

## **INFORME SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA EVALUACION DEL PROCESO DE DONACIONES**

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.1. Origen del estudio**

El estudio a que se refiere el presente informe se efectuó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna.

#### **1.2. Objetivo general**

El objetivo principal consistió en evaluar los controles establecidos para la administración y otorgamiento de donaciones.

#### **1.3. Alcance y período del estudio**

El estudio consistió en evaluar el proceso y las actividades de control establecidas para la administración y otorgamiento de donaciones, para ello se procedió a valorar los procedimientos, trámites y documentación relacionados con este tema a la luz de la normativa aplicable. El periodo de estudio abarcó del 01 de julio del 2009 al 31 de julio del 2010, debiendo extenderse en los casos que se considero necesario al 02 de marzo del 2012.

Para llevar a cabo este estudio se utilizaron como criterios de evaluación en el examen del sistema de control interno aplicado al proceso de donaciones, lo dispuesto en el siguiente bloque de legalidad: Ley 6106 Distribución de Bienes Confiscados o Caídos en Comiso y su Reglamento, Manual de Procedimientos para la donación de bienes a entidades jurídicas y las Normas de Control Interno para el Sector Publico emitido por la Contraloría General de la República.

El estudio se efectuó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual de Procedimientos de Auditoría Interna del IMAS, así como la demás normativa de auditoría interna de aplicación y aceptabilidad general.

#### **1.4. Comunicación Verbal de los Resultados**

En reunión celebrada el 01 de marzo del 2012, en el Salón de Sesiones del Consejo Directivo, se comunicaron los resultados del presente informe a los señores (as): Lic. Fernando Sánchez Matarrita, Subgerente a.i. de Gestión de Recursos y a la Licda.

Alexandra Castillo Villalobos, Jefe de Área de Captación de Recursos; en la cual se efectuaron algunas observaciones que en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría Interna, fueron incorporadas en el presente informe.

## **2. RESULTADOS**

### **2.1. Sobre el sistema de registro y mantenimiento de inventarios**

#### **2.1.1. De la verificación de los registros realizados al inventario de la Unidad de Donaciones**

1. En la revisión efectuada, en ese momento, al sistema de inventario de la Unidad de Donaciones, se determinó que el sistema donde se registra el inventario no es confiable, debido a que sus movimientos se registran, modifican y actualizan en hojas electrónicas de Excel sin dejar rastro en una bitácora de acceso o registro histórico de los movimientos realizados en dicho inventario.

Sobre el particular, se debe mencionar lo dispuesto en la norma 5.6.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público que literalmente dispone: “**Confiability** /La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”.

De tal forma, lo anterior tiene como efecto la vulnerabilidad de la información registrada en el inventario, por causa de emplearse una aplicación que intrínsecamente es insegura y poco confiable, es decir, el sistema utilizado carece de niveles de seguridad en el acceso de los registros que permitan un control eficiente de los movimientos de entradas y salidas al inventario.

No obstante, a raíz de la intervención de la Auditoría Interna se implementó el sistema automatizado de inventario de mercaderías de donaciones en el SAP denominado “módulo de inventario para donaciones”, el cual entra en producción a partir de marzo del 2012, tal situación fue confirmada el 20 de febrero del 2012 por la Licda. Alexandra Castillo Villalobos, Jefe del Área de Captación de Recursos.

2. De la revisión efectuada a los documentos que dan origen a las entradas y salidas de mercadería del inventario, se determinó que no existen formularios numerados consecutivamente utilizados específicamente para dicho fin, de tal forma al no implementarse este tipo de controles, se expone a la materialización del riesgo vinculado a pérdidas de mercadería por faltantes en el inventario. Cabe indicar que la Unidad de Donaciones emplea los documentos de retiro parcial de bienes para el registro de las

entradas al inventario, asimismo para el registro de las salidas al inventario se utiliza como documento de referencia las resoluciones de aprobación de donaciones.

Referente a ello, se debe mencionar la norma 4.4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público que literalmente indica: “Formularios uniformes /El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer lo pertinente para la emisión, la administración, el uso y la custodia, por los medios atinentes, de formularios uniformes para la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones que se efectúen en la institución. Asimismo, deben prever las seguridades para garantizar razonablemente el uso correcto de tales formularios.”.

Por otra parte, al disponerse, para el registro del inventario de las mercaderías donadas, de un sistema informático, inseguro y de fácil manipulación, debe establecerse procedimientos de control relacionados con la elaboración de formularios pre numerados de entradas y salidas del inventario, así como de contar con un sistema que provea un módulo de inventario que garantice una mayor confiabilidad y seguridad de la información registrada.

El 20 de febrero del 2012 la Licda. Alexandra Castillo Villalobos, en su calidad de Jefe de Área de Captación de Recursos, manifestó que en la actualidad se esta implementando el sistema automatizado de inventario de mercaderías de donaciones en el SAP “denominado módulo de inventario para donaciones”, el cual según la Licda. Castillo Villalobos empieza a funcionar en marzo del 2012.

Es importante mencionar que las gestiones que se realizaron en relación a la implementación y puesta en funcionamiento de ese sistema de inventario se suscito a raíz de la intervención realizada por esta Auditoría Interna.

### **2.1.2. Análisis de los controles aplicados a los vehículos donados al IMAS**

Se determinó que la Unidad de Donaciones no realiza una inspección minuciosa sobre el estado y condiciones en que son entregados los vehículos donados a la Institución, otro elemento determinado es que no se emite constancia ni se responsabiliza al Almacén Fiscal sobre las condiciones en que se deja en custodia el vehículo. Consecuentemente, se desconoce el estado de los vehículos que tiempo después son retirados de los Almacenes Fiscales, en donde el IMAS a través de la Unidad de Donaciones realiza las donaciones de los vehículos que han sufrido un significativo deterioro y alteración de sus partes, los cuales son vendidos, en su gran mayoría, por los beneficiarios como chatarra.

Tal situación, se evidenció en la visita realizada el 17 de noviembre del 2010, a la Escuela el Porvenir de la Provincia de Limón, donde el señor Bernardo Salazar Vargas, Presidente de la Junta de Educación de ese Centro Educativo, indicó que el vehículo donado no era el

que inicialmente le mostraron en las fotografías tomadas por la Unidad de Donaciones, ya que al momento de retirar el vehículo carecía de los focos delanteros y traseros, además le faltaban los retrovisores y el radio.

De igual forma, el 25 de noviembre del 2010 el señor Willis Cordero Jiménez, director de la Escuela la Guaria de Guácimal de Puntarenas, el cual indicó que el vehículo donado tuvo que venderse barato ya que inicialmente la Unidad de Donaciones le manifestó que el vehículo estaba en buen estado, sin embargo al momento de retirarlo, éste ya no contaba con el motor y demás accesorios necesarios para su funcionamiento.

Es importante mencionar que esta Auditoría no encontró evidencia que permitiera constatar el estado en que se encontraban los vehículos donados tanto a la Escuela el Porvenir como a la Escuela la Guaria, antes y después de ser entregados por el Almacén Fiscal, lo anterior impide determinar y garantizar al beneficiario el estado y condiciones del vehículo donado que a la postre debilita el Sistema de Control Interno y el fin último de la Ley de Distribución de Bienes confiscados o caídos en Comiso, N° 6106, y su reglamento sobre el mejoramiento del proceso de donaciones de mercaderías a diferentes organizaciones y juntas de desarrollo, así como el manejo legal, económico, eficiente y eficaz del patrimonio público orientado a promover la transparencia en la gestión pública dentro de un marco de la legalidad, ética y rendición de cuentas.

Sobre el particular, se debe mencionar lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley General de Control Interno que, en lo de interés, dispone: "...se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: /a. Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. /b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. /c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. /d. Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.". Del análisis de esta norma, se plantea la necesidad de implementar como sana práctica y medida de control interno un documento que garantice las condiciones en que se entrega y recibe la mercadería del Almacén Fiscal, para salvaguardar que se mantengan esas condiciones al momento de ser donado a las organizaciones.

Lo indicado anteriormente, es causado por la necesidad de instrumentos y mecanismos de control que garanticen razonablemente la seguridad de la mercadería donada, para tales efectos la carencia de un documento que evidencie las condiciones en que se dejan cada uno de los vehículos donados y custodiados en los patios de los Almacenes Fiscales que permita cotejar las piezas y el estado del vehículo cuando este sea retirado del almacén fiscal. Al no existir mecanismos de control sobre los vehículos recibidos, tiene como efecto la desvalorización o pérdida de valor de la mercadería que el IMAS dona a las organizaciones.

En la conferencia final, realizada el 01 de marzo del 2012, el Lic. Fernando Sánchez Matarrita, en calidad de Subgerente de Gestión de Recursos a.i., manifestó que los almacenes fiscales no tienen la responsabilidad de custodiar los bienes trasladados al IMAS para donación por el hecho que no se cubren costos de almacenaje o bodegaje y esta responsabilidad puede generar costos adicionales; tal situación fue confirmada con la Licda. Patricia Flores de la Dirección Jurídica de la Dirección General de Aduanas la responsabilidad de los almacenes fiscales en la custodia de los bienes del IMAS, por cuanto éstos (Almacenes Fiscales) no tienen responsabilidad una vez que se trasladan los bienes al IMAS.

### **2.1.3. Análisis sobre los controles aplicados al inventario ubicado en los almacenes fiscales**

De conformidad con la revisión efectuada al inventario, se determinó que el señor Rodolfo Chavarría Chavarría, responsable de la bodega de donaciones, no tiene control sobre la totalidad del inventario, es decir, no se mantiene un control de las existencias de bienes que no son trasladadas a la bodega de donaciones, como es el caso del inventario de vehículos que se reciben para donaciones y que por razones de espacio y conveniencia no son trasladados a la bodega del IMAS, los cuales se quedan en custodia de los almacenes fiscales. Cabe aclarar que el señor Hernán Rojas Agüero, funcionario de la Unidad de Donaciones, lleva un registro de los vehículos dados a la Institución, el cual no es integrado al control de inventario de la mercadería de donaciones registrada por el señor Chavarría Chavarría.

En relación a lo expuesto, se debe mencionar lo preceptuado en la norma 4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, referente al diseño, adopción, evaluación y perfeccionamiento de las actividades de control interno, mediante las políticas, procedimientos y mecanismos que contribuyan a asegurar razonablemente la operación, su fortalecimiento y el logro de los objetivos institucionales, en el caso particular, de la Unidad de Donaciones.

De lo señalado anteriormente, el funcionario encargado de la bodega de donaciones debe mantener control sobre todas las existencias de inventario, independientemente de la ubicación de la mercadería, caso contrario, se expone a pérdida de mercaderías, esto debido a que no es procedente mantener dos inventarios diferentes y la falta de control sobre existencias de inventario de vehículos, por parte del encargado de bodega. Tal situación es ocasionada por la ausencia de delimitar las funciones entre el personal técnico y encargado de la bodega de la Unidad de Donaciones, estableciendo la responsabilidad al encargado de bodega de mantener el control de todas las existencias de bienes trasladados al IMAS para donación.

#### **2.1.4. Verificación de las existencias de bienes donados y sus costos**

En la revisión efectuada al listado de existencias de bienes disponibles para ser donados, se determinó que no se acostumbra, por parte de la Unidad de Donaciones, cuantificar económicamente los bienes, aunado a la ausencia de costeo, no existe un procedimiento ni política que establezca si este inventario debe registrarse contablemente en la institución. Tal situación, se evidenció que la mercadería registrada en el control del inventario al mes de abril del 2010, no registra su costo.

Esta unidad fiscalizadora le consultó a la Licda. Alexandra Castillo Villalobos, encargada de la Unidad de Donaciones, la razón por la cual no se valoran las existencias de inventario, a lo que la funcionaria indicó “No tenemos el Recurso humano que realice este tipo de valoraciones.”.

En cuanto al procedimiento de no contabilizar el inventario en el sistema contable de la Institución, el día 02 de marzo del 2011, el MSc. Ricardo Soto Arroyo de la Unidad de Asesoría y Estudios Especiales de la Contabilidad Nacional, señaló que por ser un tema técnico especializado, el IMAS debe proceder a solicitar el criterio técnico a la Licda. Irene Espinoza, Contadora Nacional, con la finalidad de clarificar los criterios y elementos participes en el registro y definir los costos de la mercadería dada a la Institución para donación.

Al respecto, se señala lo dispuesto en la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público N° 12, referente a la valuación de existencia, que en lo de interés, se transcribe: “Las existencias deberán valuarse al costo o al valor corriente de reposición, el más bajo, cuando se les mantenga: /(a) para ser distribuidas sin cargar, a cambio, ningún importe, o cargando, a cambio, un importe nominal; o /(b) para ser consumidas en el proceso de producción de bienes que se van a distribuir sin cargar, a cambio, ningún importe, o cargando, a cambio, un importe nominal.”.

Por ende, dicha situación es producto de la falta de personal idóneo para realizar la valoración del inventario de mercaderías, o bien la ausencia de capacitación al personal existente en materia de costeo y valoración de inventarios, dicho esto, produce un debilitamiento del criterio que se utiliza para la asignación de bienes a las organizaciones, ya que al no tener conocimiento del costo limita de alguna forma la distribución equitativa de los recursos a donar y el logro del fin último de la organización beneficiada.

#### **2.1.5. Sobre la confrontación de los documentos que respaldan los movimientos al inventario**

Se determinó, en ese momento, que se realizaban ajustes al inventario por faltantes de mercaderías, sin que existieran los documentos que respaldaban dicho procedimiento, lo

cual pudo haber generado pérdidas o modificaciones no autorizadas al inventario, tal situación se evidenció en los registros de ajustes efectuados al inventario de bienes disponibles para la donación, es decir en la columna de ajustes se registran aumentos y disminuciones (entradas y salidas) que carecían de los documentos que soportaban estos movimientos.

Esta Auditoría efectuó una visita a la bodega de la Unidad de Donaciones, ubicada en Barrio Cristo Rey de esta Capital, para valorar por medio de la entrevista si el funcionario responsable de la custodia del inventario tenía conocimiento sobre los ajustes que se realizaban y que afectan directamente las existencias bajo su responsabilidad; no obstante, el señor Rodolfo Chavarría Chavarría, encargado de la bodega, no conserva documentos que evidencien los ajustes realizados, asimismo, se constato que este funcionario actualiza el inventario, ingresando entradas y salidas de mercadería, a pesar que por la naturaleza de sus funciones y responsabilidades se considera incompatible que modifique los registros de mercaderías en inventario cuando es responsable de su custodia y administración. Como sana práctica de control interno se deben documentar todos los movimientos que se realizan al inventario, esto con la finalidad de evitar que se realicen movimientos de entradas y salidas no autorizadas.

En relación con lo anteriormente expuesto, conviene destacar que el riesgo “Personal responsable de registrar y administrar los inventarios no dejen evidencia de los ingresos de mercaderías recibidas, asimismo como de las mercaderías entregadas.”, se encuentra en un nivel alto hasta tanto no se establezcan procedimientos de control relacionados a la elaboración de documentos que evidencien los ajustes realizados al control de inventario.

Al respecto, se debe mencionar lo dispuesto en la norma 4.4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que literalmente señala: “**Documentación y registro de la gestión** /El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, **se registren y documenten** en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”. (Lo resaltado no es parte del original)

Lo señalado anteriormente, es ocasionada por la ausencia de documentos de respaldo que soporten, autoricen y justifiquen los ajustes realizados, esto debido a que es necesario brindar una garantía razonable de las operaciones que se realicen, por otra parte, esta situación puede producir una pérdida o faltante de mercadería, lo cual se vería reflejada en una limitación de la cantidad de bienes que se distribuirán entre las organizaciones beneficiadas.

En la conferencia final, realizada el 01 de marzo del 2012, la Licda. Alexandra Castillo Villalobos, en calidad de Encargada de la Unidad de Donaciones, manifestó que se

respaldan los ajustes que se realizan al inventario; referente a ello, el 02 de marzo de ese mismo año se constató que actualmente se conserva documentación que respaldan los ajustes realizados al inventario de bienes.

## **2.2. Sobre la evaluación del Sistema de Control Interno**

### **2.2.1. Análisis del seguimiento de los informes de uso y destino de los recursos donados**

1. De la revisión documental y de la verificación efectuada a los expedientes de las organizaciones que recibieron una donación, se determinó que no habían presentado el informe de rendición de cuentas, tal situación se evidenció, en la revisión que se efectuó a una muestra de 28 expedientes donde se obtuvo que 12 organizaciones (43% del total de la muestra) no aportaron el informe. Al respecto, se le consultó a la Licda. Castillo Villalobos, encargada de la Unidad de Donaciones en ese momento, en donde señaló: “No contamos con suficiente recurso humano y en su mayoría no cuentan con formación académica suficiente para realizar una mejor gestión y control sobre el proceso de donaciones.”.

Un elemento íntimamente relacionado con la necesidad de un mayor seguimiento y verificación es la situación dada con la donación aprobada mediante resolución N° 167-2009 del 24 de noviembre del 2009 al Colegio Técnico Profesional de Jaco, en donde se le donaron tres vehículos y equipo de cocina. Con respecto a los vehículos, en el caso del vehículo Marca Honda Accord fue vendido en la suma de un millón de colones, el vehículo Nissan Quest XE fue utilizado para uso de la organización; sin embargo el vehículo Microbús marca Ford a la fecha de la visita aún se encontraba en la Aduana de Limón ubicada en las instalaciones de Japdeva, esto debido a que funcionarios de dicha Aduana indicaron que se debían pagar los impuestos de bodegaje. Con respecto al uso y destino otorgado al bien, el 23 de noviembre del 2010, se le consultó a la Licda. Mayra Sandoval Soto, representante de esa institución educativa, en donde indicó que no había retirado el vehículo donado desde el 24 de noviembre del 2009, debido al cobro de los impuestos y bodegaje que estaba realizando la Aduana de Limón sobre el bien en cita.

Cabe indicar que el informe de rendición de cuentas por concepto de esta donación, fue presentado hasta el 17 de noviembre del 2010, es decir, aproximadamente un año después de haber recibido la donación, lo que hace presumir que esta acción se debió más a la visita realizada por esta Auditoría en la zona, que a un adecuado seguimiento por parte de personeros de la Unidad de Donaciones.



Al respecto, se debe mencionar lo indicado en la norma 4.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que literalmente indica: “Supervisión constante /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.”. Lo expuesto, tiene como consecuencia la ausencia de una efectiva verificación de los informes sobre el uso y destino de los bienes donados, en donde puede ocasionar que los recursos no se utilicen para los fines que fueron donados.

En la conferencia final, realizada el 01 de marzo del 2012, la Licda. Alexandra Castillo Villalobos, en calidad de Encargada de la Unidad de Donaciones, manifestó que se realiza una gestión de seguimiento (mediante llamadas telefónicas y otros mecanismos) orientado a solicitarles, a las organizaciones beneficiarias de donación, la presentación de los informes de rendición de cuentas. Referente a ello, se constato que actualmente se llevan registros de beneficiarios, del cumplimiento de la presentación del informe de rendición de cuentas y de las llamadas telefónicas realizadas, no obstante dicha labor no se realiza al 100% de las organizaciones, debido a que no se cuenta con suficiente personal capacitado para efectuar dicha labor.

2. Otra circunstancia relacionada con la presentación del informe de uso y destino de los bienes donados, esta relacionado con el restante 57% de las organizaciones contempladas en la muestra, las cuales si presentaron el informe. Sin embargo en dicho informe se contempla, a solicitud de la Unidad de Donaciones, información referente al monto obtenido por la disposición de los bienes, el nombre de las personas que adquirieron los bienes, el uso de los recursos obtenidos en la venta y la cantidad de personas beneficiadas. No obstante, el Manual de Procedimientos del Proceso de Donación de Bienes es omiso en los elementos o criterios que solicita la unidad de donaciones, mediante oficio, a las organizaciones beneficiadas de una donación.

En virtud de ello, resulta necesario modificar el precitado manual de procedimientos, para que contemple los criterios que normen el contenido de los elementos de los informes que deben presentar las organizaciones que recibieron una donación por parte del IMAS.

Al respecto, se debe mencionar la norma 1.4, inciso c. de las Normas de Control Interno para el Sector Publico, que literalmente indica: “**Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI** /.../c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.”. (Lo subrayado no es parte del original). De lo expuesto se extrae la responsabilidad que tiene la encargada de la Unidad de Donaciones de documentar, actualizar y oficializar el Manual en cita, considerando que la ausencia de normas que regulen y delimiten los elementos que integran el informe de rendición de cuentas sobre el

uso y destino de los recursos donados, puede generar que la información suministrada por las organizaciones no refleje uniformidad, coherencia y consistencia en el tipo de información a contemplarse dentro del informe en mención.

### **2.2.2. Análisis del cumplimiento de los proyectos a financiarse con la donación**

De las pruebas aplicadas en las visitas de campo realizadas, del 15 al 26 de noviembre del 2010, a un total de 28 organizaciones (100% de la muestra), se determinó que las organizaciones no están alcanzando el fin último para el cual fue otorgada la donación. Tal situación, se evidenció en 23 organizaciones, equivalente a un 82% de la muestra, indicaron que los recursos donados no alcanzaron para concluir el proyecto para el cual solicitaron la donación, debido al mal estado de la mercadería donada, no permite recaudar el monto necesario para la realización del fin.

No obstante, es preciso aclarar que las 28 organizaciones beneficiadas, no presentaron una cuantificación económica de los recursos que necesitaban para realizar el proyecto, lo que de alguna manera limita el criterio de la Comisión Institucional de Donaciones para asignar el tipo y naturaleza de mercadería a donar, por el hecho de desconocer la cantidad de recursos que necesitan para ejecutar el proyecto.

Por consiguiente, al no contar con dicha información (cantidad de recurso económico necesarios para realizar el proyecto), afecta distribuir equitativamente las donaciones entre las organizaciones que más lo necesitan; lo cual podría afectar el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 1º y 2º de la Ley de Distribución de Bienes Confiscados o Caídos en Comiso, en ese mismo orden, se transcribe, en lo de interés, lo siguiente: “Los bienes que se detallen en los incisos a), b), e), ch) y d) serán donados, en forma equitativa, a centros o instituciones de educación, de beneficencia, o a otras dependencias del Estado, que los necesiten para la realización de sus fines. /...”, asimismo “La distribución anterior se hará dándole preferencia a las instituciones que más lo necesiten y a las más lejanas del país.”.

De tal forma, ante la ausencia de un procedimiento o mecanismo donde se le solicite a las organizaciones la cuantificación económica de los proyectos para el cual están solicitando la donación, no permite realizar una distribución de la mercadería donada de conformidad a lo establecido por la citada norma; ya que la ausencia de una valoración económica limita los criterios de asignación de bienes a las organizaciones, situación que podría provocar una distribución no equitativa de los recursos a donar a las organizaciones.

### **2.2.3. Análisis de los criterios aplicados para el otorgamiento de las donaciones**

El 21 de diciembre del 2010, mediante oficio SGR 0296-12-2010 del 17 de diciembre del 2010, el Lic. Fernando Matarrita Sánchez, Subgerente de Gestión de Recursos a.i., indico, entre otros aspectos, los criterios utilizados para seleccionar y asignar las mercaderías objeto a donación, entre los cuales se citan los bienes disponibles para donación, la ubicación de la organización, el proyecto a realizar o necesidad a solventar por parte de la organización, la ubicación de los bienes, el tipo de organización y el precio base del remate (si lo tiene).

No obstante, dichos criterios técnicos no se encuentran documentados en un instructivo o en el Manual de Procedimientos del Proceso de Donación de Bienes que permita comprender los procedimientos y mecanismos que contribuyan en el Sistema de Control Interno a asegurar razonablemente su operación, fortalecimiento y logro de los objetivos institucionales, propiamente, de la Unidad de Donaciones, como lo dispone las Normas 4.1 y 4.2 de Control Interno para el Sector Público.

Adicionalmente, tal y como se expuso en el punto 2.2.2 de este informe, la Comisión Institucional de Donaciones no considera para la asignación de la mercadería a donar, el criterio técnico relacionado con la cuantificación económica de los proyectos para el cual se solicita la donación; situación que si bien no está siendo exigido por ninguna norma, podría coadyuvar a que no se alcance el fin último para el cual se solcito la donación, por el hecho de no existir una uniformidad y estandarización de los criterios técnicos utilizados o que los mismos sean parcial o no utilizados en un eventual cambio de miembros responsables de recomendar la mercadería ha asignar en cada donación.

Al respecto, cabe mencionar como sana medida de control interno que todos los criterios que se establezcan para donar mercadería, deberían de normarse en el Manual de Procedimientos de Donación de Bienes, según lo establecido en el párrafo 3 del Reglamento a la Ley de Distribución de Bienes Confiscados o Caídos en Comiso, N° 6106, que en lo de interés dispone: “Que por tal razón resulta necesario dictar una nueva reglamentación que regule las acciones del Instituto Mixto de Ayuda Social como responsable de asignar o distribuir los bienes...”.

### **2.2.4. Evaluación del cumplimiento de la normativa**

De la verificación efectuada al Manual de Procedimientos del Proceso de Donaciones de Bienes, se determinó que esta normativa no cautela la protección, control, registro y

salvaguarda de las mercaderías asignadas al IMAS que por su naturaleza o conveniencia no pueden ser trasladadas a la bodega de la Unidad de Donaciones.

Sobre el análisis de la revisión documental, se considera prudente que se realice la inclusión de un procedimiento en dicho Manual, el cual atienda lo indicado en el artículo 11 del Reglamento a la Ley N° 6106 del 7 de noviembre de 1977 y sus reformas, que a la letra indica, en lo de interés, lo siguiente:

La entrega de los bienes donados se hará según corresponda, en las bodegas del Instituto Mixto de Ayuda Social (...). /En caso de sobrantes de remate que se encuentren en bodega de las aduanas alejadas de la Meseta Central o cuya manipulación resulte inconveniente por su volumen o naturaleza y para los cuales exista solicitud debidamente aprobada, la entrega al beneficiario podrá hacerse en ese mismo lugar, previa coordinación con la persona encargada del retiro y entrega de las mercancías de parte del Instituto Mixto de Ayuda Social...

De lo expuesto, se desprende que al no tener información del estado en que se recibieron los vehículos u otra mercadería donada, se tiene como efecto la desprotección del patrimonio público, lo que puede provocar pérdidas o robos de piezas de los bienes que se encuentran en las áreas de los Almacenes Fiscales

### **2.2.5. Evaluación de las funciones realizadas por el encargado de la Bodega de Donaciones**

Se determinó que el encargado de la bodega de donaciones ejerce funciones incompatibles, debido a que su cargo contempla la responsabilidad de registrar el ingreso y salida de la mercadería en el inventario, así como la custodia de los mismos. Tal situación, se evidenció en las pruebas efectuadas tanto en la Bodega de donaciones como al funcionario Rodolfo Chavarría Chavarría, encargado de la bodega, en donde las actividades N° 40 y 89 del Manual de Procedimientos de la Unidad de Donaciones facultan al señor Chavarría Chavarría a modificar las existencias de inventario, lo cual, provoca que el funcionario realice funciones incompatibles en su cargo.

Lo anterior, se contrapone a la norma 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que dispone literalmente, lo siguiente:

*Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones* /El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las **funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos**; así también, que las **fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos**, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal

que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables. (Lo resaltado no es parte del original)

Lo indicado, puede provocar que no exista una correcta actualización del inventario lo que conllevaría a pérdidas de bienes y una disminución de los artículos disponibles para la donación.

### 2.3. Conformación de la Comisión Institucional de Donaciones

Esta Auditoría procedió a comprobar los funcionarios que integran la Comisión Institucional de Donaciones desde el año 2003 al 2011, y se determinó que algunos de los miembros de dicha comisión han formado parte de ella por periodos prolongados, circunstancia que no se considera conveniente como sana práctica de control interno. Tal situación se expone en el siguiente cuadro:

Miembro	Representante	Fecha	Nº de años
Fernando Sánchez Matarrita	Subgerente de Gestión de recursos y Coordinador de la Comisión	2007 hasta la fecha	4 años
José Miguel Salas Díaz	Representante de la Presidencia Ejecutiva	2007 hasta la fecha	4 años
Kattia Torres Rojas	Representante de la Subgerencia de Soporte Administrativo	2003 hasta 2010	7 años

Del cuadro anterior, se extrae que los funcionarios, Kattia Torres Rojas, han formado parte de la Comisión Institucional de donaciones desde el año 2003 hasta el año 2010, es decir durante 7 años consecutivos ha sido parte de dicha Comisión. Por otra parte el Lic. Fernando Sánchez Matarrita y el Lic. José Miguel Salas Díaz han integrado esta comisión por más de 4 años consecutivos.

De conformidad con lo expuesto, por sana práctica es recomendable considerar (como criterio técnico) en el momento de definir los miembros de la Comisión Institucional de Donaciones la antigüedad de los mismos, es decir promover la rotación y participación de diferentes funcionarios representantes de los diversos sectores o programas que integran la Institución. De tal forma, se atendería lo preceptuado en la norma 2.5.4 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, referente a la “**Rotación de labores** /El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza

de tales labores permita aplicar esa medida.”. Así como lo dispuesto en la norma 1.4 de ese cuerpo normativo, que a la letra señala: “La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias. /...”.

### **3. CONCLUSIONES**

De conformidad con los resultados obtenidos en el presente estudio, esta Auditoría concluye lo siguiente:

El sistema de control interno de la unidad responsable de asignar las donaciones a las organizaciones, es susceptible de mejoras significativas, ya que presenta una serie de debilidades de control en el proceso de registro de inventario y otorgamiento de donaciones. Esta situación demanda que se implementen acciones inmediatas para mitigar los riesgos que no están siendo adecuadamente cubiertos e implementar controles que garanticen de forma razonable una seguridad en la protección y manejo de las donaciones.

Con respecto, al registro del inventario se concluye que deben de implementarse medidas para que se valore la incorporación de las boletas -numeradas consecutivamente- de entradas y salidas en el sistema de inventario que se implementara para registrar las existencias de las mercaderías de la Unidad de Donaciones, así como valorar que ese sistema o módulo en su implementación contemple medidas de seguridad en las operaciones, comunicaciones y accesos que garantice la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, pero, principalmente que integre las gestiones relacionadas con el quehacer de la Unidad de Donaciones.

Por otra parte, el otorgamiento de las donaciones se realiza bajo criterios que no se encuentran documentados ni el procedimiento aplicado por la Institución permite garantizar que el fin último para el cual se otorgo la donación fue alcanzado por las organizaciones de beneficencia, como lo establece la Ley 6106. En este proceso es importante emprender acciones para el fortalecimiento del Sistema de Control Interno, procurando condiciones idóneas para que los componentes orgánicos y funcionales del sistema operen de manera organizada, uniforme y consistente en relación a la administración del inventario y el otorgamiento de donaciones.

### **4. RECOMENDACIONES**

#### **Disposiciones legales sobre recomendaciones**

Esta Auditoría Interna respetuosamente se permite recordar al Lic. Fernando Sánchez Matarrita, Subgerente de Gestión de Recursos a.i. y a la Licda. Alexandra Castillo

Villalobos, Jefe del Área de Gestión de Recursos con recargo de funciones de la Unidad de Donaciones, que de conformidad con lo preceptuado por el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, disponen de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibido de este informe, para ordenar la implantación de las recomendaciones.

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

**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 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. /...

## **A LA SUBGERENCIA DE GESTION DE RECURSOS**

**4.1.** Valorar y coordinar con la Unidad de Donaciones, la implementación de los mecanismos y las acciones pertinentes que le permitan a dicha unidad el costeo y valoración de las mercaderías a donar. De conformidad con la valoración realizada, adoptar las medidas administrativas tendientes a llevar un control del valor estimado de las mercaderías que dona el IMAS a través de la Unidad de Donaciones. (Véase punto 2.1.4. del capítulo de resultados)

## **A LA ENCARGADA (O) DE LA UNIDAD DE DONACIONES**

**4.2.** Gestionar y velar porque se incorpore en el módulo de inventario para donaciones en el SAP, el uso de formularios numerados consecutivamente, correspondientes a los movimientos de entradas y salidas de inventario y proceder a establecer los mecanismos necesarios para su utilización, con el objetivo de fortalecer el control de los movimientos realizados en dicho sistema de inventarios. (Véase punto 2.1.1 (2) del aparte de resultados)

**4.3.** Instaurar mecanismos de seguridad como la instalación de marchamos, sellos de seguridad e inspecciones físicas periódicas a los vehículos que han sido comunicados al IMAS como donados, que limiten la sustracción o manipulación de las piezas; con el objetivo de salvaguardar éstos bienes que por razones de espacio y conveniencia no son trasladados a la bodega del IMAS, los cuales se quedan en custodia de los almacenes fiscales. (Véase punto 2.1.2 del capítulo de resultados)

**4.4.** Establecer un mecanismo o procedimiento, en el cual, se mantenga un ampo con los ajustes realizados al inventario, los cuales deben de mantener una numeración consecutiva. Esto con la finalidad de establecer controles sobre los movimientos de salidas de bienes que se realizan en el inventario. (Ver punto 2.1.5 del capítulo de resultados)

**4.5.** Incluir e implementar en el Manual de Procedimientos del Proceso de Donación de Bienes, una actividad que cautele el control de la mercadería que por su naturaleza o conveniencia no se trasladan a la bodega de la Unidad de Donaciones; considerando asignarle al encargado de bodega, la responsabilidad de controlar y fiscalizar los bienes localizados en las áreas de los almacenes fiscales y al funcionario competente el registro de dicha mercadería en el “módulo de inventario de donaciones” del SAP. (Véanse puntos 2.1.3 y 2.2.4 del capítulo de resultados).



**4.6.** Asignarle a un funcionario(a) la obligación de dar seguimiento y controlar el cumplimiento de la presentación del informe de uso y destino de los recursos donados dentro del plazo establecido, dejando evidencia documental en cada expediente, ante su titular subordinado, de las gestiones realizadas. (Ver punto 2.2.1 (1) del acápite de resultados)

**4.7.** Modificar, y someter a aprobación, el Manual de Procedimientos del Proceso de Donación de Bienes, con la finalidad de incluir todos aquellos aspectos mencionados en los puntos 2.2.1 (2), 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5 y 2.3 de este informe.

**4.8.** Incluir en el Manual de Procedimientos los criterios técnicos a utilizar que deberá tomar en cuenta la Comisión Institucional de Donaciones para asignar los bienes a las organizaciones beneficiadas; lo anterior, con el propósito de dejar evidencia de los aspectos evaluados y de las consideraciones efectuadas por dicha comisión para decidir la donación de los respectivos bienes. Asimismo, establecer en el citado manual una disposición para que se documente y estime el valor o costo del proyecto al cual el IMAS estaría apoyando con los bienes que se otorguen en donación. (Véanse puntos 2.2.2 y 2.2.3 del capítulo de resultados).

**4.9.** Cautelar, que en la implementación del módulo de inventario de donaciones en el SAP y en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Donaciones, no exista incompatibilidad de funciones entre los funcionarios de la Unidad de Donaciones. Adicionalmente, implementar acciones orientadas a eliminar aquellas funciones incompatibles que realiza el encargado de la bodega de donaciones, las cuales se comentan en el punto 2.2.5 del acápite de resultados del presente informe.

**Hecho por:**  
**Máster Eliécer Castro Jiménez**  
**PROFESIONAL EJECUTOR**

**Revisado y aprobado por:**  
**Máster Celina Madrigal Lizano**  
**COORDINADORA**

**AUDITORÍA INTERNA**  
**MARZO, 2012**