo el equipo que lo compone, ha funcionado a la perfección desde que fue instalado, y que ha cumplido con el propósito que motivo su adquisición; todo lo cual puede comprobarse fácilmente mediante una visita a las instalaciones respectivas. En conclusión, el sistema de video vigilancia ha sido utilizado desde su instalación, dado que su funcionamiento no depende de un centro de monitoreo, o de personal específico dedicado a su labor."

Mediante nota de fecha 29 de marzo de 2019, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, expresó:



...”a) El decreto número seiscientos noventa y nueve de fecha ocho de junio de dos mil diecisiete, permitía que los fondos se utilizarán para el proyecto de fortalecimientos de los mecanismos de asistencia y protección a víctimas, así como para el fortalecimiento institucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en esa última línea se dispuso emplear parte de la cantidad asignada, para adquirir un sistema de video vigilancia que permitiese fortalecer la seguridad institucional en áreas de cumplir a cabalidad con el mandato que emana de la Constitución.

En ese sentido la Procuraduría hizo esa propuesta a la Presidencia de la República, la cual aprobada y autorizada a través del Ministerio de Hacienda mediante el desembolso de los fondos. Adjunto copia de la carta enviada.”

## **COMENTARIOS DE LOS AUDITORES**

Los comentarios expresados por la administración no son suficientes para desvanecer lo señalado, ya que no demuestran que recibieron autorización de la Presidencia de la República para realizar la compra del sistema; así mismo no demuestran que personal de la Procuraduría monitorea de forma permanente el funcionamiento del sistema de video vigilancia, por tal razón la observación se mantiene.

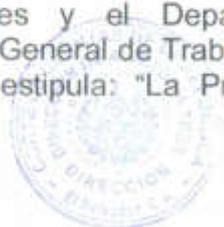
## **2. NO SE HA MODIFICADO EL REGLAMENTO DE VIÁTICOS**

Comprobamos que la cuota de viáticos y el horario de inicio de la misión oficial, no fueron modificados en el Reglamento General de Viáticos; no obstante, la exigencia vigente del laudo arbitral.

El Reglamento de Viáticos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, emitido de conformidad al Art. 12, numeral 9 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en el Art. 7, instituye: “La cuota de viáticos por persona dentro del territorio nacional se reconocerá en la forma siguiente: “a) Si la misión encomendada fuera de la sede oficial es mayor o igual a una distancia de 35 kilómetros, se tendrá derecho a una cuota diaria de ONCE 00/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$ 11.00) así: desayuno TRES 00/100 DOLARES (\$ 3.00) almuerzo CUATRO 00/100 DOLARES (\$4.00) y cena CUATRO 00/100 DOLARES (\$4.00) ...

Para tener derecho a la cuota de desayuno, la misión oficial deberá comenzar a las 7:00 de la mañana o antes de dicha hora; si dura más de 6 horas tendrá derecho al almuerzo y para tener derecho a la cuota de la cena, la misión deberá concluir a las 18:00 horas”.

El Laudo Arbitral, el cual se constituye en Contrato Colectivo de Trabajo que fue aprobado y ratificado por las partes y el Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo el 23 de diciembre de 2016, en la Cláusula 27, VIATICOS, estipula: “La Procuraduría entregará al



personal que realiza misiones oficiales dentro del territorio nacional, una cuota diaria en concepto de viáticos de diez dólares por persona, siempre y cuando la distancia desde la sede oficial hacia el lugar de la misión, sea igual o mayor a 35 kilómetros; la cual se distribuirá de la siguiente manera: para el desayuno \$ 3.00, para el almuerzo \$ 4.00 y para la cena \$ 3.00. No será necesario comprobar los gastos incurridos en concepto de alimentación.

Para tener derecho a la cuota de desayuno, la misión oficial deberá comenzar a las 7:05 a.m. o antes de esa hora, si se prolongare más de seis horas, tendrá derecho al almuerzo, y para tener derecho a la cuota de la cena, la misión deberá concluir a las 6:00 p.m. o después de esa hora.

La Procuraduría se compromete a reformar el Reglamento General de viáticos de PDDH para el cumplimiento de la presente cláusula.

El Reglamento de Viáticos Interno se revisará y actualizará en los primeros tres meses de haber entrado en vigencia el presente Contrato Colectivo, además deberá revisarse cada dos años y cuando existan reformas aprobadas por el Ministerio de Hacienda o por la Asamblea Legislativa".

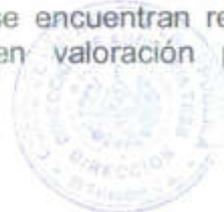
La deficiencia se debe a que la Procuradora, no reformó el Reglamento de Viáticos, para dar cumplimiento a la Cláusula establecida en el Laudo Arbitral.

La inobservancia al Laudo Arbitral, ocasionó que se pagará de más, la cantidad de \$567.00 en concepto de viáticos, a empleados de la Procuraduría.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Mediante nota de fecha 24 de enero, presentada el 28 de enero del corriente año, la Procuradora manifestó: "Considero que la reforma al Reglamento de Viáticos, en los términos propuestos por el Contrato Colectivo en cuanto al monto de la cuota a pagar en concepto de alimentación y el horario de inicio de la misión oficial, resultaría inadecuada en tanto implicaría una desmejora a las condiciones laborales de los empleados beneficiados. Por lo que después de revisar dicho reglamento, dentro del plazo establecido por el Contrato Colectivo, se determinó que por el momento y hasta que estuviese vigente uno nuevo, se aplicarán ambas normativas en lo que favorece cada una al trabajador.

En ese sentido, referente a lo anterior, la Comisión de Revisión de Normativa Interna, ha preparado un proyecto de reforma del Reglamento de Viáticos, en el que se propone únicamente modificar el horario de inicio de la misión, encontrándose a la fecha el referido proyecto en la etapa de revisión por la referida comisión, en razón de que en él se encuentran regulados también las misiones internacionales, lo que entra en valoración por las condiciones presupuestarias existentes."



## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Consideramos que no es facultad de la Procuradora dejar de cumplir lo que establece el Laudo Arbitral y no efectuar las reformas al Reglamento de Viáticos, por lo que la observación se ratifica.

### 3. USO INDEBIDO DEL FONDO CIRCULANTE

Determinamos que se utilizó el fondo circulante para cubrir gastos de alimentación que no tienen la característica de urgentes, ni están contemplados como parte de los gastos a financiar por ese fondo, los montos cuestionados son los siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA EROGACIÓN CON EL FONDO CIRCULANTE DE MONTO FIJO	MONTO
Fondos entregados para gastos en alimentación, a motoristas asignados a la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos. (Anexo 1)	\$ 11,148.00
Fondos entregados para gastos en alimentación, a miembros del PPI asignados al servicio de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos. (Anexo 2)	\$ 7,911.00
Fondos entregados para gastos en alimentación a motoristas al servicio de Procuradores Adjuntos. (Anexo 3)	\$ 4,878.00
Fondos entregados para gastos en alimentación a miembros de la División de Protección a Personalidades Importantes que brindaron seguridad en el edificio donde permanece la Procuradora (Anexo 4)	\$ 4,506.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$28,443.00</b>

\* Un detalle más amplio de estos datos, se presenta en los anexos del 1 al 4.

El Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en el Art. 117, establece: "Las instituciones que perciban recursos del fondo general, podrán constituir fondos circulantes de monto fijo y/o de caja chica, mediante acuerdos institucionales internos, siendo de su responsabilidad la administración y liquidación de los mismos. Para el efecto, se deberá obrar de conformidad con la normativa que emita el Ministerio de Hacienda, en concordancia con las normas técnicas de control interno vigentes."

El Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado, que tiene su base legal en los Arts. 9 y 14 de la Ley Orgánica de administración Financiera del Estado, en el apartado C.2.6 Normas sobre los Fondos Circulantes de Monto fijo, 4. UTILIZACIÓN DEL FONDO especifica: "Las Instituciones podrán utilizar los recursos de los Fondos Circulantes de Monto Fijo, para efectuar erogaciones de carácter urgente, siempre que no correspondan al pago de salarios, debiendo contar previamente con la debida autorización del Titular o funcionario delegado para la autorización del gasto.



Los recursos del Fondo Circulante de Monto Fijo, podrán utilizarse para efectuar pagos en los conceptos siguientes:

- i. Pago de Dietas, Honorarios y Viáticos;
- ii. Adquisición de Bienes y Servicios;
- iii. Pago de Impuestos, Tasas y Derechos;
- iv. Seguros, Comisiones y Gastos Bancarios;
- v. Inversiones en Activos Fijos, hasta por un máximo equivalente a un salario mínimo, vigente para la jornada ordinaria de trabajo de los trabajadores del Comercio y Servicios.

Para los egresos referidos en el párrafo anterior, deberá atenderse lo establecido en el Reglamento General de Viáticos, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y su Reglamento, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y su Reglamento, y demás Disposiciones Normativas vigentes que le sean aplicables."

Las Normas y Procedimientos para el Manejo y Control del Fondo Circulante de Monto Fijo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con base legal en el Art. 12, numeral 9, de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en el numeral 3. Lineamientos, 3.2, establece: "Los gastos elegibles a través del Fondo, serán los que a continuación se detallan: a) pago de honorarios y viáticos, b) Adquisición de bienes y servicios; c) Pago de impuestos, tasas y derechos; d) Seguros, comisiones y gastos bancarios; e) Inversiones en activo fijo"; 3.4 Quedan estrictamente prohibidas las compras recurrentes, entendiéndose como tal "adquirir bienes o servicios para un mismo fin, en un mismo trimestre".

La deficiencia obedece a que la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, emitió acuerdos institucionales, autorizando los pagos en concepto de alimentación.

La deficiencia ocasionó, que se erogarán fondos para pagos que no son de carácter emergente y en conceptos no permitidos, por un monto de \$28,443.00.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Mediante nota de fecha 5 de febrero del corriente año, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, manifestó: "El Manual de Clasificación para las Transacciones Financieras del Sector Público, desarrolla los conceptos para los que se pueden utilizar los recursos del Fondo Circulante de Monto Fijo de la PDDH, el cual contempla lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios, rubro que incluye lo referente a productos alimenticios para personas, en el específico presupuestario 54101 que literalmente comprende los gastos en concepto de alimentación.



Los pagos realizados por medio del Fondo Circulante, se fundamentan principalmente en la autonomía conferida a la titular a través del artículo 23 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y en la necesidad de otorgar un incentivo palpable a éste personal que tiene bajo su responsabilidad la integridad de la figura de la Titular, así como los motoristas que laboran directamente para el despacho y Procuradores Adjuntos, quienes laboran las horas que sean necesarias prestando sus servicios independientemente de la hora a la que se concluya, así como en horas y días no hábiles. De igual forma el servicio ininterrumpido que dan los agentes miembros de la División de Protección a Personalidad importantes que prestan seguridad a las instalaciones principales de la Procuraduría las 24 horas.

Considero que las erogaciones señaladas si eran elegibles para pago a través del Fondo Circulante de monto Fijo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos."

#### COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Los comentarios manifestados por la Administración, no son suficientes para desvanecer lo señalado, debido a que, de conformidad a los criterios citados en la normativa, los gastos realizados en concepto de alimentación, no son elegibles para realizarlos con el Fondo Circulante y además son gastos recurrentes, por lo tanto, los auditores confirmamos la observación.

#### 4. FRACCIONAMIENTO EN COMPRAS POR LIBRE GESTION

Comprobamos que, en las compras de vales de supermercado realizadas durante el 2017, se sobrepasó el límite de la Libre Gestión, incurriendo en fraccionamiento de acuerdo al detalle siguiente:

No.	BIEN O SERVICIO	MONTO	PROVEEDOR	ORDEN DE COMPRA	
				No.	FECHA
1.	463 vales de supermercado en modalidad tarjetas de Súper selectos (Gift Card) por un valor nominal de \$125.00 c/u en concepto de canasta familiar para empleados y empleadas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	\$ 57,875.00	CALLEJA, S.A. DE C.V.	16/2017	22/02/2017
2.	20 vales de supermercado en modalidad tarjetas de Súper Selectos (Gift Card) por un valor nominal de \$125.00 c/u en concepto de canasta familiar para empleados y empleadas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.	\$ 2,500.00	CALLEJA, S.A. DE C.V.	72/2017	05/06/2017
3.	464 vales de supermercado en modalidad tarjetas de Súper selectos (Gift Card) por un valor nominal de \$100.00 c/u en concepto de canasta familiar para empleados y empleadas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	\$ 46,400.00	CALLEJA, S.A. DE C.V.	49/2017	11/12/2017
<b>MONTO TOTAL</b>		<b>\$ 106,775.00</b>			

El Manual de Procedimientos para el Ciclo de Gestión de Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública, con base legal en



el Art. 7, literal c) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en el numeral 6.5, Libre Gestión, establece: "La Libre Gestión es de naturaleza simplificada y expedita, mediante la cual las Instituciones de la Administración Pública pueden adquirir o contratar obras, bienes, servicios o consultorías. Aplicará en los casos en que el monto estimado de la adquisición o contratación sea menor o igual a 160 salarios mínimos mensuales (Sector Comercio), para las Municipalidades y para el resto de Instituciones de la Administración Pública, será por un monto igual o inferior a 240 salarios mínimos mensuales; debiendo dejar constancia de haber generado competencia solicitando al menos tres cotizaciones. La evaluación de estas y la selección de la ganadora podrá realizarse con cualquiera que sea el número de cotizaciones recibidas. "

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en el Art.70, Prohibición del Fraccionamiento, determina: "No podrán fraccionarse las adquisiciones y contrataciones de la administración pública, con el fin de modificar la cuantía de las mismas y eludir así los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación reguladas por esta ley.

En caso de existir fraccionamientos, la adjudicación será nula y al funcionario infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes. En el reglamento de esta ley se establecerán los procedimientos para comprobar los fraccionamientos.

No podrá adjudicarse por libre gestión la adquisición o contratación del mismo bien o servicio cuando el monto acumulado del mismo, durante el ejercicio fiscal, supere el monto estipulado en esta ley para dicha modalidad. "

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, ordena:

"Art. 64.- La prohibición del Art. 70 de la Ley, operará en aquellos supuestos en que se actúe con la finalidad de evadir los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación en la misma Institución, dentro del mismo ejercicio financiero fiscal, en montos que excedan los límites establecidos en la Ley, para la Libre Gestión."

"Art. 65.Para efectos de comprobar el fraccionamiento, las instituciones deberán verificar anualmente las adquisiciones y contrataciones, bajo la modalidad de Libre Gestión, debiendo considerar en todo momento factores como la programación anual de adquisiciones y contrataciones, la existencia de asignaciones o disponibilidades presupuestarias, refuerzos presupuestarios, las necesidades sobrevinientes de adquirir obras, bienes o servicios durante el transcurso del ejercicio fiscal, origen de los fondos, disponibilidad durante el ejercicio fiscal y otros. Si de su verificación se comprobare que se ha incurrido en fraccionamiento, lo hará del conocimiento del titular de la institución, para la imposición de las sanciones legales correspondientes".



La deficiencia se debe a que la Procuradora para los Derechos Humanos, adjudicó las compras de vales de forma fraccionada y el Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional las realizó, incumpliendo lo establecido en la normativa relacionada.

El fraccionamiento de la compra, ocasiona la nulidad de la adjudicación y provocó que se eludieran los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación establecidas en la Ley.

## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Mediante nota sin referencia, de fecha 22 de enero de 2019, el Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, manifestó: "De acuerdo con el art. 70 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública – LACAP y el art. 64 del Reglamento de la LACAP, para que la figura del fraccionamiento tenga lugar es requisito *sine qua non*, la presencia de una intencionalidad o dolo de modificar los montos de las compras a realizar con la finalidad de obviar, evadir o eludir los requisitos que la misma ley establece para las diferentes formas de contratación. Como sabemos, las formas de contratación consignadas en la LACAP, están determinadas por montos específicos según el salario mínimo mensual para el sector comercio (vigente) y dicha lógica responde a garantizar que en aquellas adquisiciones y contrataciones en las que el Estado vaya a erogar una cantidad considerable de dinero, se asegure la selección del proveedor mejor calificado, aplicando principios como publicidad, libre competencia, igualdad y transparencia, entre otros. De esta manera, la Libre Gestión es un procedimiento más simplificado que una Licitación Pública, cuya exigencia de requisitos al proveedor es mayor que en la primera.

Para el caso de los vales de supermercado o tarjetas de compra adquiridas por la Procuraduría para la Defensa de los derechos Humanos (La Procuraduría) durante el año 2017 se tuvo lo siguiente:

- a) Según la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC) 2017, se tenía previsto para la adquisición de dichas tarjetas un monto de US \$ 337,500.00, lo que implicaba realizar una Licitación Pública, procedimiento que efectivamente se ejecutó en el mes de marzo mediante la Licitación Pública N° 02/2017 denominada "*Adquisición de Tarjetas de Compra en concepto de canasta familiar para empleadas y empleados de la PDDH*" y que representó la contratación por un monto de US \$ 288,750.00, según contrato N° 8/2017. La PAAC, el expediente de la Licitación Pública N° 02/2017 y el respectivo contrato, constan en el registro y archivo que lleva la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional - UACI de la Procuraduría, en donde puede ser verificado.
- b) Debido a la aprobación tardía del Presupuesto General del Estado por parte de la Asamblea Legislativa, durante el mes de enero de 2017 el Ministerio de



Hacienda aún no habilitaba la ejecución del presupuesto para dicho ejercicio fiscal y en consecuencia la Procuraduría no contaba con la disponibilidad presupuestaria completa para financiar la realización de la Licitación Pública programada en la PAAC; a esa fecha, la Procuraduría se encontraba operando con los montos presupuestarios establecidos para el año 2016, autorizados mes a mes por el Ministerio de Hacienda. En ese sentido, con el propósito de no afectar el otorgamiento de la prestación contenida en el Contrato Colectivo de Trabajo a los empleados y empleadas de la Procuraduría, contándose con el respectivo financiamiento, durante el mes de febrero se gestionó el proceso de Libre Gestión N° 20/2017, mediante el cual se adquirieron únicamente 463 vales de supermercado en la modalidad de tarjetas de compra, que servirían para cubrir la primera de las seis entregas que según la PAAC, deberían efectuarse a cada empleado durante el año, una cada dos meses, siendo la primera en el mes de febrero. El monto contratado según el proceso de Libre Gestión 20/2017 fue de US \$ 57,875.00, cuyo expediente y orden de compra constan en el registro y archivo que lleva la UACI en donde puede ser verificado.

- c) Al tener habilitado el presupuesto del ejercicio 2017 y consecuentemente contar con el financiamiento respectivo, se inició el proceso de Licitación Pública N° 02/2017 relacionado en el literal a), dando así cumplimiento a la PAAC 2017 y también a los requisitos habilitados por la LACAP para esa forma de contratación. Mediante dicha Licitación Pública, se adquirieron 2310 vales de supermercado en la modalidad de tarjetas de compra, las cuales sirvieron para cubrir cinco entregas a cada empleado y empleada de la Procuraduría, tomando en cuenta que mediante el proceso de Libre Gestión N° 20/2017, ya se habían adquirido 463 vales que corresponden a la primera de las tarjetas contempladas en el Contrato Colectivo de Trabajo.
- d) Es importante considerar, que las solicitudes presentadas por el Departamento de Recursos Humanos a la UACI para la realización del proceso de Libre Gestión N° 20/2017 y la Licitación Pública N° 02/2017, contienen el número de vales de supermercado o de tarjetas de compra que corresponde con la cantidad de empleados registrados al inicio del año 2017. Sin embargo, en el mes de junio posterior a la ejecución de los referidos procesos de compra, el Departamento de Recursos Humanos, solicitó la adquisición de nuevas tarjetas de compra, para cubrir la prestación relacionada en el Contrato Colectivo de trabajo a 4 empleados que ingresaron a la Procuraduría en los meses siguientes, por lo que fue necesaria la realización del proceso de Libre Gestión N° 68/2017, mediante el cual se adquirieron un total de 20 tarjetas de compra por un monto total de US \$ 2,500.00, cuyo expediente y orden de compra constan en el registro y archivo que lleva la UACI en donde puede ser verificado.
- e) Finalmente, en el mes de diciembre de 2017, después de ejecutado el proceso de Libre Gestión N° 20/2017, la Licitación Pública N° 02/2017 y el proceso de Libre Gestión N° 68/2017, fue requerido a la UACI la adquisición

de tarjetas de compra, con respaldo y justificación en el Acuerdo Institucional N° 210 de fecha 30 de noviembre de 2017, a cuyo efecto se ejecutó el proceso de Libre Gestión N° 147/2017 mediante el cual se adquirieron 464 tarjetas de compra por un monto total de US \$ 46,400.00, cuyo expediente y orden de compra constan en el registro y archivo que lleva la UACI en donde puede ser verificado.

De lo anterior, resulta evidente que en ningún momento existió intención o dolo por parte de este servidor, de eludir o evadir los requisitos establecidos por la LACAP para la realización de una Licitación en el caso de la adquisición de vales de supermercado o tarjetas de compra, ya que aunque en la PAAC 2017 estaba consignado el monto de US \$ 337,500.00 para su adquisición, al no tener habilitado el presupuesto para el ejercicio 2017 a principios del año, en cumplimiento de la Ley

Orgánica de Administración Financiera del Estado, la Procuraduría estuvo operando con el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato anterior (2016), autorizado mes a mes por el Ministerio de Hacienda, por lo que no se tenía el financiamiento completo para iniciar un proceso de Licitación como lo establece la LACAP, en ese sentido, debido a las razones expresadas en el literal b) y para no comprometer fondos más allá de los que se tenga previsto en un crédito presupuestario, es que se realizó el proceso de Libre Gestión 20/2017. Cuando la Procuraduría tuvo el financiamiento total para la adquisición de los vales de supermercado según la PAAC, dando cumplimiento a la LACAP, se ejecutó la Licitación Pública N° 02/2017.

Ahora bien, tanto la Libre Gestión N° 68/2017 (gestionada en junio) como la Libre Gestión N° 147/2017 (gestionada en diciembre) fueron posteriores a la ejecución de la Licitación Pública N° 02/2017 (marzo y abril), con motivaciones y justificaciones diferentes, por lo que al menos la UACI, no tuvo oportunidad de preverlos para incorporarlos en un solo proceso de compra.

Al no configurarse entonces uno de los elementos objetivos del artículo 70 de la LACAP y del artículo 64 del Reglamento de la LACAP, es decir, la intención o dolo en eludir o evadir los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación, no puede existir un fraccionamiento, por lo que atentamente les solicito tengan por recibidas y aceptadas las explicaciones y comentarios relacionados, verifiquen los expedientes y documentos señalados que constan en poder de la UACI y en consecuencia tengan por superada la observación señalada.

El día de la lectura del Borrador de Informe, mediante nota de fecha 21 de junio del corriente año, el jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, manifiesta: "Según el Manual de Auditoría Gubernamental, el establecimiento de un "hallazgo" requiere necesariamente la existencia de una oposición entre la condición y el criterio, es decir, entre lo sucedido y la normativa aplicable *presuntamente* incumplida.



Dicho lo anterior, se tiene que el art. 70 de la Ley de adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, no prohíbe el fraccionamiento *per se* de las adquisiciones y contrataciones, sino el "FRACCIONAMIENTO" **cuando éste tenga por finalidad modificar la cuantía de las adquisiciones y eludir los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación.** Lo anterior se confirma, cuando el Reglamento de la LACAP, RELACAP, en su artículo 64 claramente expresa "*la prohibición del art. 70 de la Ley, **operará** en aquellos supuestos en que se actúe **con la finalidad de evadir los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación en la misma institución, dentro del mismo ejercicio fiscal, en montos que excedan los límites establecidos en la ley para la Libre Gestión.***

Como puede advertirse, la prohibición de fraccionamiento no opera en todos los supuestos, únicamente en aquellos casos en los que exista, obviamente de manera comprobada, intencionalidad, deseo, propósito, motivo u objetivo de eludir y evadir los requisitos legales establecidos para las diferentes formas de adquisiciones y contrataciones; es decir, debe mediar necesariamente **la voluntad** (en este caso del funcionario) de querer evadir las normas aplicables.

Lo anterior cobra más significado, si se considera también el principio de legalidad de la administración pública, pues "los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley". Sin embargo, en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, las instituciones públicas pueden verse frente a situaciones sobrevenidas con factores de riesgo internos y externos, en las que, no obstante, la existencia de una Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones, sea necesario efectuar modificaciones para el cumplimiento de la misma y en ese sentido, la ley no puede dejar sin salidas alternativas a la Administración Pública, de lo contrario, no tendría margen de actuación y caería constantemente en incumplimiento a la ley.

Por otra parte, el análisis entre la condición y el criterio señalado no puede limitarse a la simple suma de los montos adquiridos en los procesos de Libre Gestión relacionados, sin tomar en cuenta otros elementos de la norma aplicable, igualmente importantes.

En el caso particular del hallazgo relacionado, al realizar un análisis de la condición y el criterio aplicado, se evidencia que no existió intención de eludir o evadir los requisitos legales para adquirir y contratar los vales de supermercado, afirmación que sustento en lo siguiente:

- 1) La adquisición de los vales de supermercado fue contemplada en la Programación Anual de Adquisiciones y Contrataciones – PAAC del año 2017, por un monto de US \$ 337,500.00, con la realización de una Licitación Pública, que contemplaba la entrega de seis vales a cada empleado, uno cada dos meses, siendo la primera en el mes de febrero. Es decir, desde un inicio la intención fue la realización de una Licitación Pública para la adquisición de dichos vales y así fue incluido en la PAAC 2017, la cual fue

elaborada precisamente por el jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional UACI en coordinación con el jefe de la Unidad Financiera Institucional UFI (Ver Anexo 1).

- 2) Debido a que al 31 de diciembre de 2016 la Asamblea Legislativa no aprobó el Presupuesto General del Estado para el año 2017, en atención a lo dispuesto en el art. 38 y 50 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, el Ministerio de Hacienda emitió con fecha 3 de enero de 2017 la Circular SAFI-001/2017 "Normativa para la utilización de las asignaciones presupuestarias 2016, vigentes para el ejercicio fiscal 2017" (Ver Anexo 2), mediante la cual se emitieron lineamientos que facilitarían el normal desarrollo de las actividades de la Administración Pública, para que iniciaran el ejercicio fiscal 2017 con cargo a los créditos presupuestarios contenidos en la Ley de Presupuesto General del Estado y de Presupuestos Especiales, así como la Ley de salarios, vigentes al cierre del ejercicio fiscal 2016. A este efecto, dichos montos presupuestarios eran ejecutados mes a mes, y en ese sentido, no se contaba con el financiamiento completo que permitiera ejecutar la licitación pública programada en la PAAC.
- 3) El Presupuesto General del Estado fue aprobado a finales del mes de enero de 2017 e iniciada su ejecución a partir del 1 de febrero de ese mismo año y, a dicho efecto, el Ministerio de Hacienda emitió la Circular N° SAFI-002/2017 (Anexo 3). Por lo que, en cumplimiento a lo programado en la PAAC 2017, a solicitud del Departamento de Recursos Humanos, se realizó la Licitación Pública N° 02/2017, denominada "*Adquisición de Tarjetas de Compra en concepto de canasta familiar para empleadas y empleados de la PDDH*", por un monto de US \$ 288,750.00, según contrato N° 8/2017, adquiriéndose 2310 vales de supermercado en la modalidad de tarjetas de compra, que correspondía a cinco entregas a partir del mes de abril de ese año (Ver Anexo 4).

Sin embargo, considerando la naturaleza del proceso de Licitación Pública que implica lleva más tiempo de ejecución por el cumplimiento de plazos previamente estipulados, con el propósito de no afectar el otorgamiento de la prestación contenida en el Contrato Colectivo de Trabajo a los empleados y empleadas de la Procuraduría, es decir, la primera entrega de vales prevista para el mes de febrero y, ante la presión ejercida por el Sindicato SEPRODEHES, la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, autorizó gestionar la adquisición de únicamente 463 vales de supermercado, que correspondían a la primera entrega programada y en ese sentido, contándose con el respectivo financiamiento, se gestionó en el mes de febrero de 2017, el proceso de Libre Gestión N° 20/2017, con un monto según la Orden de Compra N° 16/2017 de US \$ 57,875.00 (Ver Anexo 5). No obstante, como se ha comprobado, no se evadió ni eludió el proceso de Licitación, el cual siempre fue ejecutado.



- 4) Ahora bien, ejecutados los procesos de adquisición y contratación antes descritos, el Departamento de Recursos Humanos requirió a la UACI la adquisición de nuevas tarjetas de compra, para cubrir dicha prestación contenida en el Contrato Colectivo de Trabajo, a 4 empleados que ingresaron a la Procuraduría posteriormente.  
Debe considerarse aquí, que la UACI, no tenía forma de prever tal circunstancia, ya que cuando se elaboró la PAAC 2017 se consideraron las necesidades requeridas y presentadas por el Departamento de Recursos Humanos, entre las cuales no estaba dicha solicitud. En ese sentido, fue necesaria la gestión de fondos, la modificación a la PAAC y la realización del proceso de Libre Gestión N° 68/2017, mediante el cual se adquirieron un total de 20 tarjetas de compra por un monto total de US \$ 2,500.00 (ver anexo 6).
- 5) Finalmente, en el mes de diciembre de 2017, considerando que no obstante se habían realizado las entregas correspondientes de los vales de supermercado, estos eran por un valor inferior al establecido en el Contrato Colectivo de Trabajo, la señora Procuradora, mediante Acuerdo Institucional N° 210 del 30 de noviembre de 2017, autorizó la entrega de 464 vales con un valor unitario cada uno de US \$ 100.00 entregados en el mes de diciembre a las empleadas y empleados de la Procuraduría, autorización que incluyó para modificar la PAAC y la Programación de Ejecución Presupuestaria, a efecto de obtener la disponibilidad de US \$ 46,400.00 para financiar la adquisición de dichos vales. En ese sentido, a solicitud del Departamento de recursos Humanos, se ejecutó el proceso de Libre Gestión N° 147/2017 mediante el cual se adquirieron 464 tarjetas de compra por un monto total de US \$46,400.00 (ver Anexo 7).  
Reitero aquí, la posición de que cuando la UACI elaboró la PAAC 2017, no tenía manera de advertir la decisión que tomaría la señora Procuradora al finalizar el año 2017, por lo tanto, no fue incorporada en su momento en la PAAC

Por lo antes expuesto, considero haber comprobado que no existe oposición entre la condición y el criterio señalado, pues no se ha evidenciado intención o dolo de mi parte, para eludir o evadir los requisitos establecidos por la LACAP para la realización de una Licitación que permitiera la adquisición de vales de supermercado o tarjetas de compra; por el contrario, he dado cumplimiento a la LACAP, el RELACAP y la PAAC 2017, ejecutando la Licitación Pública N° 02/2017, programada en la PAAC 2017, y en el caso de los procesos de Libre Gestión señalados, he comprobado que no tenía manera de preverlos, pues no dependía de mí la necesidad que les dio origen.

Además, reitero lo expresado al inicio de mis comentarios, de que el análisis entre la condición y el criterio señalado no puede quedarse limitado a la simple suma de los montos adquiridos en los procesos de Libre Gestión relacionados, sin tomar en cuenta otros elementos de la norma aplicable, igualmente importantes.

En ese sentido, al no configurarse el elemento objetivo del artículo 70 de la LACAP y del artículo 64 del Reglamento de la LACAP, es decir, la intención o dolo en eludir o evadir los requisitos establecidos para las diferentes formas de contratación, no he transgredido la PROHIBICIÓN DE FRACCIONAMIENTO, por lo que atentamente le solicito tenga por recibidos los comentarios y evidencias documentales presentadas y, en consecuencia, desvanezca el hallazgo en que se me ha relacionado."

## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Los comentarios proporcionados por el Jefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, no son suficientes para desvanecer la observación, debido a que no se pueden eludir los requisitos establecidos en la Ley, para las diferentes formas de contratación.

### 5. FALTA DE ESTUDIO DE CONSUMO DE COMBUSTIBLE

Comprobamos que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, no elaboró el estudio del consumo de combustible por tipo de vehículos, para establecer un estimado a consumir durante el período 2017 y asignarlo según la misión oficial a realizar.

El Art. 8 del Reglamento para el Control de Vehículos Nacionales y Consumo del Combustible, emitido por la Corte de Cuentas de la República, aprobado en noviembre del 2013, establece: "Cada entidad del sector público y municipal, deberá elaborar un estudio del consumo de combustible por tipo de vehículo, a fin de establecer un estimado y promedio del mismo, con el propósito de asignarlo racionalmente, según la misión oficial a realizar".

El Reglamento de Organización y Funciones, con base legal en Art. 12, numeral 9, de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en el Art. 39. Determina: "Son funciones del Departamento Administrativo, las siguientes: "1. Diseñar e implementar sistemas de control interno para mejorar la administración de los recursos materiales de la institución; 7. Supervisar las actividades de provisión de combustible y del transporte institucional; 11. Supervisar, coordinar y evaluar el trabajo de las dependencias administrativas a su cargo".

La deficiencia se debe a que el Jefe Administrativo, no coordinó la realización del estudio, que estime el consumo de combustible, por tipo de vehículo.

Al no contar con una estimación del consumo de combustible, se incrementa el riesgo de que la asignación de combustible para las misiones oficiales a vehículos del mismo tipo, no sea de manera racional.



## COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACION

Después de la lectura del Borrador de Informe, mediante nota de fecha 24 de junio del año en curso, el Jefe del Departamento Administrativo, manifestó: "Al respecto es necesario aclarar que en atención al artículo 8 del Reglamento para el Control de Vehículos Nacionales y Consumo de Combustible, la Sección de Custodia de Combustible de la Procuraduría remite mensualmente al Departamento Administrativo un estudio del consumo institucional de combustible (con copia a Auditoría Interna y a la Sección de Contabilidad), que incluye el número de cupones asignados, cupones consumidos, cupones existentes y el valor unitario de los mismos.

Lo anterior permite determinar un estimado promedio del consumo, que conlleva a una asignación racional del recurso y a la realización de compras futuras exactas y puntuales.

Como se puede notar entonces, el sistema implementado posibilita tener un control efectivo, seguro y razonable sobre la asignación y distribución del combustible por cada vehículo, de acuerdo a las necesidades institucionales.

Anexo como evidencia los estudios o informes mensuales de consumo a los que hago referencia.

Si bien es cierto no existe un documento llamado propiamente "Estudio de Consumo de Combustible" la compra de vales no se hace de manera antojadiza, anexo reportes que mes a mes la encargada de custodia de combustible hace llegar a esta jefatura en la que reporte el consumo de vales, la existencia de los mismos en base a esos reporte que reflejan el día a día de los movimientos de la flota vehicular es que se hace la solicitud de compra, manteniendo el stock mínimo de 500 vales.

## COMENTARIOS DE LOS AUDITORES

Los comentarios expresados por la Administración no son suficientes para desvanecer lo señalado, debido a que no presentan evidencia que demuestre, que tal como lo establece la normativa, realizan un estudio del consumo de combustible por tipo de vehículo, que les permita contar con una base técnica para la adquisición del combustible, por lo tanto, la observación se confirma.

## 6. RECOMENDACIÓN DE AUDITORIA NO CUMPLIDA

Determinamos que, de la Carta a la Gerencia correspondiente al Examen Especial de Ejecución Presupuestaria del 1 de enero al 30 de mayo de 2016, no se dio cumplimiento a la siguiente recomendación:



“Recomendamos a la Señora Procuradora, gire instrucciones al Jefe de Recursos Humanos, para que el personal de Auditoría Interna e Informática sea capacitado según previo diagnóstico de necesidades en áreas de su competencia”

La Ley de la Corte de Cuentas de la República en el Art. 48, Obligatoriedad de las Recomendaciones, ordena: “Las recomendaciones de auditoría serán de cumplimiento obligatorio en la entidad u organismo, y por tanto, objeto de seguimiento por el control posterior interno y externo”.

La deficiencia se debe a que la Procuradora, no instruyó ni se aseguró de que el Departamento de Recursos Humanos, capacitará al personal del Departamento de Auditoría Interna e Informática.

El incumplimiento a las recomendaciones de auditoría no fortalece los controles internos ni contribuye a la mejora de la gestión institucional.

### **COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante nota del 16 de noviembre de 2017, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, manifestó lo siguiente: “Se han implementado por medio del Departamento de Tecnologías de la Información, diferentes herramientas generales como la Intranet, correo Institucional y Página Web, así como herramientas específicas de algunos departamentos que han permitido una mejor comunicación institucional y mejor control en el desempeño y productividad de las funciones.

Siendo ese período auditado ajeno a mi nombramiento y dado el tiempo transcurrido, se retomará la medida para que la Jefatura de Recursos Humanos lo incluya en el plan de capacitaciones”.

### **COMENTARIOS DE LOS AUDITORES**

La Administración no presentó documentación que demuestre haber realizado gestiones para dar cumplimiento a la recomendación, además a la fecha del examen, el personal no ha sido capacitado, por lo que la observación se mantiene.

### **5. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS DE AUDITORÍA**

Obtuvimos 7 informes emitidos por la Unidad de Auditoría Interna de la entidad, los cuales analizamos y determinamos que no contienen hallazgos que a nuestro criterio ameriten ser incorporados en el presente informe.

La Administración nos informó que la entidad no contrató Firmas Privadas de Auditoría para realizar acciones de control por el período sujeto a examen; por lo que no se realizó el procedimiento de análisis.



## **6. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES**

En la presente auditoría efectuamos el seguimiento a una recomendación de auditoría anterior efectuadas por la Corte de Cuentas, así:

Una recomendación plasmada en Carta de Gerencia, relacionada con el Examen Especial de Ejecución Presupuestaria del 1 de enero al 30 de mayo de 2016, relacionada con la falta de capacitación a los empleados de Auditoría Interna e Informática, de la cual la Administración no presenta evidencia del cumplimiento, por lo que, de conformidad a las Normas de Auditoría Gubernamental, lo reflejamos en la presente auditoría.

## **7. RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA**

No se emiten recomendaciones de auditoría.

