



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

**ASAAI-13-2018**  
**21-02-2018**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2017 del Área de Auditoría de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

El estudio evidencia que la CCSS no cumple con el Decreto Ejecutivo N° 38933-S, sobre criterios ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas, emitido por la Presidencia de Costa Rica y el Ministerio de Salud, en marzo del 2015.

En razón de lo anterior, se recomendó a la Gerencia Médica, en coordinación con las otras Gerencias de la Institución, analizar en forma conjunta lo expuesto en el presente informe, en aras de determinar las acciones que deben ejecutarse para cumplir con lo establecido en el decreto ejecutivo citado.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

ASAAI-13-2018  
21-02-2018

## ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA (SUBÁREA DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y PRODUCCIÓN)

### ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO EJECUTIVO N° 38933 “LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS PARA LA COMPRA DE LLANTAS” GERENCIA MÉDICA U.E.2901

#### ORIGEN

El presente estudio se efectuó en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2017 del Área Servicios Administrativos Abastecimiento e Infraestructura (Subárea de Infraestructura, Equipamiento y Producción).

#### OBJETIVO GENERAL

Evaluar el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 38933-S “*Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública*”.

#### OBJETIVO ESPECÍFICO

- Determinar si la administración ha formulado lineamientos para el cumplimiento de lo establecido en el decreto ejecutivo.
- Establecer si la administración ha implementado acciones para aplicar lo dispuesto en el decreto ejecutivo.

#### ALCANCE

El estudio comprende el análisis de las acciones realizadas por la administración en el periodo 2015 al 2017, para implementar y regular, lo establecido en el decreto ejecutivo 38933-S “*Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública*”.

Para el estudio se revisó el documento del Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) efectuado en mayo del 2012, y se analizaron las acciones realizadas por la administración activa para el cumplimiento de las disposiciones del decreto ejecutivo 38933-S.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

El estudio se llevó a cabo entre el 02 y 17 de octubre del 2017.

La evaluación se realizó de conformidad con las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

## METODOLOGÍA

- Solicitud y revisión de la documentación relacionada con el Decreto Ejecutivo N° 38933-S y el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI).
- Entrevistas con el Lic. Arístides Guerrero Rodríguez, Director de Servicios Institucionales, el MSc. Edgar Acuña Ulate, Coordinador de la Comisión Intergerencial del Programa de Gestión Ambiental Institucional (CPGAI) de la Gerencia Médica e Ing. Roxana Sibaja Adams, Ingeniera de la Subárea de Gestión Ambiental, del Área de Salud Colectiva de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, Gerencia Médica.

## MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, Ley 8292.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- Normas de Control Interno para el Sector Público
- Decreto Ejecutivo N° 38933-S *“Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”*, el 17 de marzo del 2015.
- Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), mayo 2012.
- Norma Institucional para la Estructura Organizativa de las Comisiones de Gestión Ambiental (Julio, 2009).

## ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

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

## ANTECEDENTES

La Caja Costarricense de Seguro Social da sus primeros pasos en gestión ambiental en enero del año 2000, con la creación del departamento que en su momento se llamó Saneamiento Básico Ambiental Institucional.

Desde el año 2006 Costa Rica inició la gestión de la Política Ambiental con la iniciativa Paz con la Naturaleza, mediante el Decreto Ejecutivo 33487-MP, promoviendo el trabajo en la Gestión Ambiental de las instituciones públicas y privadas y la respuesta hacia el cambio climático y eficiencia energética.

La Presidencia de la República consideró de interés público emitir el Decreto Ejecutivo N° 38933-S, *“Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”*, a fin de propiciar, además, de la reducción en el gasto público, la disminución en la disposición final y sanitaria de llantas, garantizando que solo ingresen al país, las que aseguren el menor impacto ambiental en la salud pública.

El decreto fue publicado en la edición N° 73 del diario oficial La Gaceta, del 16 de abril del 2015, sin embargo, la fecha de vigencia es a partir del 17 de julio del 2015, es decir, comenzó a regir 3 meses posteriores a su publicación.

El Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, y la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, mediante oficio GL-45.805-2017/GA-42478-2017, del 31 de agosto del 2017, remitieron a los Gerentes y Subgerentes, Directores de Sede, Directores de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud, Directores Generales de Hospitales Nacionales y Especializados, Directores Generales de Hospitales Regionales y Periféricos, Directores Regionales de Sucursales, Directores de Áreas de Salud, Jefes de Áreas, Subáreas y Sucursales; el protocolo de ejecución contractual sobre el convenio marco adquisición de llantas para vehículos institucionales, el cual indicó:

*“...La Gerencia de Logística a través el Área de Regulación y Evaluación y la Gerencia Administrativa mediante la Dirección de Servicios Institucionales, en coordinación con la Gerencia Médica, conformaron una comisión técnica y administrativa que gestionara el Convenio Marco para la adquisición de llantas para la flotilla vehicular Institucional.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

*Con fundamento en el Modelo de Distribución de Competencias, el Plan de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento y criterios de la Contraloría General de la República, las Gerencias de la CCSS convinieron en el desarrollo de una contratación para la adquisición de llantas que responde a criterios de oportunidad, economías de escala y procedimentales, agrupamiento de necesidades, atracción de proveedores locales o nacionales y demás ventajas económicas, técnicas y administrativa que permite cubrir las necesidades de dicho bienes de todas las unidades de la Institución.*

*El proyecto se desarrolló mediante la Licitación Pública 2016LN-000004-1161, CONVENIO MARCO ADQUISICIÓN DE LLANTAS PARA VEHÍCULOS INSTITUCIONALES.*

*Esta contratación permitirá abastecer a todas las unidades programáticas de la Institución, que requieran de ello; sin embargo, para el éxito de este proceso es necesario considerar las reglas que implican la utilización del mismo; así como, las disposiciones que fueron establecidas en el cartel licitado y se detallan en el protocolo de ejecución contractual adjunto...”*

## HALLAZGOS

### 1. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO EJECUTIVO N° 38933-S

Se evidenció que la CCSS no cumple con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 38933-S, emitido por la Presidencia de la República en marzo del 2015, sobre criterios ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas.

#### 1.1. SOBRE EL PROGRAMA DE GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL (PGAI)

##### 1.1.1. SOBRE EL CONTENIDO DEL PGAI

Se observó que el contenido del Programa de Gestión Ambiental Institucional elaborado en el 2012, no incluye aspectos relacionados con la gestión integral de residuos para la compra de llantas.

La Presidencia de la República y el Ministerio de Salud emitieron el Decreto Ejecutivo N° 38933-S, el 17 de marzo del 2015, a fin de propiciar además de la reducción en el gasto público, la disminución en la disposición final y sanitaria de llantas, garantizando que solo ingresen al país, las que aseguren el menor impacto ambiental en la salud pública.

El decreto ejecutivo empezó a regir el 17 de julio del 2015, siendo obligatorio para toda la administración pública. En cuanto al contenido del decreto, se observó varias disposiciones sobre la gestión de residuos para la compra de llantas que son de acatamiento obligatorio para la CCSS, según se detalla a continuación:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

- Incluir en los sistemas de gestión ambiental establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, la identificación de las llantas, las cuales fueron declaradas residuos de manejo especial mediante Decreto Ejecutivo N° 38272-S.
- Disponer en el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), la obligación de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una Unidad de Cumplimiento.
- El Programa (PGAI) debe comprender la obligación de llevar las estadísticas de gastos de compra, de reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado.
- No considerar el costo económico como único factor relevante para la selección de proveedores en las compras de llantas, sino más bien, favorecer en las escalas de puntuación las ofertas que mejor cumplan con las regulaciones sanitarias ambiental vigente.
- Las llantas de uso serán reencauchadas dos veces como máximo.
- Elaborar un levantamiento de la información sobre la cantidad de llantas con que cada una de ellas cuenta, y el promedio de vida útil estimados de estas.
- Se establece para el primer año, a partir de la vigencia de esta norma, con una frecuencia trimestral, la obligación de envío de información de todas las entidades públicas, de su reporte de seguimiento.

Como resultado de que el decreto ejecutivo hace referencia al Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), este Órgano de Control revisó el programa correspondiente de la CCSS elaborado en mayo del 2012 por el equipo de trabajo intergerencial para el PGAI, integrado por representantes de las Gerencias Administrativa, Financiera, Infraestructura y Tecnologías, Logística, Pensiones y Médica; no observándose la inclusión de las disposiciones del decreto en cuestión descritas en el párrafo anterior.

En entrevista del 12 de octubre 2017, esta Auditoría consultó a la Ing. Roxana Sibaja Adams, Ingeniera de la Subárea de Gestión Ambiental, del Área de Salud Colectiva de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, Gerencia Médica, sobre el responsable de verificar el cumplimiento del PGAI, ante lo cual indicó que le corresponde a la Comisión para el Programa de Gestión Ambiental Institucional (CPGAI).

Por lo anterior, en entrevista del 09 de octubre del 2017, esta Auditoría le consultó al MSc. Edgar Acuña Ulate, Coordinador de la Comisión Intergerencial del Programa Gestión Ambiental y Representante de la Gerencia Médica, sobre el cumplimiento del PGAI en cuanto las disposiciones del decreto ejecutivo en examen, manifestando que el PGAI cumple con la mayoría de aspectos pero no a cabalidad con las disposiciones del decreto ejecutivo N° 38933-S, no obstante lo anterior, no se evidenció acciones para la atención del decreto.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Este órgano de control consultó al MSc. Acuña Ulate, sobre tres temas medulares del decreto: si el PGAI incluye los sistemas de gestión ambiental establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos relacionadas con la identificación de las llantas declaradas como residuos de manejo especial mediante Decreto Ejecutivo N° 38272-S; si el PGAI dispone de la obligación de la institución de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una Unidad de Cumplimiento; y si el PGAI comprende la obligación de llevar las estadísticas de gastos de compra, de reencauche y de valorización o tratamiento por un gestor autorizado; ante lo cual señaló que estos tres temas no están incluidos en dicho programa.

La Ing. Roxana Sibaja Adams, Ingeniera de la Subárea de Gestión Ambiental, del Área de Salud Colectiva de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, Gerencia Médica; indicó en entrevista del 12 de octubre del 2017, que ella participó en la elaboración del Programa de Gestión Ambiental Institucional, asimismo, señaló que hasta ese día de la entrevista tuvo a conocimiento sobre el Decreto Ejecutivo N° 38933-S, por lo que el Programa de Gestión Ambiental Institucional y la CCSS no cumplen a cabalidad con dicho decreto.

### **1.1.2. SOBRE LA VIGENCIA Y ACTUALIZACIÓN DEL PGAI**

Se evidenció que el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) no está vigente.

De conformidad con el PGAI, la Comisión de ese entonces definió que el programa elaborado en mayo del 2012 estaría vigente por cinco años, según se detalla a continuación:

*“...se presenta el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) para ser implementado en los próximos cinco años, seguir las etapas del programa para lo cual La Caja se compromete con el ambiente y la salud pública costarricense en gestionar los recursos de manera eficiente...”*

El Programa de Gestión Ambiental Institucional fue implementado en mayo del 2012, según consta en documento remitido mediante correo electrónico del 13 de octubre del 2017, por el MSc. Edgar Acuña Ulate, Coordinador de la Comisión Intergerencial de Gestión Ambiental y Representante de la Gerencia Médica.

La Dra. Ileana Balmaceda Arias, Presidente Ejecutiva de la CCSS, mediante oficio PE-23-360-12, del 22 de mayo del 2012, remitió oficialmente a la Licda. Shirley Soto Montero, Directora de Gestión de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el Programa de Gestión Ambiental Institucional de la CCSS elaborado y avalado por la comisión en mayo del 2012.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

El PGAI de mayo del 2012 y aprobado por la Presidente Ejecutiva de la CCSS, incluye en su apartado 5, un plan de acción que determina plazos estimados de cumplimiento para las actividades a realizar en los diferentes temas, que comprende desde mayo del 2012 a diciembre del 2017, por lo que el programa debía implementarse desde el 22 de mayo 2012, fecha en la que fue entregado al MINAET y empezó a regir.

El MSc. Edgar Acuña Ulate, mediante entrevista del 09 de octubre del 2017, manifestó a esta Auditoría que el PGAI que está vigente es el elaborado en el 2012.

Asimismo, el MSc. Acuña Ulate añadió:

*“De acuerdo a mi criterio, el PGAI si está vigente porque el MINAET acepta un plazo de gracia dentro del proceso normal que se da entre el vencimiento de uno y la presentación del nuevo PGAI por una razón del volumen de unidades de la CCSS, lo anterior; se da porque es materialmente imposible recabar toda la información de las diferentes unidades usuarias, principalmente debido a que no disponen de personal específico para esta actividad.”*

Al respecto, este Órgano de Control no observó evidencia documental que demuestre el periodo de gracia que otorga el MINAET para la presentación del PGAI, asimismo, esta Auditoría considera que es responsabilidad de la Comisión Intergerencial para el Programa de Gestión Ambiental Institucional, estar vigilante del cumplimiento del programa a nivel institucional, en razón de que son los encargados de su elaboración y cualquier modificación que al respecto se realice. Además, independientemente de que el Ministerio de Industria, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) sea flexible o no en sus mecanismos de control, la CCSS debe garantizar que el Programa de Gestión Ambiental Institucional esté actualizado conforme a la normativa vigente, no solo para entes externos sino para todas las unidades internas de la institución.

## **1.2. SOBRE LOS MECANISMOS DE CONTROL PARA EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO N° 38933-S**

Se evidenció que la CCSS no tiene definidos mecanismos de control para el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 38933-S.

Como resultado de que el decreto ejecutivo en cuestión fue emitido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud, y está dirigido a toda la administración pública; este órgano de Control verificó los mecanismos de control de la CCSS para su cumplimiento.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

### 1.2.1. SOBRE EL ENCARGADO DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO

Se evidenció que la CCSS no tiene designada a una persona como responsable de verificar, coordinar y cumplir con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 38933-S.

La Ing. Roxana Sibaja Adams, Ingeniera de la Subárea de Gestión Ambiental, del Área de Salud Colectiva de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, Gerencia Médica, manifestó que la unidad y persona responsable de la CCSS de revisar, coordinar y cumplir lo referente a los decretos ejecutivos emitidos por la Presidencia de la República en materia ambiental es la Subárea de Gestión Ambiental:

*“De acuerdo a las funciones sustantivas le corresponde a la Subárea de Gestión Ambiental de la CCSS.*

*La persona encargada de revisar, coordinar y cumplir los decretos ejecutivos son todos los funcionarios de la unidad, en razón de que esta Subárea no tiene un jefe por cuanto responde a la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, además tiene un coordinador que es Dr. Rigoberto Blanco, por lo que no se dispone de una persona encargada específicamente para esas actividades”*

Además, la Ing. Sibaja Adams añadió que la unidad de la CCSS responsable de cumplir el decreto N° 38933-S es la Gerencia de Logística, debido a que hace referencia a la compra de llantas, asimismo, señaló que el responsable de elaborar el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) y de que éste cumpla con el decreto en cuestión es la comisión para el PGAI:

*“Por Ley le corresponde a la Comisión para el Programa de Gestión Ambiental Institucional, de acuerdo al artículo 7 del Reglamento para la elaboración de Programa de Gestión Ambiental en el sector público de Costa Rica conforme al decreto No. 36499 del 17 de marzo del 2011.”*

El MSc. Edgar Acuña Ulate, Coordinador de la Comisión Intergerencial de Gestión Ambiental (CPGAI), en entrevista del 09 de octubre del 2017, manifestó que no existe una persona responsable en la CCSS de verificar que el Programa de Gestión Ambiental Institucional cumpla con el decreto ejecutivo N° 38933-S:

*“No hay una persona específica, por cuanto le corresponde a toda la institución, ya que son diferentes decretos, leyes y reglamentos que corresponden a diferentes procesos”*

No obstante lo anterior, el MSc. Acuña Ulate, también indicó que la Comisión del Programa de Gestión Ambiental Institucional (CPGAI) es la responsable de verificar que el PGAI cumpla con el decreto ejecutivo N° 38933-S.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

El Reglamento para la elaboración de programas de gestión ambiental institucional en el sector público de Costa Rica, emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 36499-S-MINAET, del 17 de marzo de 2011, y publicado en La Gaceta N° 88, del 09 de mayo de 2011, define en su artículo 8:

*“Artículo 8º—Funciones de la Comisión Institucional. Esta comisión tendrá las siguientes funciones:*

- a) Realizar los diagnósticos o evaluaciones necesarias para conocer el estado en que se encuentra la organización, respecto de la gestión ambiental, gestión de residuos, cambio climático y eficiencia energética.*
- b) Formular y proponer la política ambiental institucional incluyendo los aspectos de cambio climático, gestión de residuos, conservación y uso racional de la energía.*
- c) Elaborar el PGAI y presentarlo al Jerarca para su revisión y aprobación.*
- d) Elaborar y remitir los informes que solicite el MINAET.*
- e) Establecer los indicadores internos cuantificables, que permitan medir, verificar y reportar el grado de avance del PGAI, tomando de base los instrumentos que establezca el MINAET.*
- f) Coordinar con las instancias internas de la institución lo correspondiente a la elaboración, desarrollo, implementación, divulgación de los PGAI, así como la capacitación de los funcionarios respecto a temas de gestión ambiental inherentes al quehacer institucional.”*

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la CCSS dispone de dos responsables para encargarse de los temas en materia de gestión ambiental, sin embargo, tanto la Subárea de Gestión Ambiental como la Comisión para el Programa de Gestión Ambiental Institucional (CPGAI), no tienen claramente definido quién es el responsable de cumplir a cabalidad con el decreto N° 38933-S, asimismo, llama la atención de este órgano de control la contradicción del MS. Edgar Acuña Ulate, al señalar a la Comisión (CPGAI) como la responsable de cumplir el decreto y a su vez indicar que no hay una persona en la institución específica para el cumplimiento del decreto.

### **1.2.2. SOBRE LAS ACCIONES REALIZADAS POR LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA**

La CCSS no ha realizado acciones concretas para el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 38933-S.

El Decreto Ejecutivo N° 38933-S, hace referencia a una serie de disposiciones sobre criterios ambientales de residuos para compra de llantas que debe cumplir la CCSS como administración pública, sin embargo, no se observó evidencia documental sobre las acciones de la institución para atender lo dispuesto en dicho decreto.

Al respecto, la Ing. Roxana Sibaja Adams, Ingeniera de la Subárea de Gestión Ambiental, del Área de Salud Colectiva de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, Gerencia Médica, en entrevista del 12 de octubre del 2017, manifestó que la Subárea de Gestión Ambiental no ha realizado acción alguna para atender el decreto ejecutivo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

El Lic. Arístides Guerrero Rodríguez, Director de Servicios Institucionales de la Gerencia Administrativa, y la Licda. Adriana Chaves Díaz, Jefe del Área de Regulación y Evaluación de la Gerencia de Logística, mediante correo electrónico de la WebMaster de la CCSS, del 02 de octubre del 2017, comunicó a todas las unidades ejecutoras de la institución, el inicio de la ejecución contractual del convenio marco de compra de llantas para la flotilla vehicular, que comenzará a implementarse el 07 de setiembre del 2017.

*“...La ejecución se llevará por medio del Sistema de Gestión de Suministros (SIGES) (...)*

*Se adjunta la circular gerencial GL-45.805-2017/GA-42478-2017, que señala el inicio de la ejecución, así como el protocolo de ejecución con los detalles del esta etapa y la obligatoriedad de uso...”*

El Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo, y la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, mediante GL-45.805-2017/GA-42478-2017, del 31 de agosto del 2017, remitió a todos los Gerentes y Subgerentes, Directores de Sede, Directores de Gestión Regional y Red de Servicios de Salud, Directores Generales de Hospitales Nacionales y Especializados, Directores Generales de Hospitales Regionales y Periféricos, Directores Regionales de Sucursales, Directores de Áreas de Salud, Jefes de Áreas, Subáreas y Sucursales; el protocolo de ejecución contractual sobre el convenio marco adquisición de llantas para vehículos institucionales, el cual indicó:

*“...La Gerencia de Logística a través el Área de Regulación y Evaluación y la Gerencia Administrativa mediante la Dirección de Servicios Institucionales, en coordinación con la Gerencia Médica, conformaron una comisión técnica y administrativa que gestionara el Convenio Marco para la adquisición de llantas para la flotilla vehicular Institucional.*

*Con fundamento en el Modelo de Distribución de Competencias, el Plan de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento y criterios de la Contraloría General de la República, las Gerencias de la CCSS convinieron en el desarrollo de una contratación para la adquisición de llantas que responde a criterios de oportunidad, economías de escala y procedimentales, agrupamiento de necesidades, atracción de proveedores locales o nacionales y demás ventajas económicas, técnicas y administrativa que permite cubrir las necesidades de dicho bienes de todas las unidades de la Institución.*

*El proyecto se desarrolló mediante la Licitación Pública 2016LN-000004-1161, CONVENIO MARCO ADQUISICIÓN DE LLANTAS PARA VEHÍCULOS INSTITUCIONALES.*

*Esta contratación permitirá abastecer a todas las unidades programáticas de la Institución, que requieran de ello; sin embargo, para el éxito de este proceso es necesario considerar las reglas que implican la utilización del mismo; así como, las disposiciones que fueron establecidas en el cartel licitado y se detallan en el protocolo de ejecución contractual adjunto...”*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Este Órgano de Control revisó el convenio marco para determinar si cumple con el decreto, sin embargo, se evidenció que de los aspectos mencionados en el sub hallazgo 1.1, referente a las disposiciones contenidas en el decreto en estudio no se cumplen a cabalidad, debido a que dicho marco no hace mención sobre la disposición de residuos de llantas, únicamente hace referencia a la compra.

El Lic. Arístides Guerrero Rodríguez, Director de Servicios Institucionales, mediante entrevista del 12 de octubre del 2017, manifestó que el objetivo del Convenio Marco *“Adquisición de llantas para vehículos institucionales Licitación Pública 2016LN-000004-1161”*, fue ordenar el tema general de llantas, con énfasis en suministro, consumo y disposición de las llantas y generar un ahorro económico utilizando economías de escalas.

Asimismo, el Lic. Guerrero Rodríguez, señaló que el convenio marco obedece a la mejora continua de los procesos de la Dirección de Servicios Institucionales y no al cumplimiento del decreto N° 38933-S. Además, añadió: *“Esta Dirección no desempeña un papel específico para el cumplimiento del decreto en cuestión”*.

La Ing. Roxana Sibaja Adams, Ingeniera de la Subárea de Gestión Ambiental, del Área de Salud Colectiva de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, Gerencia Médica, en entrevista del 12 de octubre del 2017, manifestó que esa Subárea no ha emitido informes dirigidos al Ministerio de Salud en lo referente al decreto ejecutivo en estudio.

De lo anterior, se desprende que la CCSS promovió el convenio marco en agosto de 2017, asimismo el decreto ejecutivo en cuestión empezó a regir en julio del 2015, por tanto la institución ha tenido 2 años para realizar acciones al respecto, sin embargo, no se observó la atención del decreto.

El Decreto Ejecutivo N° 38933-S, del 17 de marzo del 2015, referente a *“Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”*, en el artículo del 1° al 4° indica:

**“Artículo 1º-*Es obligación* de todas las entidades que componen la Administración Pública, incluir en los sistemas de gestión ambiental establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, la identificación de las llantas, las cuales fueron declaradas residuos de manejo especial mediante el Decreto Ejecutivo N° 38272-S y comprende llantas de vehículos de carga liviana, de carga, autobuses, agrícolas e industriales. Se deberá además disponer en el Programa de Gestión Ambiental Institucional, la obligación de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una Unidad de Cumplimiento, según lo definen los artículos 13 y 14 del Decreto Ejecutivo antes mencionado. Finalmente, el Programa debe comprender la obligación de llevar las estadísticas de gastos de compra, de reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado.”**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Artículo 2º-En concordancia con lo indicado, **se autoriza a no considerar el costo económico como único factor relevante para la selección de los proveedores, en las compras de llantas para carga, carga liviana, autobuses, agrícola e industrial, sino más bien, favorecer en las escalas de puntuación las ofertas que mejor evidencien el cumplimiento de las regulaciones sanitarias y ambientales vigentes,** asegurando la posibilidad de reencauche y el menor impacto ambiental, para garantizar la valorización al final de su vida útil o tratamiento, luego de haberse reencauchado.

Artículo 3º-**Las llantas** de uso por todas las entidades que componen la Administración Pública **serán reencauchadas dos veces como máximo.**

Artículo 4º-**Los jefes** de las instituciones que conforman la Administración Pública **ordenarán el levantamiento de la información sobre la cantidad de llantas con que cada una de ellas cuenta, y el promedio de vida útil estimado de estas, con el fin de asegurar su reencauche o su valorización o tratamiento,** tal como dispone el marco regulatorio ya citado, considerando al menos, lo dispuesto en la Ley para la Gestión Integral de Residuos.

Artículo 5º-Se faculta al **Ministerio de Salud,** para que por medio de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, establezca los mecanismos de seguimiento y monitoreo, con el fin de definir y asegurar el cumplimiento de las metas de recuperación y demás obligaciones legales, establecidas en las disposiciones jurídicas ya citadas en este Decreto Ejecutivo. **Se establece para el primer año, a partir de la vigencia de esta norma, con una frecuencia trimestral, la obligación de envío de información de todas las entidades públicas, de su reporte de seguimiento.**

Además, el Ministerio de Hacienda, como responsable de los sistemas de adquisiciones estatales, deberá entregar al Ministerio de Salud, en el primer año, a partir de la vigencia de esta norma, con una frecuencia trimestral, igualmente reportes trimestrales acerca de las compras realizadas por las entidades públicas.

Después de un año, el plazo de reporte será semestral, siempre que se haya cumplido con los 4 reportes iniciales.” (Lo subrayado y en negrita no son del original).

La Norma Institucional para la Estructura Organizativa de las Comisiones de Gestión Ambiental, aprobada por la Gerencia Médica el 27 de julio del 2009, mediante oficio GM-35012-2, define en el artículo 5 “Atribuciones de la Comisión de Gestión Ambiental”:

“Velar por el fiel cumplimiento de la normativa institucional y **la legislación nacional relacionada con la gestión ambiental en todos sus campos de acción**” (lo subrayado y en negrita no es del original).



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

Asimismo, la Norma Institucional para la Estructura Organizativa de las Comisiones de Gestión Ambiental, define en el artículo 9 *“Del Plan de Gestión Ambiental”*:

*“Los Planes de Gestión Ambiental **deberán ser revisados anualmente**, y sus modificaciones deben ser incorporadas en un plazo no mayor a 10 días hábiles después de haber sido revisadas por la Comisión de Gestión Ambiental, o el Consejo de Coordinadores, según corresponda” (lo subrayado y en negrita no es del original).*

La Ley General de Control Interno, en el artículo 10 *“Responsabilidad por el sistema de control interno”* establece:

*“Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento.”*

La Ley General de Control Interno N° 8292, en el artículo 13 *“Ambiente de control”* establece:

*“Serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados (...)  
d. Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”*

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 1.4 *“Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el Sistema de Control Interno”*; define:

*“La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del sistema de Control interno es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. (...). Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes: (...) d. La vigilancia del cumplimiento, la validez y la suficiencia de todos los controles que integran el Sistema de Control Interno.”*

La Ley de Control Interno, en el artículo 15 *“Actividades de Control”* establece los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, según se detalla:

*“a. Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazadas por la institución en el desempeño de sus funciones.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

La Ley General de Control Interno en el artículo 8° “Concepto de sistema de control interno”, inciso “a”, establece:

*“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información, c) Garantizar eficiencia de las operaciones, d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”*

Todo lo expuesto anteriormente, obedece a que la CCSS creó el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) en mayo del 2012 y el decreto ejecutivo N° 38933-S fue emitido por la Presidencia de la República el 17 de marzo del 2015, asimismo, la Comisión para el PGAI no ha actualizado dicho programa de acuerdo a la normativa vigente.

El MSc. Edgar Acuña Ulate y la Ing. Roxana Sibaja Adams indicaron que la razón por la cual el PGAI no cumple con las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 38933-S, se debe a que al momento en que se elaboró el PGAI en mayo del 2012, no se había emitido el decreto ejecutivo.

Lo anterior podría conllevar al incumplimiento de un decreto ejecutivo emitido por la Presidencia de la República y el ente rector en salud, generando que la CCSS no realice acciones en materia ambiental, en desapego a la normativa nacional vigente, trasgrediendo el compromiso ambiental de la institución con la salud pública.

## CONCLUSIONES

La Presidencia de la República de Costa Rica y el Ministerio de Salud emitieron el Decreto Ejecutivo N° 38933-S sobre “Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”, el 17 de marzo del 2015, que fue publicado en la edición N° 73 del diario oficial la Gaceta el 16 de abril del 2015, e inició a regir el 17 de julio del 2015, de cumplimiento por la administración para garantizar el menor impacto ambiental de las llantas en la salud pública.

Se evidenció que la CCSS no ha realizado acciones que permitan cumplir con las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 38933-S sobre criterios ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas, emitido por la Presidencia de Cota Rica en marzo del 2015.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

En el estudio se evidenció que la CCSS dispone de un Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) desde mayo del 2012, con el objetivo de estar alineada con la legislación vigente a nivel nacional y con la Política Ambiental Institucional en cuanto al control ambiental de agua, aire y medio ambiente en cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 36499- S-MINAET, sin embargo; desde la fecha de su creación hasta su vigencia el 20 de mayo del 2017, el PGAI no ha sido actualizado conforme lo solicitado en el decreto en estudio N° 38933-S, asimismo, se evidenció que el programa actualmente no está vigente.

La Caja Costarricense de Seguro Social por su naturaleza de prestación de servicios de salud e institución que vela por la salud pública costarricense, debe adoptar medidas de mitigación del impacto ambiental que generan los centros de producción industrial, administrativos y de prestación de servicios de salud, por lo que es importante fortalecer los mecanismos de control para el cumplimiento del decreto en cuestión y todos aquellos referentes a temas ambientales.

En el estudio se observa que no están definidos los responsables y las acciones para el cumplimiento del decreto ejecutivo, lo cual podría implicar que no se alcance la finalidad del decreto, orientado a la disminución en la disposición final y sanitaria de llantas, garantizando que solo se compren llantas que aseguren el menor impacto ambiental en la salud pública.

El estudio evidencia la necesidad de que la CCSS fortalezca los mecanismos de control relacionados con la verificación, coordinación y cumplimiento de los decretos ejecutivos emitidos por la Presidencia de la República en materia ambiental, con el fin de definir con claridad las responsabilidades y mejorar la coordinación entre la Subárea de Gestión Ambiental y la Comisión para el Programa de Gestión Ambiental Institucional (CPGAI), principalmente en aquellos temas que por su naturaleza no pueden tratarse de manera autónoma por cada una de las partes y que requieren obligatoriamente un trabajo integral y efectivo en el acatamiento de las directrices que emite el gobierno y el ente rector, y con ello garantizar que las acciones institucionales estén alineadas al ordenamiento jurídico nacional y al interés público.

## RECOMENDACIONES

### **A LA DRA. MARÍA EUGENIA VILLALTA BONILLA, EN SU CALIDAD DE GERENTE MÉDICO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

En concordancia con el hallazgo 1 del presente informe, coordinar con las otras Gerencias de la Institución, en aras de analizar en forma conjunta los alcances del decreto ejecutivo 38933-S sobre *“Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”*, con el propósito de que adopten las acciones que sean pertinentes para cumplir lo establecido respecto de los siguientes aspectos:





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

- Incluir en los sistemas de gestión ambiental establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, la identificación de las llantas, las cuales fueron declaradas residuos de manejo especial mediante Decreto Ejecutivo N° 38272-S.
- Disponer en el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), la obligación de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una Unidad de Cumplimiento.
- El Programa (PGAI) debe comprender la obligación de llevar las estadísticas de gastos de compra, de reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado.
- No considerar el costo económico como único factor relevante para la selección de proveedores en las compras de llantas, sino más bien, favorecer en las escalas de puntuación las ofertas que mejor cumplan con las regulaciones sanitarias ambiental vigente.
- Las llantas de uso serán reencauchadas dos veces como máximo.
- Elaborar un levantamiento de la información sobre la cantidad de llantas con que cada una de ellas cuenta, y el promedio de vida útil estimados de estas.
- Se establece para el primer año, a partir de la vigencia de esta norma, con una frecuencia trimestral, la obligación de envío de información de todas las entidades públicas, de su reporte de seguimiento.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, remitir en el plazo de 8 meses posteriores al recibo del presente informe, la documentación donde consten las acciones implementadas para atender los requerimientos establecidos en el decreto ejecutivo 38933-S sobre *“Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”*.

## COMENTARIO

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los alcances del presente informe se comentaron con el Lic. Gilberto León Salazar, Asesor de la Gerencia Médica, Licda. Sofía Espinoza, Abogada Área Regulación de la Gerencia Logística, e Ing. Steve Rojas Zúñiga y Licda. Patricia Alvarado Cascante, Jefe de la Subárea de Taller Mecánico y Asesora respectivamente, ambos de la Gerencia Administrativa, en la reunión del 16 de febrero del 2018.

Al respecto, la Administración realizó los siguientes comentarios:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

## Sobre la recomendación 1;

El Lic. Gilberto León, Licda. Patricia Alvarado, Ing. Steve Rojas y Licda. Sofía Espinoza, en lo referente a la recomendación 1, señalaron que se debe leer de la siguiente forma:

*“A LA DRA. MARÍA EUGENIA VILLALTA BONILLA, EN SU CALIDAD DE GERENTE MÉDICO, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO*

**1.** *En concordancia con el hallazgo 1 del presente informe, y en coordinación con las otras Gerencias de la Institución, analizar en forma conjunta los alcances del decreto ejecutivo 38933-S sobre “Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública”, con el propósito de que adopten las acciones que sean pertinentes para cumplir lo establecido respecto de los siguientes aspectos:*

- *Incluir en los sistemas de gestión ambiental establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos, la identificación de las llantas, las cuales fueron declaradas residuos de manejo especial mediante Decreto Ejecutivo N° 38272-S.*
- *Disponer en el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), la obligación de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una Unidad de Cumplimiento.*
- *El Programa (PGAI) debe comprender la obligación de llevar las estadísticas de gastos de compra, de reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado.*
- *No considerar el costo económico como único factor relevante para la selección de proveedores en las compras de llantas, sino más bien, favorecer en las escalas de puntuación las ofertas que mejor cumplan con las regulaciones sanitarias ambiental vigente.*
- *Las llantas de uso serán reencauchadas dos veces como máximo.*
- *Elaborar un levantamiento de la información sobre la cantidad de llantas con que cada una de ellas cuenta, y el promedio de vida útil estimados de estas.*
- *Se establece para el primer año, a partir de la vigencia de esta norma, con una frecuencia trimestral, la obligación de envío de información de todas las entidades públicas, de su reporte de seguimiento.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888  
Apdo.: 10105

*Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, remitir en el plazo de 8 meses posteriores al recibo del presente informe, la documentación donde consten las acciones implementadas para atender los requerimientos establecidos en el decreto ejecutivo 38933-S sobre "Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la administración pública".*

En cuanto al comentario efectuado con relación a la recomendación 1, esta Auditoría considera factible modificar lo señalado por el Lic. Gilberto León, Licda. Patricia Alvarado, Ing. Steve Rojas y Licda. Sofía Espinoza, debido a que lo solicitado no altera de fondo ni forma la recomendación, únicamente cambia el destinatario a quien se dirige la recomendación.

Además, la Licda. Espinoza Salas indicó:

*"Es importante indicar que el decreto sale después de la planificación del convenio marco para la adquisición de llantas institucional y posterior a la elaboración del PGAI, sin embargo; dicho convenio abarca en todos sus extremos lo indicado en el decreto, por lo que para el cumplimiento de la recomendación de la Auditoría únicamente hace falta es la incorporación de estos aspectos al PGAI y la actualización del PGAI."*

En lo referente a lo señalado por la Licda. Espinoza Salas, este Órgano de Control considera que este aspecto fue considerado en el estudio, asimismo, dicho comentario no modifica la recomendación en cuestión.

**ÁREA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA  
(SUBÁREA DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y PRODUCCIÓN)**

Ing. Juan Gabriel Barahona, MSc.  
**ASISTENTE AUDITORÍA**

Licda. Gabriela Artavia Monge  
**JEFE SUBÁREA**

Lic. Alexander Nájera Prado  
**JEFE ÁREA**

ANP/GAM/JGBC/Iba