

ASAAI-102-2021

10 de noviembre de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó de conformidad con el plan anual de trabajo 2021 del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura de la Auditoría Interna, con el propósito de determinar el cumplimiento, en la institución, de las disposiciones contenidas 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”.

Los resultados de la evaluación permitieron evidenciar que la administración activa, no ha implementado, en su totalidad, las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo 38933-S, del 17 de marzo del 2015; situación que resulta preocupante si se considera que, desde la emisión del citado decreto, han transcurrido más de 6 años. En adición, este órgano de control y fiscalización, desde el año 2018, con la emisión del informe ASAAI-13-2018, del 21 de febrero 2018, se pronunció y recomendó los aspectos que debía mejorar esa administración, no obstante, más de 3 años después, se constató que aún persisten elementos que deben ser corregidos de forma inmediata.

La situación actual no demuestra un proceder diligente y oportuno de la administración activa, ya que aún no se disponen de los mecanismos de control interno que garanticen el cumplimiento efectivo del Decreto Ejecutivo 38933-S.

Consecuente con lo indicado, se evidenció que la administración activa únicamente ha atendido dos puntos de los siete establecidos en el citado decreto, relativos a: (1) la identificación de las llantas como residuos de manejo especial, y (2) la disposición, en el Programa de Gestión Ambiental Institucional, de la obligación de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una unidad de cumplimiento.

En línea con lo anterior, esta Auditoría no constató, documentalmente, la atención de los siguientes aspectos:

- La emisión de estadísticas de gastos de compra, reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado en el Programa de Gestión Ambiental.
- La autorización 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.
- Que las llantas de uso por parte de la CCSS sean reencauchadas dos veces como máximo.
- La existencia del levantamiento de información sobre la cantidad de llantas con que CCSS dispone, y el promedio de vida útil estimado de las mismas, con el fin de asegurar su reencauche o su valorización o tratamiento, considerando al menos, lo dispuesto en la Ley para la Gestión Integral de Residuos.
- La remisión al Ministerio de Salud del reporte de seguimiento, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el decreto.

Como se indicó en párrafos previos, esta Auditoría efectuó un estudio del cumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho decreto, resultados comunicados mediante el informe ASAAI-13-2018, donde se evidenció que el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) disponía de una planificación quinquenal y desde la fecha de creación, en mayo del 2012, hasta su primera vigencia en mayo del 2017, no se había actualizado conforme lo solicitado en el decreto objeto de estudio.

Además, de acuerdo con los registros de esta Auditoría, a la fecha de la emisión del presente estudio, la recomendación 1 del informe ASAAI-13-2018, tendente a garantizar el cumplimiento de las disposiciones del decreto, disponía de 3 seguimientos, y el estado general de esta se mantiene “en proceso”.

Debido a lo anterior, se recomendó, al gerente de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, analizar los hechos señalados en el presente informe y determinar las causas o limitaciones reales que han impedido, a la administración activa, el cumplimiento de las disposiciones establecidas 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 comprenden la administración pública” y del análisis realizado, se establezca una hoja de ruta que permita un mejor abordaje y cumplimiento de esa disposición normativa.

Por otro lado, se solicitó -a esa Gerencia- instruir a la coordinadora de la Comisión del Programa de Gestión Ambiental Institucional para que, en coordinación con la Dirección de Servicios Institucionales, diseñe e implemente los mecanismos de control para cumplir la totalidad de las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo 38933-S con la finalidad de subsanar las causas que originaron los hechos señalados en el hallazgo 1 del presente informe.

ASAAI-102-2021
10 de noviembre de 2021

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO EJECUTIVO 38933-S SOBRE CRITERIOS AMBIENTALES PARA LA COMPRA DE LLANTAS DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES U.P. 4403 GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS U.P. 1107

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2021 del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura de la Auditoría Interna.

OBJETIVO GENERAL

Determinar el cumplimiento, en la Caja Costarricense de Seguro Social, de las disposiciones del 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”.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las estrategias propuestas por la Administración Activa para la implementación del Decreto Ejecutivo 38933-S.
- Determinar el grado de cumplimiento del Decreto Ejecutivo 38933-S, y las actividades de control implementadas para su fiscalización.

ALCANCE

El estudio abarcó la revisión de las acciones ejecutadas por la administración activa para brindar cumplimiento al Decreto Ejecutivo 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”, considerándose en la revisión, el alcance de la contratación 2016LN-000004-1161, “Convenio Marco adquisición de llantas para vehículos institucionales”, el Protocolo para la utilización del convenio Marco y el documento “Programa de Gestión Ambiental Institucional CCSS, 2019-2022 con el objetivo de verificar el cumplimiento de los lineamientos establecidos en ese decreto.

El período de la revisión comprendió del 22 febrero 2018 al 24 de agosto 2021.

La evaluación se realizó cumpliendo con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero 2015, y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, comunicadas en La Gaceta 28 del 10 de febrero 2010.

METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos del presente estudio, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Revisión y análisis de:
 - Pliego de condiciones del expediente de contratación 2016LN-000004-1161, “Convenio Marco adquisición de llantas para vehículos institucionales”, Programa Gestión Ambiental Institucional 2019-2022.
 - Documento “Programa de Gestión Ambiental Institucional CCSS, 2019-2022”.
- Entrevistas y aplicación de cédula de verificación a los siguientes funcionarios:
 - Arq. Paquita González Haug, coordinadora de la Comisión del Programa Gestión Ambiental Institucional.
 - Ing. Giorgianella Araya Araya, directora de la Dirección de Servicios Institucionales.

MARCO NORMATIVO

- Ley 8292, Ley General de Control Interno, de setiembre 2002.
- Ley 8839: Ley para la Gestión Integral de Residuos, de junio 2010.
- Decreto Ejecutivo 38272-S “Reglamento para la Declaratoria de Residuos de Manejo Especial”, de enero 2014.
- 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”, de marzo 2015.
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- Expediente de contratación 2016LN-000004-1161, “Convenio Marco adquisición de llantas para vehículos institucionales”.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO.

Esta Auditoría informa y previene a los jefes y a los titulares subordinados acerca de los deberes que les corresponden en el trámite de las evaluaciones, en lo referente a los plazos que deben observarse, así como sobre las posibles responsabilidades en que pueden incurrir por incumplir injustificadamente los artículos 35, 36, 37, 38 y el párrafo primero del artículo 39 de la Ley General de Control Interno:

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

ANTECEDENTES

La Presidencia de la Republica emitió 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”, del 16 de abril 2015, a fin de propiciar una reducción en el gasto público y disminución de los residuos que garanticen un menor impacto ambiental.

De la revisión del decreto ejecutivo se evidenció que este exige, a las instituciones públicas, incluida la Caja Costarricense de Seguro Social, el cumplimiento de los siguientes 7 puntos:

- 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.
- 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.
- El Programa de Gestión Ambiental 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.
- 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.
- Las llantas de uso por parte de la CCSS son reencauchadas dos veces como máximo.
- El levantamiento de información sobre la cantidad de llantas con que CCSS 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.
- Remitir al Ministerio de Salud un reporte de seguimiento, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el Decreto.

En este contexto, es importante señalar que esta Auditoría efectuó un estudio del cumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho decreto, mediante el informe ASAAI-13-2018, del 21 de febrero 2018, donde evidenció que el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) disponía, en ese momento, de una planificación quinquenal y, desde la fecha de su creación, en mayo del 2012, hasta su primera vigencia en mayo del 2017, no se había actualizado su normalización conforme lo solicitado en el decreto de cita.

Producto del análisis efectuado en el año 2018, a través del informe ASAAI-13-2018, se emitió la siguiente recomendación:

“...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 pertinente

- *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...”

De acuerdo con los registros de esta Auditoría, a la fecha de la emisión del presente estudio, la recomendación 1 del informe ASAAI-13-2018 dispone de 3 seguimientos, y el estado general de esta se mantiene “en proceso”, situación que será complementada con el análisis efectuado por este órgano de control y fiscalización en este documento.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL DECRETO EJECUTIVO 38933.

Esta Auditoría evidenció que la institución cumple dos de los siete aspectos definidos en los lineamientos 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 comprenden la administración pública”.

Para un mejor entendimiento de lo descrito, se especifica, a continuación, las dos disposiciones que se están cumpliendo:

- 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 y,
- 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.

Sin embargo, respecto a las restantes disposiciones, no se logró constatar documentalmente lo siguiente:

- Que se dispongan de estadísticas de gastos de compra, reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado en el Programa de Gestión Ambiental.
- Que la autorización 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,
- Que las llantas de uso por parte de la CCSS sean reencauchadas dos veces como máximo.
- La existencia del levantamiento de información sobre la cantidad de llantas con que CCSS dispone, y el promedio de vida útil estimado de las mismas, con el fin de asegurar su reencauche o su valorización o tratamiento, considerando al menos, lo dispuesto en la Ley para la Gestión Integral de Residuos.
- La remisión al Ministerio de Salud del reporte de seguimiento, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el decreto.

Nótese, de la información anterior, que estos aspectos ya habían sido señalados por la Auditoría Interna en el informe ASAAI-13-2018, sin embargo, en esta nueva revisión se reitera que la Administración Activa no ha sido oportuna, ni diligente en el cumplimiento de las disposiciones del decreto, ya que más de 3 años después de la emisión del informe de marras, aún persisten las situaciones y aspectos de control interno que deben ser corregidos y abordados de forma inmediata.

La Ing. Giorgianella Araya Araya, directora de la Dirección de Servicios Institucionales, mediante entrevista realizada el 11 de agosto del 2021, manifestó:

“El cartel de este Convenio Marco es el documento que establece los lineamientos y criterios para la adquisición de llantas, el que establece los criterios de este decreto. Los lineamientos y estrategias están inmersos en las especificaciones técnicas del convenio”.

Por su parte, la Arq. Paquita González Haug, coordinadora de la Comisión del Programa Gestión Ambiental Institucional, ante la consulta de cuáles lineamientos la institución optó para la implementación del decreto ejecutivo, respondió:

“Gestionar un Convenio Marco para la adquisición de compras de llantas de forma unificada y bajo los mismos criterios para toda la organización.”

Sin embargo, esta Auditoría efectuó una revisión de las especificaciones técnicas que sustentan el convenio marco y el Protocolo para la utilización del convenio Marco, determinándose que ese documento únicamente respalda el cumplimiento de lo referente a la obligación de comprar llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una unidad de cumplimiento. Dicho lineamiento se encuentra inmerso dentro del apartado 6 del cartel del convenio marco, sobre las condiciones de admisibilidad, en el apartado 6.4, donde se cita: “Certificación de la Unidad de Cumplimiento o Gestor autorizado”.

Además, se consultó a la Arq. González Haug, respecto al cumplimiento del Decreto Ejecutivo por parte de la Comisión del Programa de Gestión Ambiental Institucional. En ese sentido, la funcionaria indicó que, mediante los reportes semestrales dirigidos a la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, sobre el registro de residuos sólidos separados por la institución, se cumple con lo dispuesto en el decreto, referente a 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.

En relación con el aspecto anterior, mediante revisión efectuada al Programa de Gestión Ambiental Institucional 2019 – 2022, se evidencia la inclusión de las llantas como residuos de manejo especial, lo cual se ve reflejado en el “Cuadro N°2. Diagnóstico Ambiental inicial Centros de Salud/Oficinas administrativas/Centros de producción-Bodegas-Laboratorio”, inmerso en el apartado número 10, relacionado con la Generación de residuos especiales, el cual indica:

“En lo referente a llantas, hay un protocolo para la utilización del convenio marco “Adquisición de llantas para vehículos institucionales, 2016LN-000004-1161” que obliga al proveedor a llevarse la(s) llanta(s) sustituida(s) para su disposición final, que se administra mediante el SIGES (Sistema de Gestión de Suministros). Esto se desarrolló a partir de lo establecido 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...”.

Por consiguiente, se reafirma que la administración activa únicamente cumple con dos aspectos de los siete citados en la norma, mientras que para los restantes cinco, no se evidenciaron acciones documentadas por parte de la Comisión del Programa Gestión Ambiental Institucional que permitan garantizar el cumplimiento de la totalidad del decreto ejecutivo, el cual, referente a los “Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de Residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que comprenden la administración pública”, cita:

“Los aspectos contemplados en este Decreto Ejecutivo son de acatamiento obligatorio, aún en las instituciones que no cuenten con un Programa de Gestión Ambiental Institucional, el que deberá incorporarlos en los plazos establecidos por el Ministerio de Salud”. (El subrayado no es del texto original)

Referente a las funciones de la Comisión del Programa Gestión Ambiental Institucional el artículo 8 del Reglamento para la elaboración de programas de gestión ambiental institucional en el sector público de Costa Rica, establece:

“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.”

La Ley General de Control Interno dispone:

“Artículo 8 Concepto de sistema de control interno: 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 y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

“Artículo 10 Será 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”.

“Artículo 13 “...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”.

“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 trazados por la institución en el desempeño de sus funciones”.

Asimismo, en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022 se indica:

“Gestión y seguridad ambiental: La Caja Costarricense de Seguro Social gestionará bajo criterios ambientales técnicamente sustentados, la planificación, ejecución y el seguimiento de todos sus procesos, con el máximo nivel de compromiso para la sostenibilidad ambiental y la salud integral de las personas”.

Es criterio de este órgano de control y fiscalización que lo expuesto en el presente hallazgo obedece que las estrategias de implementación definidas por la Administración Activa para el cumplimiento de los lineamientos 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 comprenden la administración pública”, no son efectivas, generando que la CCSS no realice acciones obligatorias en materia ambiental y en apego a la normativa vigente, lo que imposibilita garantizar el manejo integral de los residuos, trasgrediendo el compromiso institucional con la salud pública y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Esta situación ocasiona incumplimiento a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico aplicable y debilita el sistema de control interno, el cual, entre sus objetivos establece la atención de las disposiciones normativas; además, resulta preocupante que seis años después de la emisión del decreto ejecutivo y tres años después de la emisión del informe de Auditoría ASAAI-13-2018, aún persista inacción por parte de la administración activa para garantizar el cumplimiento de la totalidad de las disposiciones del decreto.

CONCLUSIONES

Los resultados de la evaluación permitieron evidenciar que la administración activa no ha implementado, en su totalidad, las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo 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 comprenden la administración pública”.

Lo indicado reviste mayor relevancia si consideramos que la emisión del decreto se divulgó en marzo de 2015, es decir, han transcurrido más de seis años desde su vigencia y acatamiento obligatorio; por otro lado, este órgano de control y fiscalización, desde el año 2018, con la emisión del informe ASAAI-13-2018, del 21 de febrero 2018, se pronunció y recomendó los aspectos que debía mejorar esa administración, no obstante, más de tres años después, con esta nueva revisión, se constató que aún persisten elementos que deben ser corregidos de forma inmediata.

En ese contexto, resulta preocupante la inacción de la administración activa, siendo que sus actuaciones no demuestran un proceder diligente y oportuno que le permitan disponer de los mecanismos de control interno que garanticen el cumplimiento, en su totalidad, del Decreto Ejecutivo 38933-S.

Consecuente con lo indicado, se evidenció que la administración activa únicamente ha atendido dos puntos de los siete establecidos en el citado decreto, relativos a: (1) la identificación de las llantas como residuos de manejo especial, y (2) la disposición, en el Programa de Gestión Ambiental Institucional, de la obligación de comprar únicamente llantas a aquellos importadores o productores que se encuentren inscritos dentro de una unidad de cumplimiento.

En línea con lo anterior, esta Auditoría no constató, documentalmente, la atención de los siguientes aspectos:

- La emisión de estadísticas de gastos de compra, reencauche y de valorización o tratamiento por parte de un gestor autorizado en el Programa de Gestión Ambiental.
- La autorización 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,
- Que las llantas de uso por parte de la CCSS sean reencauchadas dos veces como máximo.
- La existencia del levantamiento de información sobre la cantidad de llantas con que CCSS dispone, y el promedio de vida útil estimado de las mismas, con el fin de asegurar su reencauche o su valorización o tratamiento, considerando al menos, lo dispuesto en la Ley para la Gestión Integral de Residuos.
- La remisión al Ministerio de Salud del reporte de seguimiento, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el decreto.

Lo anterior resulta preocupante, ya que la no atención del decreto ejecutivo emitido por la Presidencia de la República no es concordante con las obligaciones de la administración activa de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, lo cual va en detrimento del sistema de control interno, y el no acatamiento de estas disposiciones normativas podría acarrear eventuales responsabilidades administrativas o de otra índole.

RECOMENDACIONES

AL ING. JORGE GRANADOS SOTO, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Ejecutar las siguientes acciones:

- A. Analizar los hechos señalados en el presente informe y determinar las causas o limitaciones reales que han impedido, a la administración activa, el cumplimiento de las disposiciones establecidas 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 comprenden la administración pública”. Del análisis realizado, establezca una hoja de ruta que permita un mejor abordaje y cumplimiento de esa disposición normativa.
- B. Instruir a la arquitecta Paquita González Haug, coordinadora de la Comisión del Programa de Gestión Ambiental Institucional para que, en coordinación con la Dirección de Servicios Institucionales, diseñe e implemente los mecanismos de control que permitan cumplir la totalidad de las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo 38933-S, lo anterior, con la finalidad de subsanar las causas que originaron los hechos señalados en el hallazgo 1 del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá enviarse a la Auditoría Interna, en el plazo de 6 meses y posterior al recibo del presente informe, la documentación donde conste el análisis realizado, la hoja de ruta propuesta, así como los mecanismos de control que permitan el acatamiento de las disposiciones establecidas en el citado Decreto, por ende, será responsabilidad de esa Gerencia de Infraestructura y Tecnologías brindar seguimiento al tema para su debido cumplimiento.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los alcances del presente informe se comentaron con Lic. Steven Fernández Trejos, Asesor, Gerencia De Infraestructura y Tecnología, Arquitecta Paquita González Haug, Directora de la Dirección Administración de Proyectos Especiales y el Ingeniero Steve Rojas Zúñiga, Jefe de Área de Servicios Generales en reunión del 29 de octubre del 2021.

Al respecto, la administración realizó los siguientes comentarios:

En la presentación de los hallazgos, el Lic. Steve Rojas, manifestó que en el decreto ejecutivo donde se indica sobre la autorización a no considerar el costo económico como único factor relevante para la selección de los proveedores, es una decisión facultativa para la administración activa y no una directriz.

También mencionó, que el tema del reencauche tratado en el decreto, no todas las llantas se pueden reencauchar y solo se aplica para camiones pesados.

En relación a la recomendación 1 del informe se efectúan los siguientes comentarios:

La Arq. Paquita González Haug, manifiesta que la DAPE tiene a cargo la conducción del tema ambiental y desde ahí se pueden establecer los mecanismos de registro y reportar el cumplimiento de estas herramientas, según lo establecido en los lineamientos, pero la obligación para la implementación y registro de la información corresponde a las unidades ejecutoras. También manifiesta la Arq. González Haug, que el tema de los Programas de Gestión Ambiental fue llevado al consejo de presidencia ejecutiva y gerencias, haciéndoles saber que son 5 años consecutivos que la CCSS no supera calificación ante la DIGECA, por cuanto la información presentada en temas ambientales no abarca el 100% de institución. Comenta la Arq. González Haug, que los gerentes y la presidencia ejecutiva, tomaron la decisión y pidieron que se estableciera un vínculo entre la formulación del plan presupuesto y la obligación que todas las unidades tengan su Programa de Gestión Ambiental.

Motivo por el cual, argumenta la Arq. González Haug, la necesidad de agregar a otros actores en la recomendación 1, ya que no solo le corresponde a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías el cumplimiento de los lineamientos.

El Lic. Steven Fernández Trejos, Asesor de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, considerando lo indicado por la Arq. González Haug, resalta la segunda línea de la recomendación 1, donde dice:

“...efectúe las actividades que permitan implementar la totalidad de las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo...”

Indicando que la Gerencia y la DAPE como unidad conductora del Programa de Gestión Ambiental, le corresponde dotar de mecanismos a las unidades usuarias para desarrollar las actividades y disposiciones, pero no es de competencia de la Gerencia ni de la DAPE, el desarrollo de las actividades por cuanto las unidades usuarias se encuentran adscritas a una u otra gerencia.

Asimismo, indica el Lic. Fernández Trejos, que existe un enfoque distinto y una responsabilidad de cumplimiento distintas a lo planteado en la recomendación 1.

La Arq. González Haug, se pronuncia e indica que está en desacuerdo a que la recomendación 1 indique: “... que efectúe las actividades.” y propone cambiar la redacción por: “Que diseñe el mecanismo que permita implementar la totalidad de las disposiciones” e indica que debe de haber otra recomendación que diga que es responsabilidad de las unidades la implementación del mecanismo.

Por otra parte, el Lic. Steven Fernández Trejos, indica que el despacho de la gerencia comparte la posición externada por la Arq. González Haug.

Asimismo, la Arq. González Haug, señala que, si la recomendación 1 es dirigida a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, pero se incluye a la Dirección de Servicios Institucionales, la recomendación también debería ir dirigida al Gerente Administrativo. Comentario que es apoyado por Lic. Steven Fernández e indica que sería el ente auditor el encargado de determinar esta observación realizada.

En relación con el plazo de la recomendación 1, se solicita la ampliación del plazo a 6 meses por parte del Lic. Steve Rojas asimismo como de la Arq. González Haug.

Se procede a hacer lectura de la recomendación 2 y se comenta:

Sobre la recomendación 2 la Arq. González Haug manifiesta, que se le está pidiendo a la Gerencia De Infraestructura y Tecnologías que tome acciones en un alcance mayor al que tiene el Gerente, motivo por el cual la Arq. González Haug indica que la recomendación 2 debería de ir dirigida a la Gerencia General, para que esta instancia, pueda instruir a todas las gerencias y unidades la implementación del mecanismo que permita cumplir con el decreto ejecutivo.

Tal y como queda redactada la recomendación 2, la administración no la aceptaría en virtud que al existir más actores inmersos en el Proceso (Dirección de Servicios Institucionales, Unidades de la Gerencia Médica), no es factible para la GIT establecer las acciones antes esas instancias.

Por otro lado, se propone, redactar la recomendación 2, es los siguientes términos:

AL ING. JORGE GRANADOS SOTO, EN SU CALIDAD DE GERENTE DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

2. Analizar los hechos señalados en el presente informe y determinar las causas o limitaciones reales que han impedido, a la administración activa, el cumplimiento de las disposiciones establecidas 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 comprenden la administración pública” y, del análisis realizado y argumentos expuestos, establezca una hoja de ruta que permita un mejor abordaje y cumplimiento de esa disposición normativa.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá enviarse a la Auditoría Interna, en el plazo de 3 meses y posterior al recibo del presente informe, la documentación donde conste el análisis realizado y, la hoja de ruta propuesta.

El Lic. Steven Fernández Trejos, manifiesta en relación con el plazo de la recomendación 2, se solicita la ampliación del plazo a 6 meses.

CRITERIO DE LA AUDITORÍA

Esta Auditoría con respecto a la recomendación 1, considera pertinente variar la redacción donde se indica: “...efectúe las actividades...” y se sustituya por diseñar los mecanismos.

Adicionalmente se amplía el plazo de atención de la recomendación a solicitud de la administración activa a 6 meses.

Con relación a la propuesta de redacción de la recomendación 2, esta auditoría se encuentra anuente a que la administración ejecute un análisis de las limitaciones o causas que han impedido cumplir las disposiciones del Decreto Ejecutivo 38933-S y se establezca una hoja de ruta que permita el mejor abordaje y cumplimiento de esta disposición.

Finalmente, al considerarse que ambas recomendaciones lo que persiguen es un mejoramiento al sistema de control interno en cuanto al cumplimiento del Decreto Ejecutivo 38933-S, se unifican en una sola recomendación, para que sea atendida por la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías como responsable de la supervisión y seguimiento del tema y el Programa de Gestión Ambiental Institucional.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Bach. Adrián Fonseca Rodríguez
Asistente de Auditoría

Lic. Melvin Zúñiga Sedó, jefe
Subárea Infraestructura, Equipamiento y Producción

Lic. Alexander Nájera Prado, jefe
Área

ANP/MZS/AFR/lbc