

**INFORME SOBRE LA UTILIZACIÓN Y RESGUARDO DE VEHÍCULOS DE USO
ADMINISTRATIVO, ASIGNADOS A MIEMBROS DE LA DIRECCIÓN
SUPERIOR DEL IMAS**

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Origen	5
1.2 Objetivo	5
1.3 Alcance	5
1.4 Comunicación de resultados	6
2. RESULTADOS	6
2.1 Uso y pernoctación de los vehículos institucionales	6
2.2 Uniformidad en la rotulación de los vehículos administrativos.....	14
2.3 Salida no autorizada de vehículo institucional	16
2.4 Trámite inapropiado en la asignación de vehículo y en la elaboración de carné de conductor	17
3. CONCLUSIONES	18
4. RECOMENDACIONES	18
Al Consejo Directivo	20
A la Gerencia General	21
A la Sub Gerencia de Soporte Administrativo	21
5. OBSERVACIONES.....	22
5.1 Plazo para ejecutar las recomendaciones	22
5.2 Responsable del estudio	22

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME SOBRE LA UTILIZACIÓN Y RESGUARDO DE VEHÍCULOS DE USO ADMINISTRATIVO, ASIGNADOS A MIEMBROS DE LA DIRECCIÓN SUPERIOR DEL IMAS

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2013 y a raíz de la situación planteada por parte de la Subgerencia de Soporte Administrativo, mediante oficio SGSA.905-10-2013 del 18 de octubre de 2013, se realizó una auditoría de carácter especial cuyo objetivo fue determinar si, la utilización y el resguardo fuera de la jornada laboral de los vehículos de uso administrativo, asignados a miembros de la Dirección Superior (Gerente General, Subgerentes, Auditor y Subauditora General) del IMAS, se ajusta a lo dispuesto en la normativa legal y técnica.

El periodo del estudio comprendió del 26 de octubre de 2012 al 28 de mayo de 2014. Para efectos del trabajo, se analizó el oficio SGSA.905-10-2013 de la Subgerencia de Soporte Administrativo y sus anexos, documentos y formularios relacionados con la asignación, el control, la utilización y el resguardo fuera de la jornada laboral, de los vehículos administrativos asignados a la Dirección Superior, entre otros.

Seguidamente, se citan los resultados obtenidos de la revisión realizada:

- Uso y pernoctación de los vehículos institucionales.
- Uniformidad en la rotulación de los vehículos administrativos.
- Salida no autorizada de vehículo institucional.
- Trámite inapropiado en la asignación de vehículo y en la elaboración de carné de conductor.

De conformidad con los resultados obtenidos, existen situaciones donde eventualmente la utilización de los vehículos por parte de los miembros de la Dirección Superior del IMAS,

no se encuentra ajustada estrictamente a lo dispuesto en la normativa de rango legal y a las sanas prácticas en el adecuado uso de los bienes del erario público.

Esta situación, es causada fundamentalmente por una eventual ampliación de los parámetros de control estipulados en las normas de rango legal, contenida en normativa promulgada por el Instituto, la cual como indicó la Contraloría General de la República en el criterio vinculante N°4932, puede ser contraria al bloque de legalidad y a la debilidad e inconsistencia en la aplicación y observancia de los controles establecidos para los vehículos de uso administrativo, que prestan servicio a los funcionarios de la Dirección Superior en el desarrollo de sus funciones, situación que se considera imperativo enmendar.

En virtud de lo anterior, el Reglamento para la Administración y Prestación de Servicios de Transportes en el IMAS, así como las actividades que se ejecutan en la práctica requieren ser cuidadosamente revisadas, para ajustarlas debidamente a lo dispuesto en el bloque de legalidad y la normativa de control interno y reforzar los controles que permitan tener una garantía razonable de la correcta utilización de los vehículos de la institución, de manera que se suprima de forma expedita, cualquier disposición y/o práctica que no se ajuste correctamente a lo dispuesto en la Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial, el criterio vinculante DJ-0387-2013 de la Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República y el marco jurídico costarricense.

Finalmente, el estudio permitió detectar algunas oportunidades de mejora, en cuanto a la uniformidad en la rotulación de los vehículos administrativos, el control sobre la salida de los vehículos en la sede central y la asignación de vehículos a conductores sin que se hayan satisfecho los requisitos establecidos en la normativa institucional.

Con el fin de subsanar las debilidades detectadas, se giran tres recomendaciones al Consejo Directivo, una a la Gerencia General y tres a la Subgerencia de Soporte Administrativo.

INFORME SOBRE LA UTILIZACIÓN Y RESGUARDO DE VEHÍCULOS DE USO ADMINISTRATIVO, ASIGNADOS A MIEMBROS DE LA DIRECCIÓN SUPERIOR DEL IMAS

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El estudio a que se refiere el presente informe, se efectuó a raíz de la situación planteada por parte de la Subgerencia de Soporte Administrativo, mediante oficio SGSA.905-10-2013 del 18 de octubre de 2013, con respecto a las boletas de entrada y salida de algunos vehículos de uso administrativo, y en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2013 y corresponde a una auditoría especial.

1.2 Objetivo

El objetivo del estudio consistió en determinar si la utilización y resguardo fuera de la jornada laboral de los vehículos de uso administrativo, asignados a miembros de la Dirección Superior (Gerente General, Subgerentes, Auditor y Subauditora General) del IMAS, se ajusta a lo dispuesto en la normativa legal y técnica.

1.3 Alcance

El estudio se concretó al examen de los aspectos considerados en el objetivo del estudio y se circunscribió al período comprendido entre el 26 de octubre de 2012 al 28 de mayo de 2014.

Para efectos del trabajo realizado, se analizó el oficio SGSA.905-10-2013 de la Subgerencia de Soporte Administrativo, sus anexos, documentos y formularios relacionados con la asignación, el control, la utilización y el resguardo fuera de la jornada laboral, de los vehículos administrativos asignados a la Dirección Superior, entre otros.

El estudio se efectuó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE), el Manual de Procedimientos de Auditoría Interna del IMAS, así como las demás regulaciones de auditoría interna de aplicación y aceptación general, y considerando la siguiente normativa y/o criterio jurídico:

- Ley 9078 “Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial”, publicada en el Diario La Gaceta No.207, del 26 de octubre de 2012.
- Reglamento para la administración y prestación de servicios de transportes en el IMAS, publicado en el Diario La Gaceta No.53, del 17 de marzo de 2014.
- Reglamento para el servicio de transporte del IMAS, publicado en el Diario La Gaceta No.244, del 20 de diciembre de 2011.
- Reglamento Autónomo de Servicios del Instituto Mixto de Ayuda Social, publicado en el Diario La Gaceta No.9, del 13 de enero de 2000.
- Normas de control interno para el Sector Público, publicadas en el Diario La Gaceta No.26, del 6 de febrero de 2009.
- Oficio N°4932 del 22 de mayo de 2014 (DJ-0387-2013), de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.
- Oficio AJ-0267-03-2014 del 18 de marzo de 2014, emitido por la Asesoría Jurídica del Instituto Mixto de Ayuda Social.

1.4 Comunicación de resultados

En conferencia final realizada el 25 de junio del 2014, se presentaron los resultados del presente informe a la Máster Mayra Díaz Méndez, Gerente General y al Lic. Gerardo Alvarado Blanco, Subgerente de Soporte Administrativo; quienes manifestaron su aprobación y aceptación de las recomendaciones contenidas en él.

2. RESULTADOS

2.1 Uso y pernoción de los vehículos institucionales

De conformidad con el artículo 240 de la Ley N°7331 y sus reformas, el Presidente Ejecutivo, Gerente General, Subgerentes, Auditor y Subauditor Generales del IMAS, tenían asignado un vehículo de uso discrecional.

No obstante, a raíz de la entrada en vigencia de la Ley N°9078, “Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial”, publicada en el Alcance N°165 a la Gaceta N° 207, del 26 de octubre del 2012, se eliminó el uso de vehículos discrecionales por parte de los

titulares subordinados de la Dirección Superior del IMAS, a saber: Gerencia General, Subgerencia de Desarrollo Social, Subgerencia de Gestión de Recursos, Subgerencia de Soporte Administrativo, Auditor y Subauditora generales. Lo anterior, en virtud de que según lo dispuesto en el artículo 238, para el caso del IMAS, únicamente el Presidente Ejecutivo tiene asignado un vehículo de uso discrecional.

Dado lo anterior, mediante oficio GG-2339-10-2012 del 31 de octubre de 2012, la Gerenta General, Máster Mayra Díaz Méndez, dispuso en lo de interés, lo siguiente:

“(...)los vehículos que ya no disponen de la condición de uso discrecional y pasaron a ser de “uso administrativo”, quedarán dependiendo del titular subordinado que los venía utilizando, en función de las actividades, responsabilidades o funciones del cargo que desempeñe. Dichos titulares subordinados serán responsables de la custodia y uso que le otorguen al vehículo asignado, de conformidad con la normativa aplicable.”. (El subrayado no corresponde al texto original)

Asimismo, le solicitó al Lic. Ramón Alvarado Gutiérrez, quien en ese momento fungía como Coordinador del Equipo de Apoyo y Asesoría Administrativa, coordinar un proceso de análisis del Reglamento Interno de Transportes del IMAS vigente a esa fecha, con el objeto de ajustar dicha norma a lo establecido en la Ley N° 9078.

En relación con lo comentado, el artículo N°11 del “Reglamento para la administración y prestación de servicios de transportes en el IMAS” vigente, establece:

“Del lugar de permanencia de vehículos fuera de la jornada diaria. Los vehículos de uso administrativo general que se encuentren bajo la competencia directa del Área de Servicios Generales, deberán permanecer en las instalaciones del IMAS o en el lugar que dicha unidad justifique por escrito con copia al expediente del vehículo. (...). Los vehículos asignados a las personas que ocupen los cargos de Gerencia General, Subgerencias, Auditoría Interna y Subauditoría Interna, deberán documentar en el expediente de cada vehículo, el lugar de resguardo en horas no hábiles.”. (El subrayado no corresponde al texto original)

Se determinó que, mediante oficios SGSA-537-11-2012, SGDS-1852-11-2012, GG-2366-11-2012, AI-497-10-2012 y AI-498-10-2012, los funcionarios de la Dirección Superior del IMAS, indicaron el lugar donde eventualmente pernoctarían fuera de la jornada laboral, los vehículos que les fueron asignados, señalando como lugar de resguardo sus casas de habitación.

Por otra parte, de conformidad con la revisión selectiva de los formularios de “Solicitudes de servicios de transportes” y el “Registro de ingreso y salida de vehículos”, se determinó que en la mayoría de los casos, se elaboraron semanalmente y de forma continua

“Solicitudes de servicios de transporte”, de un mismo vehículo institucional para un mismo funcionario. Como ya se indicó, según lo dispuesto en el oficio GG 2239-10-2012, los vehículos que antes tenían placas particulares y estaban asignados como vehículos de uso discrecional, una vez cambiadas las placas oficiales, continuaron asignados a los funcionarios de la Dirección Superior, y bajo su custodia. Esta situación se confirma a partir de la revisión de las boletas de solicitud de vehículo, en las que se evidencia que recurrentemente se asigna el mismo vehículo al mismo funcionario durante el periodo de estudio.

Adicionalmente se determinó que los vehículos en algunos casos entraron y salieron diariamente del plantel de oficinas centrales de la institución y no pernoctaron en dichas instalaciones. Esta situación es recurrente durante el período evaluado en el estudio.

Además, en los informes quincenales presentados por funcionarios de la Dirección Superior no se detallan en la mayoría de los casos, las giras realizadas, inobservándose lo que establece el artículo N°9, del “Reglamento para la administración y prestación de servicios de transportes en el IMAS”, que se transcribe a continuación:

*“Artículo 9°—**Del control de entrada y salida.** (...). Para el caso de los vehículos asignados a las personas que ocupen los cargos de Gerencia General, Subgerencias, Auditoría Interna y Subauditoría Interna deberán presentar un informe quincenal de las giras realizadas, kilometraje de entradas y salidas, gasto de combustible, reparaciones realizadas, cambios de aceite, estado físico y cualquier mejora o desmejora en el activo asignado. Lo anterior, en razón de las responsabilidades y naturaleza del cargo y disponibilidad horaria requerida.”.* (El subrayado no corresponde al texto original)

En concordancia con lo expuesto en párrafos anteriores y como puede observarse, en el artículo 9 del Reglamento de repetida cita, la normativa menciona la asignación de vehículos de uso oficial, directamente a funcionarios en concreto, en este caso a los titulares subordinados que ocupan los cargos de Gerente General, Subgerentes, Auditor y Subauditor Generales.

Por otra parte, en la revisión de los adelantos de viáticos girados a estos titulares subordinados y registrados en el sistema SAP, se determinó que no se realizaron adelantos de viáticos para realizar giras en forma continua, sino que dependiendo del cargo, realizaron giras algunos días de la semana, o en forma esporádica.

De acuerdo con lo señalado puntualmente en los párrafos anteriores, se determinó que vehículos de uso administrativo asignados a funcionarios de la Dirección Superior, no pernoctaron en las instalaciones centrales del Instituto, sin que los mismos se encontraran

de gira, y en los formularios de control donde se reportan sus actividades, no se consigna que esta situación respondiera a situaciones ligadas y debidamente sustentadas en el cumplimiento de funciones oficiales de los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad el uso de estos vehículos.

En relación con lo expuesto, ante consulta de esta Auditoría, la Asesoría Jurídica Institucional, mediante criterio vertido con el oficio AJ-0267-03-2014, del 18 de marzo de 2014, indicó en lo de interés, lo siguiente:

“...Siendo así las cosas, en la normativa tanto legal como reglamentaria, no se hace distinción en cuanto a los lugares precisos para el resguardo de los vehículos institucionales, sin que se señale que deberán ser en predios o parqueos debidamente acreditados ante la Institución, sin embargo en aras de la protección de los mismos, es que para emitir la correspondiente autorización, deberá valorar la Unidad encargada, los sitios en donde se guardarán los vehículos, debiendo tener en cuenta aspectos que aseguren la debida salvaguarda del bien institucional./.

(...). Siendo así las cosas, los funcionarios que ostentan los cargos de Gerente General, los Subgerentes de Soporte Administrativo, Gestión de Recursos y Desarrollo Social, el Auditor y Subauditor General, con motivo de sus funciones y puesto en el cual se encuentran nombrados, deben trasladarse a sus casas de habitación, con activos institucionales, así como documentación con información sensible; por lo que deberá la Administración otorgar un grado mínimo de seguridad en este sentido, a efecto de proteger su integridad física, así como los bienes e información institucionales, en razón de un acto vandálico, por lo que es discrecionalidad de la Administración el conceder estas facilidades, llevando a cabo una valoración de los aspectos antes mencionados, tal y como lo permite la norma reglamentaria.”. (El subrayado no corresponde al texto original)

Además, agrega el criterio precitado, lo siguiente: *“(...). 2. En procura de la protección de la integridad física o protección de los activos institucionales, es que estos funcionarios podrán trasladarse a sus casas de habitación en los vehículos de uso administrativo, siempre en procura de salvaguardar sus vidas, tratándose de la complejidad de sus horarios.”.* (El subrayado no corresponde al texto original)

No obstante lo indicado por la Asesoría Jurídica del IMAS, ante algunas dudas surgidas con respecto al criterio emitido por ese despacho, esta Auditoría realizó la consulta ante la Contraloría General de la República, la cual fue resuelta mediante oficio N°4932 del 22 de mayo de 2014 (DJ-0387-2013, adjunto al presente informe), con el criterio vinculante de la División Jurídica de dicho Órgano Contralor, el cual en lo de interés, señaló lo siguiente:

“a. Sobre la posibilidad de que los vehículos pernocten fuera de las instalaciones de las administraciones públicas.

A tenor de lo indicado previamente, queda claro que la utilización del patrimonio público para la adquisición, uso o mantenimiento de vehículos oficiales y la regulación que se establezca al respecto, debe ser conforme a la razonabilidad del uso y estar lejos de un uso abusivo y arbitrario pues tales bienes son activos de las administraciones públicas y están directamente relacionados con las funciones que se ejercen y no pueden nunca llegar a constituirse en un beneficio personal ni para aprovechamiento o uso privativo.

(...), este Órgano Contralor advierte que, a tenor de la normativa antes identificada, en ningún supuesto se podría permitir que los bienes de la administración sean utilizados como bienes de uso privativo, ni que se utilicen en beneficio de los funcionarios, sino que su uso deberá estar estrechamente ligado al cumplimiento de las funciones que competen a la institución.

En ese sentido, la posibilidad de que los vehículos pernocten fuera de las instalaciones de la institución, deberá estar estrechamente ligada, y debidamente sustentada en el cumplimiento de las funciones de la administración, considerando también parámetros de eficacia y eficiencia en el uso razonable de los vehículos de la administración.

Esta situación debe considerar las particularidades y necesidades de cada administración en específico; por cuanto, no son pocas las instituciones públicas que, producto de sus obligaciones, requieren desplazarse largas distancias para cumplir con funciones de diversa naturaleza. Por tal razón, impedir que los vehículos pernocten fuera de las instalaciones de la institución, haría sumamente difícil dicho cumplimiento.

Claro está, lo anterior no significa que esta posibilidad erosione o diluya el estricto control en cuanto al uso de los vehículos que cada administración debe efectuar. De tal forma, corresponde a cada administración identificar cuáles serán los controles adecuados y suficientes, que permitan verificar el uso correcto de estos bienes; en cuyo caso, se deberán identificar mecanismos de supervisión efectivos que permitan identificar cuáles serán las condiciones particulares que se deben presentar para permitir que un vehículo oficial pernocte fuera de las instalaciones de la administración.

Por su parte, este tipo de controles deberán estar debidamente reglamentados sin perder de vista el acatamiento del bloque de legalidad y de la normativa de control interno relacionada con el uso responsable de los bienes públicos. También deberá ser parte de esta reglamentación aquellas sanciones que se deben estipular ante un eventual incumplimiento de los controles o un uso arbitrario de los bienes de la administración; responsabilidad que no solo recae en quien comete la falta, sino en quien le corresponde aplicar y fiscalizar los controles estipulados para tales

efectos; claro está, sin detrimento de las competencias de control y fiscalización superior con que cuenta esta Contraloría General.

2.2 El artículo 17 del Reglamento para la Administración y Prestación de los Servicios de Transportes del IMAS, dispone lo siguiente:

Artículo 17.—**Del uso de vehículos de uso administrativo general en días no hábiles y en jornada extraordinaria de trabajo.** La circulación de los vehículos del IMAS en jornada extraordinaria, estará restringida a la realización de labores imposterables, traslado de los miembros de Consejo Directivo por la urgencia o prolongación de las sesiones, giras del Consejo Directivo, la atención de emergencias o tareas relacionadas con funciones inherentes a la Institución, o cualquier otra que sea de interés público, para lo cual deberá contar con la autorización en la solicitud de servicios de transporte... (el subrayado no consta en el original)

Sobre el particular, la Contraloría General de la República, en el criterio N° 4932, precitado, indicó en lo de interés, literalmente lo siguiente:

b. Sobre la posibilidad de utilizar los vehículos oficiales para trasladar a los miembros de las Juntas Directivas.

(...), mediante el oficio N° 8593-2011 (DJ-10058-2011), del 09 de setiembre del año 2011, la División Jurídica del Órgano Contralor señaló:

Los razonamientos anteriores son en esencia suficientes a efectos de señalar la imposibilidad de asignar vehículos de la institución para el traslado de los directivos en las circunstancias descritas en la consulta.

(...). / Tal como se establece en el artículo 236 de la Ley de Tránsito, la asignación de los vehículos oficiales, debe responder a un fin de interés público. (En igual sentido se deben integrar los artículos 113 de la Ley General de la Administración Pública y 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento en la Función Pública)

Desde esa óptica, todo acto administrativo que implique la asignación de vehículos oficiales, más que a un aspecto de conveniencia, debe responder a un interés institucional, a principios de legalidad, igualdad, eficiencia y buen manejo de los fondos públicos. (...)

En esa inteligencia, el traslado en sí no es parte del servicio público, ya que ese desplazamiento se produce necesariamente como una consecuencia lógica y necesaria que debe asumir el funcionario tendiente a colocarse en las condiciones que le permitan cumplir con sus funciones, pero —el traslado mismo— no es parte de ellas en su esencia.(...)

En esos términos, asignar un vehículo en las circunstancias descritas en la consulta, implicaría una transgresión al ordenamiento de control y fiscalización de los fondos públicos, se crearía un privilegio irregular contrario a los principios de igualdad, razonabilidad y sana administración de los fondos públicos, y en perjuicio directo del interés público, permitiendo una retribución paralela en perjuicio del erario, cargando a la administración con una serie de costos administrativos extraordinarios que ya se encuentran cubiertos por el monto que se cancela por concepto de dietas.

*Sin mayor preámbulo, la suma de los elementos descritos nos llevan a sostener que **de acuerdo al principio de legalidad contenido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, no resulta procedente asignar vehículos institucionales a efectos de trasladar los señores (as) miembros de la Junta Administrativa a las sesiones que asisten en cumplimiento de los deberes** que les han sido asignados y que éstos han jurado cumplir en apego de las leyes y reglamentos que les son aplicables.” (El subrayado no corresponde al texto original)*

Resulta indispensable aclarar que, a pesar de que este oficio se emitió cuando aún estaba vigente la anterior versión de la llamada Ley de Tránsito, la obligación legal sobre el manejo adecuado de los vehículos de uso administrativo no ha sufrido mayores modificaciones.

(...). / A partir de lo anterior, sería evidente entonces que este tipo de prácticas constituyen faltas graves que perjudican el uso eficiente de los recursos de la administración, ya que se estaría permitiendo que este tipo de vehículos se utilice para fines distintos a los estipulados tanto en la normativa de tránsito como en el resto del bloque de legalidad, específicamente en cuanto a la normativa de control interno y a la tutela efectiva del principio de legalidad.

Ahora bien, considera esta Contraloría General que esta advertencia también aplica para cualquier funcionario de la institución, por cuanto, como se indica, el traslado del funcionario desde su casa de habitación hasta la oficina, no constituye un elemento intrínsecamente ligado con el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, se podría indicar que esta constituye una obligación que recae sobre cada funcionario; quien precisamente deberá utilizar sus propios medios para cumplir con esa obligación.

Se estaría permitiendo un uso irregular si se autoriza que los vehículos administrativos sean utilizados para transportar a los funcionarios desde y hacia sus casas de habitación, por cuanto, la necesidad de transportarse constituye una obligación propia del funcionario, que no está ligada directamente con el ejercicio

de sus funciones ni con la satisfacción del interés público que, mediante el cumplimiento de sus deberes, está destinado a cumplir.

En ese mismo sentido, considera esta Contraloría General que aquella normativa de infralegal que permita este tipo de prácticas, podría considerarse contraria al bloque de legalidad, en cuyo caso, la promulgación y aplicación de este tipo de normas, podría acarrear responsabilidad administrativa, civil e incluso penal. Ahora bien, corresponde a cada administración efectuar un análisis serio, en estricto apego al bloque de legalidad, y considerando los parámetros antes mencionados para efectos de corregir, oportunamente, cualquier inconsistencia en la práctica o aquella normativa reglamentaria que amplíe, de forma irregular, los parámetros de control estipulados en las normas de rango legal.

(...)/ Corresponde a cada administración pública efectuar el análisis respectivo de sus prácticas y su normativa interna, con el propósito de definir si existen irregularidades en el manejo y control de los vehículos oficiales. En cuyo caso, deberá promover, a la brevedad posible, las modificaciones pertinentes para ajustar sus prácticas y la normativa infralegal al parámetro estipulado en normativa de control interno y es estricto apego al bloque de legalidad. / (...).".
(Los subrayados no corresponden al texto original)

Respecto de la prohibición de que los vehículos de uso administrativo se constituyan en un beneficio personal o uso privativo, y en relación con la situación específica determinada en el estudio, sobre la asignación de vehículos de uso administrativo a titulares subordinados de la Dirección Superior, conviene también reseñar lo indicado por el Órgano Contralor, en el criterio de anterior cita:

"(...)/ En otros términos, la normativa antes indicada estipula una lista taxativa de los funcionarios públicos que, como consecuencia de su jerarquía e investidura, se les ha asignado un vehículo de uso discrecional, con el único propósito de facilitar el cumplimiento de las labores que su cargo demanda. La autorización para utilizar vehículos discrecional o semidiscrecionales, deriva de la especial condición de funcionario legitimado, por tratarse de un gestor en la toma de decisiones dentro de la jerarquía propia de la Administración Pública para la cual labora. Es por esta razón que el legislador indicó específicamente cuales serían los puestos que cuentan con la posibilidad de utilizar vehículos de esa naturaleza.

Es claro entonces que, cualquier práctica o normativa infralegal que pretenda modificar o ampliar el uso de los vehículos oficiales fuera de los parámetros dados por el legislador, se deberá considerar contraria a la normativa de orden público que regula la clasificación que impone las restricciones citadas para el uso de este tipo de bienes públicos./.

(...), esta Contraloría General recalca que, en aras del acatamiento de la normativa vigente, y como mecanismo de tutela efectiva del uso adecuado de los fondos públicos, ninguna administración pública podría permitir ninguna práctica

que amplíe la lista taxativa de los vehículos de uso discrecional y semidiscrecional prevista en el numeral 238 de la Ley N° 9078; esto también incluye la emisión de normativa de rango inferior al texto legal que incluya en su redacción alguna posibilidad de permitir este tipo de abusos; de lo contrario, estaría incurriendo en faltas graves que, como se indicó previamente, podrían acarrear responsabilidades de tipo administrativo, civil e incluso penal.”. (Los subrayados no corresponden al texto original)

En síntesis, como puede observarse, del criterio vertido por la Contraloría General de la República, se desprende que las situaciones determinadas en el estudio, no se ajustan a un correcto y adecuado uso de los vehículos institucionales, situación que se deriva de una ampliación de los parámetros de control estipulados en las normas de rango legal, que podría considerarse contraria al bloque de legalidad, contenida en la normativa promulgada por el Instituto, en este caso particular, en el Reglamento para la Administración y Prestación de los Servicios de Transportes en el IMAS y a la debilidad e inconsistencia en la aplicación y observancia de los controles establecidos para los vehículos de uso administrativo, que prestan servicio a los funcionarios de la Dirección Superior en el desarrollo de sus funciones, situación que es imperativo corregir. Para el caso del Reglamento para la Administración y Prestación de los Servicios de Transportes en el IMAS, esta ampliación que podría ir más allá de lo autorizado por normas de rango legal, según el criterio emitido por el Órgano Contralor, se encuentra por ejemplo, en los artículos 5, 9, 11, 17 y 18.

2.2 Uniformidad en la rotulación de los vehículos administrativos

En la inspección visual de los vehículos de uso administrativo, se observó que a las unidades móviles asignadas a la Gerente General, Subgerentes, Auditor y Subauditora General, tienen rotulado un logotipo diferente al Logotipo oficial del IMAS, que es el que tiene estampado el resto de la flotilla vehicular del Instituto.

Adicionalmente, a varios de los vehículos de uso administrativo, no se les agregó el número de placa en la parte frontal, trasera y/o en los costados. Estas situaciones pueden apreciarse en las siguientes fotografías:



Al respecto, la Ley No.9078 “Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial”, en el artículo 236, “*Vehículos oficiales del Estado*”, ordena: “*Los vehículos oficiales del Estado están sujetos a las limitaciones de esta ley./ (...), deberán rotularse con los respectivos distintivos institucionales, de conformidad con lo que se establezca reglamentariamente (...).*”.

Complementariamente, el artículo No.7 del “Reglamento para la administración y prestación de servicios de transportes en el IMAS”, establece: “**Del uso de emblemas y placas en vehículos.** Todos los vehículos del IMAS, excepto el de uso discrecional, deberán cumplir con los siguientes requisitos de orden administrativo para que puedan circular:/ a. Llevar el logotipo del IMAS en ambas puertas delanteras./ b. Llevar el número de unidad en la parte delantera, trasera y puertas delanteras./ c. Llevar la indicación de “USO OFICIAL”, en ambos costados./ d. Tener placa de matrícula de uso oficial y el dispositivo de identificación./ Para el caso del vehículo de uso discrecional el mismo deberá de portar con placa de matrícula y el dispositivo de identificación correspondiente. (El subrayado no corresponde al texto original)

Adicionalmente, las Normas de control interno para el Sector Público, en la norma 4.3 “*Protección y conservación del patrimonio*”, dispone: “*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, (...) correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, (...), tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos (...).*”.

La situación anteriormente descrita, no se ajusta estrictamente a lo dispuesto en el Reglamento de repetida cita, en cuanto a la rotulación del logotipo oficial institucional en los vehículos de uso administrativo.

2.3 Salida de vehículo institucional no autorizada

El 22 de octubre del año 2013, el funcionario del Equipo de Transportes, Nelson Uba Fernández retiró de la Sede Central del IMAS, el vehículo administrativo placa 261-316, asignado al Subgerente de Soporte Administrativo, para llevarlo a reparar a un taller mecánico; no obstante, para ello no se elaboró el formulario F TRA 01 “Solicitud de servicios de transporte” correspondiente. Asimismo, el oficial de seguridad aparentemente no impidió la salida del vehículo, ni se elaboró el formulario F TRA 02 “Registro de ingreso y salida de vehículos”.

Por otra parte, se determinó que los oficiales de seguridad no utilizan el formulario F TRA 02 “Registro de ingreso y salida de vehículos”, para los vehículos administrativos asignados a la Administración Superior, que se estacionan en la parte exterior del edificio central.

En cuanto a la supervisión que se debe ejercer sobre el uso de los vehículos de uso administrativo, la sub norma 4.5.1, “*Supervisión constante*”, de las Normas de control interno para el Sector Público, establece: “*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.*”.

Además, el artículo No.10 del Reglamento para la Administración y Prestación de los Servicios de Transportes del IMAS, dispone: “*Del control de salida y regreso. Todos los vehículos de uso administrativo del IMAS, estarán sometidos a un control de salida y regreso, mediante declaración jurada del conductor o responsable de la gira, quien deberá completar el formulario respectivo. Además, ningún vehículo podrá salir de las instalaciones del IMAS o de las Áreas Desconcentradas, sin el formulario en el que se autoriza la solicitud de servicios de transporte./ El Área de Servicios Generales dispondrá de los controles que sean necesarios para la supervisión de la salida y regreso de los vehículos institucionales. En las Áreas Desconcentradas, en ausencia de servicio de vigilancia, el responsable será el Gerente de Área Regional o Administrador General de Empresas Comerciales, o en su defecto, la persona que éste designe.*”. (El subrayado no corresponde al texto original).

Asimismo, el Reglamento Autónomo de Servicios del Instituto Mixto de Ayuda Social, en el artículo No.107, establece: “*Son obligaciones de los servidores:/ (...)/ 21) Cumplir estrictamente con las disposiciones de los reglamentos de gastos de viaje, uso del servicio de transporte para los funcionarios de la institución y otros reglamentos que se relacionen con el quehacer de su trabajo.*”. (El subrayado no corresponde al texto original).

Adicionalmente, mediante oficio ASG-294-10-2013 del 7 de octubre de 2013, la Jefatura del Área de Servicios Generales, giró instrucciones, entre otros, al funcionario Fernando Brenes Campos, en cuanto a dar seguimiento: “*...para que los Oficiales que se ubican en los puestos donde ingresan y salen los vehículos (...), llenen correctamente el formulario F TRA 02 de*

todos los vehículos y los envíen junto con la copia que conservan de la Solicitud de Servicios F TRA 01 que le corresponde a la oficina de Transportes (...).”. (El subrayado no corresponde al texto original).

Lo descrito es producto de la omisión por parte de funcionarios del Equipo de Transportes, de la elaboración y autorización de la “Solicitud de servicios de transporte”, previo al retiro del vehículo institucional y su traslado al taller mecánico, y a una inadecuada inspección del oficial de seguridad, con respecto a permitir la salida de vehículos con conductores no autorizados y omitir en algunos casos, el uso del formulario F TRA 02 “Registro de ingreso y salida de vehículos”, lo que constituye un debilitamiento de los controles sobre el uso adecuado de los vehículos de uso administrativo.

2.4 Trámite inapropiado en la asignación de vehículos y en la elaboración de carné de conductor

En la revisión de permisos de conducir a los funcionarios de la Dirección Superior que tienen asignados vehículos de uso administrativo, se determinó que al 30 de octubre del 2013, el Subgerente de Captación de Recursos, no había presentado ante el Equipo de Transportes ni en el Área de Servicios Generales, la “Solicitud de confección de carné para conducción de vehículos IMAS”, por lo que no estaba inscrito como conductor institucional; no obstante, tiene un vehículo asignado y cuenta con el respectivo carné de conductor que emite el Área de Desarrollo Humano.

Al respecto, el Reglamento para la Administración y Prestación de los Servicios de Transportes del IMAS del IMAS, en el artículo 25, dispone: “De las personas autorizadas para conducir vehículos. Únicamente están autorizadas para conducir vehículos de uso administrativo general los conductores que se encuentren inscritos en el registro que llevará el Área de Servicios Generales.”, y en el artículo 27, se establece: “De la autorización para conducir vehículos del IMAS. La Coordinación del Área de Servicios Generales autorizará la conducción de vehículos de la Institución a aquellos funcionarios que así lo requieran para el adecuado desempeño de sus labores. Para ello, el funcionario presentará en el Área de Servicios Generales el formulario correspondiente debidamente completo, así como original y copia de la licencia de conducir vigente otorgada por la Dirección General de Tránsito del MOPT. De igual forma, presentará el formulario con el que se gestionará la impresión de la tarjeta electrónica que le permitirá tener acceso a combustible. Cumplidos estos requisitos los funcionarios se incorporarán en un registro de conductores y el Área de Servicios Generales comunicará a Desarrollo Humano que puede proceder a la confección del respectivo carné.”. (El subrayado no corresponde al texto original).

Dicha situación se originó aparentemente debido a que al ingresar a laborar a la institución, el Subgerente de Gestión de Recursos, el Área de Desarrollo Humano le confeccionó simultáneamente tanto el carné de funcionario como el de conductor institucional, pese a no estar inscrito en los registros de los conductores autorizados, incumpléndose con la

normativa interna institucional. Adicionalmente, El Equipo de Transportes le asignó un vehículo de uso administrativo, para ser conducido por este funcionario.

3. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados obtenidos, existen situaciones donde eventualmente la utilización de los vehículos por parte de los miembros de la Dirección Superior del IMAS, no se encuentra ajustada estrictamente a lo dispuesto en la normativa de rango legal y a las sanas prácticas en el adecuado uso de los bienes del erario público.

Esta situación, es causada fundamentalmente por una eventual ampliación de los parámetros de control estipulados en las normas de rango legal, contenida en normativa promulgada por el Instituto, la cual como indicó la Contraloría General de la República en el criterio vinculante N°4932, puede ser contraria al bloque de legalidad y a la debilidad e inconsistencia en la aplicación y observancia de los controles establecidos para los vehículos de uso administrativo, que prestan servicio a los funcionarios de la Dirección Superior en el desarrollo de sus funciones, situación que se considera imperativo enmendar.

En virtud de lo anterior, el Reglamento para la Administración y Prestación de Servicios de Transportes en el IMAS, así como las actividades que se ejecutan en la práctica requieren ser cuidadosamente revisadas, para ajustarlas debidamente a lo dispuesto en el bloque de legalidad y la normativa de control interno y reforzar los controles que permitan tener una garantía razonable de la correcta utilización de los vehículos de la institución, de manera que se suprima de forma expedita, cualquier disposición y/o práctica que no se ajuste correctamente a lo dispuesto en la Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial, el criterio vinculante DJ-0387-2013 de la Asesoría Jurídica de la Contraloría General de la República y el marco jurídico costarricense.

Finalmente, el estudio permitió detectar algunas oportunidades de mejora, en cuanto a la uniformidad en la rotulación de los vehículos administrativos, el control sobre la salida de los vehículos en la sede central y la asignación de vehículos a conductores sin que se hayan satisfecho los requisitos establecidos en la normativa institucional.

4. RECOMENDACIONES

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley N° 8292 “Ley General de Control Interno”, disponen de 30 días hábiles en el caso del Consejo Directivo y de 10 días hábiles para los Titulares Subordinados, contados a partir de la fecha de recibido de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones que les correspondan.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos 12, 36, 37, 38 y 39 de la Ley N° 8292:

“Artículo 12. “-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: (...)/ c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan. (...).

Artículo 36. “-Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:/ a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados./ b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes./ c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37. “-Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38. “-Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas./ La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del

jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994.

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. (...)”.

En “casos excepcionales”, cuando de forma justificada la administración requiera ampliar el plazo, la dependencia respectiva debe presentar ante esta Auditoría Interna para su análisis y antes del vencimiento de la recomendación, una solicitud de prórroga indicando el motivo que le impide cumplir con la recomendación en el plazo acordado, los avances alcanzados y la nueva fecha propuesta.

Al Consejo Directivo

4.1 Ordenar a la Gerente General, presentar en un plazo perentorio de un mes, una propuesta de modificación del Reglamento para la Administración y Prestación de los Servicios de Transportes en el IMAS, que atienda los siguientes aspectos:

- a) Suprimir la posibilidad de que se asignen vehículos oficiales “de uso administrativo” a funcionarios del Instituto.
- b) Modificar el contenido de los artículos 5, 9, 11, 17 y 18 para que se ajusten debidamente al bloque de legalidad y a la normativa de control interno relacionada con el uso responsable de los bienes públicos, de conformidad con lo expuesto en el criterio vinculante N° 4932 del 26 de mayo del 2014.
- c) Identificar e incorporar los controles adecuados y suficientes que permitan verificar el correcto uso de los vehículos de la institución; así como los mecanismos de supervisión que permitan identificar las condiciones particulares que se deben presentar para permitir que un vehículo “de uso administrativo” pernocte fuera de las instalaciones del IMAS, para lo cual se deberá tomar en consideración el acatamiento del bloque de legalidad y la normativa de control interno relacionada con el uso responsable de los bienes públicos, en los términos expuestos en el criterio vinculante N° 4932, emitido por la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

4.2 Ordenar a la Gerencia General, girar instrucciones para que de manera inmediata se deje sin efecto la autorización emitida por esa dependencia, mediante el oficio GG -2339-10-2012 del 31 de octubre de 2012, en la cual se asignó a la Gerente General, Sub Gerentes, Auditor y Subauditora Generales, la custodia y uso de vehículos de “uso administrativo”. **(Resultado 2.1)**

4.3 Ordenar a la Gerente General, disponer las acciones administrativas correspondientes para que de manera inmediata todos los vehículos de uso administrativo sean rotulados conforme lo establece el Reglamento para la administración y prestación de servicios de transportes en el IMAS y porten el logotipo oficial del IMAS. . **(Resultado 2.2)**

4.4 Ordenar a la Sub Gerencia de Soporte Administrativo implementar los mecanismos de control pertinentes y girar las instrucciones respectivas para que los vehículos del Instituto no puedan pernoctar en las casas de habitación de los funcionarios del IMAS, ni en ningún otro lugar, si de manera previa y fundamentada no se demuestra un uso conforme al cumplimiento de las funciones del IMAS. **.(Resultado 2.1).**

A la Gerencia General

4.5. Girar instrucciones al Área de Desarrollo Humano, para que los carné de conducción institucional, se confeccionen únicamente cuando lo solicite formalmente el Área de Servicios Generales, en apego a la normativa institucional. **(Resultado 2.4)**

Al Sub Gerente de Soporte Administrativo

4.6. Establecer medidas correctivas para que todos los vehículos administrativos que salgan de la Institución, incluso los que van hacia un taller, cuenten con la respectiva “Solicitud de servicios de transporte” aprobada y que el oficial de seguridad impida la salida de cualquier vehículo, que incumpla dicha disposición. **(Resultado 2.3)**

4.7. Establecer medidas correctivas, de tal forma que el Area de Servicios Generales, exija y revise que a todos los vehículos administrativos sin excepción, se les confeccionen las fórmulas de “Registro de Ingreso y Salida de Vehículos”, incluso aquellos vehículos que por cuestiones de falta de espacio, se parquean en las afueras del edificio, pero que no obstante, están disponibles para el cumplimiento de las funciones de la Institución. **(Resultado 2.3)**

4.8. Establecer medidas correctivas, para evitar que se le asigne a un funcionario la conducción de un vehículo institucional, hasta tanto no se encuentre debidamente inscrito en los registros de conductores autorizados del Área de Servicios Generales. **(Resultado 2.4)**

5. OBSERVACIONES

5.1 Plazo para ejecutar las recomendaciones

El plazo se establece de acuerdo con lo pactado con la Jefatura de la Unidad correspondiente, en el Acta de Conferencia Final, como a continuación se señala:

Nº Rec	Responsable del cumplimiento	Fecha de presentación	Fecha de cumplimiento
4.5	Gerente General	25/06/2014	30/07/2014
4.6	Sub Gerente Soporte Administrativo	25/06/2014	30/07/2014
4.7	Sub Gerente Soporte Administrativo	25/06/2014	30/08/2014
4.8	Sub Gerente Soporte Administrativo	25/06/2014	30/09/2014

5.2 Responsable del estudio

El estudio fue realizado por el funcionario de esta Auditoría Interna, Lic. Alexander Ramírez Mussio, bajo la supervisión del Máster Wady Solano Siles, Encargado de Proceso.

Hecho por
Lic. Alexander Ramírez Mussio
AUDITOR EJECUTOR

Revisado y aprobado por
Máster. Wady Solano Siles
ENCARGADO DE PROCESO

AUDITORÍA INTERNA
Julio, 2014