AUD. 013-2022

INFORME DEL ESTUDIO SOBRE EL PROCESO Y MANEJO DE EXCEDENTES DE MERCANCÍAS

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 2
1. INTRODUCCIÓN 3
1.1. Origen del Estudio 3
1.2. Objetivo General 3
1.3. Alcance y Periodo de Estudio 3
2. RESULTADOS 4
2.1. Actividades de Control 4
2.1.1 Manejo y control de los excedentes de mercancías 4
2.1.2 Saldos contables 7
3. CONCLUSIONES 9
4. RECOMENDACIONES 10

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La normativa aplicable y los procesos realizados por parte de la Administración de Empresas Comerciales con relación al manejo de excedentes de mercancías.

¿Por qué es importante?

El estudio es de relevancia por cuanto permite evaluar y verificar los controles y procedimientos aplicados en los procesos para el manejo de excedentes de mercancías en las Empresas Comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social, esto de acuerdo con la normativa externa aplicable (Ley General de Aduanas 7557 y su Reglamento Decreto N° 25270-H).

¿Qué encontramos?

El Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1 no incluye actividades relacionadas con el proceso y manejo de excedentes de mercancías (sobrantes), ni actividades de control que permitan mitigar los riesgos relacionados en el proceso, por lo que dicho manual presenta un desalineamiento con la normativa externa de la Dirección General de Aduanas, la Ley General de Aduanas 7557 y su Reglamento Decreto N° 25270-H, esto con relación a las actividades que Empresas Comerciales debe aplicar en el manejo de excedentes de mercancías.

La Administración de Empresas Comerciales aplica como metodología en el manejo de excedentes de mercancías el artículo 56 de la Ley General de Aduanas, así como otras actividades con las cuales evita el envío de mercancías de más en las órdenes de compra, lo cual ha generado resultados positivos en vista de que desde abril del 2018 a la fecha no se generan artículos sobrantes, además, considera esas mismas actividades como puntos de control para mitigar los riesgos asociados a los procesos en el envío y el manejo de excedentes de mercancías, no obstante, esas actividades no se encuentran documentadas en el Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1, ni en otro documento normativo interno relacionado.

Los artículos excedentes (sobrantes) que la Administración de Empresas Comerciales mantenía en custodia, presentan diferencias en su valor y cantidad de artículos entre la fecha en la que se reportan a la Aduana Santamaría y la fecha de liquidación.

¿Qué sigue?

Esta Auditoría Interna mediante el AUD 040-2015 definió la recomendación 4.18 para subsanar las deficiencias determinadas que guardan similitud con los resultados obtenidos en el estudio en referencia; sin embargo, considerando que dichas recomendaciones no han sido implementadas a la fecha del presente informe se omite y se queda a la espera del cumplimiento de las mismas.

AUD. 013-2022

INFORME DEL ESTUDIO SOBRE EL PROCESO Y MANEJO DE EXCEDENTES DE MERCANCÍAS

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

Esta auditoría obedece a la programación del Plan Anual de Auditoría, la cual forma parte de sus objetivos de estudios a realizar en el periodo 2021.

1.2. Objetivo General

Verificar si los excedentes de mercancías cuentan y se procesan de acuerdo con la normativa interna y la Ley General de Aduanas y su Reglamento.

1.3. Alcance y Periodo de Estudio

El estudio consistió en analizar y evaluar el proceso y manejo de excedentes de mercancías de las Empresas Comerciales del Instituto Mixto de Ayuda Social.

El periodo del estudio comprendió del 1 de enero al 31 de octubre del 2021, con el fin de verificar el proceso y manejo en los excedentes (sobrantes) de mercancías.

El estudio se lleva a cabo de conformidad con lo dispuesto en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del IMAS, el Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna del IMAS; así como el siguiente bloque de legalidad:

- Ley General de Control Interno N° 8292, vigente desde el 04 de septiembre de 2002.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, (N-2-2009-CO-DFOE), vigente desde el 06 de febrero de 2009.
- Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1.

- Ley General de Aduanas N° 7557
- Reglamento a la Ley General de Aduanas 7557
- Reforma a la Ley General de Aduanas N° 8373
- Guía Aduanera de Costa Rica

2. RESULTADOS

2.1. Actividades de Control

2.1.1 Manejo y control de los excedentes de mercancías

La Administración de Empresas Comerciales (en adelante AEC) no incluye en el Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1,[1] actividades relacionadas con el proceso y manejo de excedentes de mercancías (sobrantes), ni actividades de control que permitan mitigar los riesgos relacionados, lo cual implica que dicho Manual presenta un desalineamiento con la normativa externa de la Dirección General de Aduanas[2] en cuanto a las actividades que, Empresas Comerciales debe aplicar con respecto al manejo de excedentes de mercancías.

Al respecto, se determinó que la AEC utiliza como metodología en el manejo de excedentes de mercancías la coordinación con proveedores, revisión minuciosa de facturas y cesiones de derecho de productos, además, de aplicar el artículo 56 de la Ley General de Aduanas, con lo cual mitiga el envío de mercancías de más en las órdenes de compra que realiza a sus proveedores, considerando esas mismas actividades como puntos de control para mitigar los riesgos asociados, no obstante, esas actividades no se encuentran documentadas en el Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1.

En este sentido, la Ley General de Control Interno número 8292 en su artículo 2º –Definiciones, inciso "g", establece que las Actividades de Control son: "políticas y procedimientos que permiten obtener la seguridad de que se llevan a cabo las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, por los jerarcas y los titulares subordinados para la consecución de los objetivos del Sistema de Control Interno (SCI)".

[1] Aprobado mediante IMAS-GG-1926-2021 del 1 de setiembre del 2021.

[2] El Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Aduanas como ente regulador de la actividad de importación y comercialización de productos libres de impuestos, emite normativa en la cual establece las actividades que deben de realizar los Auxiliares de la Función Pública Aduanera con relación a los excedentes de mercancías (sobrantes), la cual permite la definición de actividades de control que brinden seguridad razonable en el manejo de esos artículos, sin embargo, esas actividades no son consideradas en los procesos que aplica la Administración de Empresas Comerciales en su actividad comercial referente al manejo de productos sobrantes.

Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en el capítulo cuatro: Normas Sobre Actividades de Control, artículo 4.1 Actividades de Control establece lo siguiente:

> "El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.
>
> El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante".

Por su parte, el Reglamento a la Ley General de Aduanas, Decreto N° 25270-H en su artículo 258 establece:

> "Los sobrantes y faltantes de mercancías se detectarán en el ingreso al finalizar la descarga del medio de transporte o, en los depósitos aduaneros u otro auxiliar autorizado, al momento de la recepción al finalizar la descarga de la mercancía en sus instalaciones.
>
> El transportista o su representante, el exportador o embarcador y el consignatario[3], en su caso, deberán justificar los faltantes o sobrantes de mercancías en relación con la cantidad consignada en el manifiesto, dentro del plazo máximo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de:
>
> a. El registro ante la aduana de la comunicación del sobrante o faltante, si se hubiere detectado en la descarga del medio de transporte que las ingresó al puerto.
>
> b. El registro ante la aduana de la comunicación del ingreso de las mercancías a las bodegas del depositario, si se hubiere detectado en la descarga de la unidad de transporte en un depósito.

[3] Es la persona que el contrato de Transporte establece como destinatario de la mercancía, artículo 4° Definiciones, Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA III). Ley 8360

La reforma a la Ley General de Aduanas en el punto 14 reforma el artículo 28 establece:

> "Concepto de auxiliares. Se considerarán auxiliares de la función pública aduanera, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que participen habitualmente ante el Servicio Nacional de Aduanas, en nombre propio o de terceros, en la gestión aduanera.
>
> Los auxiliares serán responsables solidarios ante el Fisco por las consecuencias tributarias derivadas de los actos, las omisiones y los delitos en que incurran sus empleados acreditados ante el Servicio Nacional de Aduanas, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que dichos empleados queden sujetos legalmente".

La situación anterior obedeció a que la Administración de Empresas Comerciales, omite incluir en el Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1, actividades relacionadas con el manejo y control de excedentes de mercancías, debido a que desde el inicio de las gestiones de la última liquidación de artículos sobrantes en abril del 2018, no reciben productos de más en los envíos de mercancías que realizan sus proveedores con las órdenes de compra, no obstante, dicha circunstancia no mitiga el riesgo relacionado.

La no consideración de actividades relacionadas con el manejo de excedentes de mercancías en el Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1, crea incumplimiento entre la normativa interna y externa, además, genera diferencia de criterios subjetivos en el manejo de esos productos excedentes por parte del personal encargado de ejecutar el proceso, así como un incremento en el riesgo de sanción por parte de la Dirección General de Aduanas.

Es importante indicar, que por medio del "**INFORME DEL ESTUDIO SOBRE DIFERENTES ASPECTOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES, RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS COMERCIALES DEL IMAS"**, esta Auditoría comunicó resultados similares y emitió la recomendación N°4.18, de la cual se extrae lo siguiente:

"4.18. Elaborar un manual de procedimientos con sus respectivos formularios, que regule la administración y la interrelación del inventario de mercaderías de las Tiendas Libres en todas sus modalidades (Bodega Principal, Reexportación, Promociones, Reparaciones, Destrucción, Tiendas Libres), en el que se detallen claramente los responsables, los procesos y controles que se deben ejecutar desde el arribo de la unidad de transporte a la bodega principal, la descarga, recepción, revisión, conteo, determinación y reporte de sobrantes y faltantes a la Administración y a la Aduana, elaboración de ajustes, costeo, ubicación, traslados y la entrega final de las mercancías a los correspondientes destinatarios. /…/. "

En relación con lo expuesto anteriormente, es importante indicar que dicha recomendación cuenta con una ampliación de plazo por parte de esta Auditoría hasta el 31 de diciembre del 2022, por lo que no se emite recomendación al respecto.

2.1.2 Saldos contables

La Administración de Empresas Comerciales (AEC) mantiene la cuenta contable "Reexportaciones"[4] con saldo cero, de igual manera la bodega de "Producto para Destrucción" en la que, en recinto aparte, se almacenan los productos sobrantes, se encuentra vacía con respecto a esos artículos, sin embargo, los productos sobrantes que mantenían en custodia del 2009 al 2020, en su liquidación presentan diferencias en su valor y cantidad, según se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 01
Diferencias en valor y cantidad de artículos excedentes
Del año 2009 al 2020

DOCUMENTO	FECHA	VALOR $	CANTIDAD	DETALLE
Oficio AEC N°310-04-2018	16 -04-2018	$66.209.12	1.855	Informe a la Aduana Santamaria el valor y cantidad de productos.
Acta N°AS-DT-SD- SUPV-918-2020	07-05-2022		1.165	Cantidad artículos para subastar. (Departamento Técnico del Ministerio de Hacienda)
Acta N°AS-DT-SD- SUPV-918-2020	07-05-2022		637	Cantidad de artículos para destrucción (Departamento Técnico del Ministerio de Hacienda)
Ajuste contable N°398		$20.461,28		Traslado artículos del inventario de Reexportación al inventario de Artículos para destrucción.
Ajuste contable N°399		$46.209.65		Autorización de salida de la mercancía de Reexportación para ponerla a disposición de la Aduana Santamaria.
DIFERENCIAS		**$461,81**	**53**	

Fuente: Elaboración propia con reportes enviados por la Unidad de Logística e Importaciones de Empresas Comerciales

Cabe indicar que los artículos excedentes, se mantuvieron en custodia por más de diez años hasta su fecha de liquidación, lo anterior a falta de criterio interno para aplicar lo establecido en la normativa externa y ambas diferencias evidencian oportunidades de mejora en el Sistema de Control Interno de Empresas Comerciales.

La Ley General de Aduanas N° 7557, artículo 48 – Obligaciones específicas define: "Además de las obligaciones establecidas en el Capítulo I de este Título, son deberes específicos del depositario aduanero:

> i) Contar con los medios de seguridad y control de inventarios tecnológicos, que aseguren la efectiva custodia y conservación de las mercancías que deban transmitirse a la aduana, según los requerimientos ordenados por la Dirección General de Aduanas.

[4] Cuenta contable en la que se registran las mercancías excedentes (sobrantes).

(Así adicionado el inciso anterior por artículo 1° de la ley N° 8373 de 18 de agosto de 2003)"

En esa misma Ley, el Artículo 241.- Suspensión de un año, establece:

"Será suspendido por un año del ejercicio de su actividad aduanera ante la autoridad aduanera, el auxiliar de la función pública aduanera que:

d) No lleve los registros de sus actuaciones en la forma y condiciones que establezca la autoridad aduanera; no realice las inscripciones o los respaldos en los registros, los efectúe extemporáneamente, los destruya o no los ponga a su disposición cuando se le hayan solicitado en cumplimiento de sus facultades de control y fiscalización.

e) Estando obligado, no mantenga, no presente o no envíe los registros de todas sus actuaciones y operaciones ante el Servicio Nacional de Aduanas, así como los inventarios, estados financieros e informes sobre su gestión o sobre las mercancías admitidas importadas, exportadas, reimportadas, reexportadas, recibidas, depositadas, retiradas, vendidas u objeto de otras operaciones, o sobre el uso o destino de las mercancías beneficiadas con exención o con franquicia o que hayan ingresado libres de tributos, o lo efectúe por medios o formatos no autorizados".

Las diferencias en cuanto al valor de los artículos y su cantidad obedecen a la ausencia de controles y normativa interna que permitan gestionar y manejar con seguridad razonable los inventarios de mercancías sobrantes. Cabe mencionar que por tres años la AEC no ha recibido artículos de más en sus pedidos de mercancía, sin embargo, esa condición no mitiga el riesgo asociado en cuanto al manejo de productos excedentes.

La no incorporación de procedimientos relacionados con el manejo de mercancía excedente incrementa el riesgo de incumplimiento normativo y el riesgo de sanción por parte de la Dirección General de Aduanas como ente regulador de la actividad comercial de Empresas Comerciales.

Sobre este tema, es importante indicar, que por medio del citado "**INFORME DEL ESTUDIO SOBRE DIFERENTES ASPECTOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES, RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS COMERCIALES DEL IMAS"**, esta Auditoría comunicó sobre la debilidad de control referente a los faltantes de inventario de Reexportación (excedentes), que indica lo siguiente:

"2.2.12.2.1 Faltantes y sobrantes en la bodega de "Reexportación" /En la toma física total de inventario realizado entre el 27 de febrero al 4 de marzo de 2015 en la bodega de Reexportación, se determinó un faltante "no justificado" de 878 artículos, registrados con un costo total de $10.496.29, el cuál fue ajustado en el sistema LDCOM de manera parcial según consta en el comprobante de ajuste N°315 del 4 de marzo de 2015. (Ver detalle de los faltantes del inventario

en el Anexo N°2). Asimismo, no se encontró un documento donde conste por escrito la entrega y el detalle del inventario de Reexportación, asignado actualmente al empleado de Logística que tiene a cargo esta bodega. /Además, se comprobó un sobrante de 134 artículos, de los cuales únicamente 23 han sido ajustados de manera positiva en el inventario con un costo de $249.34 según consta en el comprobante de ajuste N°314 del 4 de marzo de 2015, debido a que el sistema LDCOM no permite el registro de mercancías que no estén asociados a un número de DUA; no obstante, aparentemente, este requerimiento ya fue comunicado al proveedor del sistema "Logical Data" para la correspondiente revisión y modificación del sistema de información./../"

En el citado informe, esta Auditoría recomendó al Administrador General de las Empresas Comerciales: **"4.12 Elaborar un manual de procedimientos con sus respectivos formularios, que regule la administración y la interrelación del inventario de mercaderías de las Tiendas Libres en todas sus modalidades** (Bodega Principal, Reexportación, Promociones, Reparaciones, Destrucción, Tiendas Libres), en el que se detallen claramente los responsables, los procesos y controles que se deben ejecutar desde el arribo de la unidad de transporte a la bodega principal, la descarga, recepción, revisión, conteo, determinación y reporte de sobrantes y faltantes a la Administración y a la Aduana, elaboración de ajustes, costeo, ubicación, traslados y la entrega final de las mercancías a los correspondientes destinatarios. **Para el caso de la elaboración de ajustes al inventario, el procedimiento debe contener, entre otras, las actividades de investigación de las diferencias determinadas y las gestiones para el establecimiento de responsabilidades ante la ocurrencia de faltantes de inventario no justificadas**" (El resaltado y subrayado no es parte del original). La referida recomendación cuenta con una ampliación de plazo por parte de esta Auditoría hasta el 31 de diciembre del 2022 para implementar lo relacionado con ajustes al inventario por lo que no se emite recomendación sobre lo indicado.

3. CONCLUSIONES

El proceso y manejo de excedentes de mercancías, no cuenta con normativa interna que estandarice el manejo de estos artículos, por lo que no se ejecutan controles en los procesos y se limita la comprobación del marco normativo.

La Administración de Empresas Comerciales y la jefatura de la bodega Principal (funcionaria del BCR, proveedor de servicios logísticos y de administración de bodega) realizan actividades que han permitido por más de tres años limitar el envío de mercancías sobrantes en los pedidos que realizan a sus proveedores, sin embargo, dichas actividades no se encuentran documentadas en el Manual Operativo de Procedimientos del Área de Empresas Comerciales V.1, circunstancia que aumenta el manejo de criterios subjetivos por parte de los usuarios del proceso ante la administración de mercancías excedentes, así como un desalineamiento con la normativa externa, adicionalmente, incrementa el riesgo de sanción por parte del ente regulador.

El hecho de que por más de tres años la Administración de Empresas Comerciales no reciba artículos de más en los pedidos que realiza a sus proveedores, no limita la posibilidad de que en órdenes de compra futuras se reciban excedentes de mercancías, por lo cual se vuelve necesario normar en los manuales de procedimientos las actividades que realiza para mitigar los riesgos relacionados con el envío de productos sobrantes, además de: estandarizar las acciones a realizar ante eventualidades futuras y homologar la normativa interna con la externa, sin embargo, esta Auditoría Interna emitió la recomendación 4.18 del informe AUD 040-2015, la cual se encuentra en proceso de implementación y prorrogada al 31 de diciembre del 2022.

4. RECOMENDACIONES

Con base en los resultados expuestos y tomando en consideración que esta Auditoría Interna emitió la recomendación 4.18 del informe AUD 040-2015, la cual se encuentra en proceso de implementación y prorrogada al 31 de diciembre del 2022, tendiente a subsanar las deficiencias determinadas en el estudio al que se refiere el presente informe, no se emiten recomendaciones.

Es importante insistir en la necesidad de que el Manual de Procedimientos contenga actividades e instrucciones claras sobre el correcto proceder con las mercancías recibidas de más en los pedidos efectuados, y a la hora de determinar las diferencias de inventario en cualquiera de sus modalidades, investiguen dichas diferencias y se justifique lo pertinente para la aprobación de ajustes al inventario, tal y como la misma recomendación en mención lo indica.

ALEXANDER BARRIOS HERNANDEZ (FIRMA)
Firmado digitalmente por ALEXANDER BARRIOS HERNANDEZ (FIRMA)
Fecha: 2022.08.19 11:29:44 -06'00'

Hecho por
Alexander Barrios Hernández
PROFESIONAL EN AUDITORIA

MAYRA GAMBOA VALVERDE (FIRMA)
Firmado digitalmente por MAYRA GAMBOA VALVERDE (FIRMA)
Fecha: 2022.08.19 09:32:32 -06'00'

Revisado por
Mayra Gamboa Valverde
COORDINADORA UNIDAD DE GESTION DE EMPRESAS COMERCIALES

AUDITORIA INTERNA
Agosto 2022