

MSP-DM-AG-AEE-01-1079-2018

7 de diciembre de 2018

Máster
Michael Soto Rojas
MINISTRO

Asunto: Informe 01-075-2018 CI/AEE, sobre el cumplimiento del Decreto Ejecutivo 38933-S

Estimado señor:

Presentamos a conocimiento de ese Despacho, informe de control interno N° 01-075-2018 CI/AEE, realizado por esta Auditoría General sobre el cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 38933-S denominado “Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la Administración Pública”, realizado en atención al Plan Anual de labores de esta Auditoría General para el año 2018.

El estudio se orientó a la verificación de la gestión integral de residuos para la compra de llantas por parte de la Administración, así como a la revisión de los procedimientos y controles internos implementados para cumplir lo establecido en el artículo 1 siguientes y concordantes del citado Decreto, durante el periodo comprendido entre los meses de junio de 2017 a junio de 2018.

Los resultados de este informe se comunicaron el día 6 de diciembre de los corrientes, a la Lcda. Paula Solano Aguilar, representante de su Despacho, al Lic. Esteban Artavia Jiménez, representante del Despacho de la Viceministra Administrativa, al Ing. Randall Vega Blanco, Director General Administrativo y Financiero, al Lic. Mario Umaña Mora, Director de la Proveeduría Institucional, a los licenciados Isadora Fallas Camacho y Walter Alvarenga Franco, Asesora Legal y Jefe del Departamento de Programación y Control, ambos de la Dirección de Proveeduría Institucional respectivamente, al Dr. Gabriel Carmona Rojas, Jefe del Departamento de Salud Ocupacional y al Lic. Jaime Muñoz Aguirre, Gestor Ambiental Institucional. No hubo participación por parte de la Dirección de Transportes, a pesar de haber sido convocados.

Cabe mencionar que, en esta presentación no existieron observaciones que afectaran el contenido del presente informe.

Es preciso indicar que, las actividades de este estudio fueron realizadas con base en la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitida por la Contraloría General de la República.

I. RESULTADOS OBTENIDOS

Antecedentes

La Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839 y su Reglamento Decreto Ejecutivo N° 37567, establecen la obligatoriedad de las entidades públicas de implementar la elaboración de Programas de Gestión Ambiental Institucional (en adelante PGAI), a efecto de identificar los residuos que se generen y procurar un manejo adecuado, favoreciendo la eficiencia en el uso de los materiales y la menor generación de residuos o su reutilización antes de su desecho.

Por otra parte, el “Reglamento para la Declaratoria de Residuos de Manejo Especial”, Decreto Ejecutivo N° 38272-S, establece criterios generales y procedimientos para la gestión de los residuos declarados de manejo especial y las responsabilidades de las organizaciones privadas y públicas en cuanto a su manejo.

En concordancia con la anterior normativa, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 38933-S denominado “Criterios Ambientales establecidos en la Ley para la Gestión Integral de residuos para la compra de llantas por parte de las entidades que componen la Administración Pública”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 73 del 16 de abril de 2015, el cual tiene como propósito promover la reducción en el gasto público, la disminución en la disposición sanitaria y final de llantas, acreditando el ingreso de llantas al país que garanticen el menor impacto ambiental en la salud pública; por consiguiente, de acatamiento obligatorio y declarado de interés público para el Estado, tal como lo establece su artículo 1 que a la letra dice:

“Artículo 1º

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

Cabe señalar que el citado Decreto en su artículo 3 señala que las llantas de uso por todas las entidades que componen la Administración Pública, serán reencauchadas dos veces como máximo y según el artículo 4, se debe de mantener un control referente a la cantidad de llantas en existencia y el promedio de vida útil estimado de estas, con el propósito de

asegurar su reencauche o su valorización o tratamiento, información que servirá de línea base al Ministerio de Salud para dar seguimiento a este componente.

Para efectos del cumplimiento de la obligación establecida a las administraciones en el referido artículo 4 del Decreto 38933-S, se emitió la Directriz Presidencial N° 049-S, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 3 de octubre de 2016, en la cual se establece un “Formato de Reporte de Seguimiento sobre el Manejo de Llantas” para efectos del informe que debe presentar las instituciones en forma trimestral o semestral, ante la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, sobre las actividades desarrolladas bajo el Plan de Gestión Ambiental.

Finalmente, es preciso indicar que el referido Decreto 38933-S, en su artículo 6, ordena a las auditorías internas verificar anualmente el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha norma, ante lo cual para el presente ejercicio económico se incluyó en el Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría General, la ejecución del presente estudio.

1. Gestiones Institucionales relacionadas con el Decreto Ejecutivo N° 38933-S y la Directriz Presidencial N° 049-S.

Producto de la ejecución del presente estudio se indagó sobre las gestiones que a nivel institucional se han efectuado para la aplicación de la referida normativa, obteniéndose los siguientes resultados:

1.1 Sección de Bienestar Socio Laboral del Departamento de Salud Ocupacional

En relación con la aplicación del Decreto Ejecutivo N° 38933-S y la Directriz Presidencial N° 049-S que se refieren a la gestión integral de residuos, esta Auditoría General consultó con los funcionarios Yourks Arroyo Guzmán y Jaime Muñoz Aguirre, Coordinador de la Sección de Bienestar Socio Laboral del Departamento de Salud Ocupacional y Gestor Ambiental Institucional, respectivamente, quienes señalaron desconocer ambas normas; a pesar de ser de acatamiento obligatorio.

Por otra parte, el funcionario Muñoz Aguirre señaló desconocer que se debía presentar las estadísticas en relación con los gastos de compra de llantas, reencauche y valorización o tratamiento de las mismas.

Sin embargo, comentó que el contenido del Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI) se basa en 7 ejes, a saber: consumo de papel, agua, de electricidad, combustibles, manejo de aguas residuales, manejo de residuos sólidos y especiales (llantas) y programas de capacitación continua y que existe una comisión conformada por varias dependencias de la Institución que tienen relación con estos ejes y son los que brindan los insumos para el desarrollo del Programa.

En lo que se refiere al eje de residuos sólidos y especiales, el cual incluye el manejo de los residuos de llantas, indicó que se coordina directamente con la Dirección de Transportes como instancia encargada de facilitar el registro de llantas desechadas; datos que se incluyen en el informe semestral remitido a la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), sin embargo, a la fecha de nuestra visita, no se había enviado el reporte a la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud señalado en el artículo 5 del citado Decreto 38933-S y la Directriz Presidencial N° 049-S.

1.2 Dirección de Transportes

Se le consultó a la Ing. Andrea Méndez Vargas, Directora de Transportes, sobre su conocimiento del Decreto 38933-S, quien externó desconocer el Decreto de marras, haciendo la salvedad que inició labores a partir del 2 de julio del año en curso; no obstante señaló que, una vez desechadas las llantas usadas, son retiradas por el proveedor y, en lo que respecta al reencauche, indicó que por la peligrosidad del debilitamiento de las llantas, no se utiliza ese procedimiento en nuestro Ministerio.

También se le consultó al Ing. Marlon Leiva Villalobos, Coordinador del Taller Mecánico de la Dirección de Transportes, sobre la aplicación del Decreto N° 38933-S, quien manifestó desconocer el Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), así como el requerimiento de la entrega de informes que ordena el citado Decreto.

En lo que se refiere al tema del reencauche de llantas, el Sr. Leiva Villalobos señaló que no se aplica en el Ministerio, por cuanto técnicamente no es recomendable en vehículos livianos, esto, por la resistencia de las bandas de reencauche, al no soportar las cargas axiales. Adicionalmente expresó que, el esfuerzo de la llanta gira hacia afuera y se corre el riesgo que, por su uso, la banda de rodamiento reencauchada se desprenda y al ser vehículos de uso policial, no se recomienda.

Sobre el mismo tema, el citado funcionario indicó que no se lleva el control de taco de llantas, pero sí el control de rendimiento de las mismas, siendo que a cada vehículo se le realizan, aproximadamente, dos o tres cambios de llantas por año; y en lo que se refiere a los mecanismos de seguimiento y monitoreo de la lista de llantas señalados, manifestó no haber recibido ninguna directriz al respecto.

En este mismo sentido, se conversó con el Ing. Pablo Javier Rodríguez Ramírez, Coordinador de la Sección de Bodega de Transportes de la Dirección de Transportes, quien argumentó desconocer el PGAI e indicó que, en relación con los desechos de llantas, la normativa que se aplica es la Ley de Gestión Integral de Residuos N° 8839, que establece que los proveedores de llantas deben encargarse de la disposición final de los residuos de

manejo especial y con respecto al proceso del reencauche de llantas, indicó no recomendarlo y argumentó que la llanta al cumplir su vida útil y ser reencauchada se debilita, generándose un riesgo en la operatividad policial.

Por otra parte se consultó al Lic. Gerald Argüello Madrigal, Jefe de la Sección de Administración de Contratos del Departamento de Mantenimiento Vehicular de la Dirección de Transportes, sobre la aplicación del Decreto 38933-S, quien manifestó conocer la existencia del Programa de Gestión Institucional y Programa de Gestión Ambiental Nacional, y que éste último contempla: criterio de compras sustentables y el reencauche de llantas

En lo que respecta al criterio de compras sustentables mencionó que, todas las compras que corresponden a temas de movilidad, tienen que incluir, tanto en la solicitud del área técnica como en el cartel, los criterios de sustentabilidad como criterios de evaluación.

Aunado a lo anterior indicó que, como requisito de admisibilidad, en la solicitud de pedido de compra debe aportarse un plan de manejo de desechos que incluya el retiro de las llantas usadas; lo anterior, por un tema de responsabilidad social y de legalidad, dado que el proveedor está en la obligación de retirar las llantas y llevarlas al destino final. Actualmente nuestro Ministerio se encuentra adherido al Convenio Marco de compras de llantas, promulgado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), encontrándose regulados por este contrato.

Por otra parte y con respecto al reencauche de llantas, el Lic. Argüello Madrigal señaló que al momento de la publicación del Decreto Ejecutivo 38933-S se realizó un análisis de la flotilla vehicular y se determinó que no era viable ni recomendable, bajo ningún aspecto técnico, ya que más del 95% de las llantas que utiliza el Ministerio corresponde a vehículos livianos de alta rotación, por lo que por un tema de seguridad y por el plazo que representaría la espera para el proceso de reencauche, cada móvil debería permanecer en el taller fuera de circulación; sumado al aspecto costo-beneficio, tomando en consideración la vida útil de las llantas nuevas y el costo del reencauche.

Por todo lo antes comentado, esta Auditoría General constató que nuestro Ministerio no reencaucha llantas, aun y cuando no cuenta con un criterio técnico formal que respalde su inconveniencia para los vehículos institucionales.

Las situaciones en comentario, son contrarias al “Principio de Legalidad”, que implica el sometimiento del quehacer de la Administración al ordenamiento jurídico, por cuanto es el sistema de derecho, el que fija los cauces por los cuales la Institución debe encaminarse con el fin de cumplir los objetivos, metas, visión y misión contemplados en el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo en la Ley General de la Administración Pública.

2. Gestiones efectuadas por Dirección de Proveeduría Institucional sobre la incorporación de criterios ambientales y gestión de residuos en las compras de llantas.

Para constatar el cumplimiento de las normas ambientales antes indicadas, se revisaron las contrataciones directas 2018CD-000038-0007100001, 2018CD-000195-0007100001 y 2018CD-000243-0007100001, del periodo 2018 para la compra de llantas, exceptuando las que se efectuaron por medio de Convenio Marco N° 2013LN-000002-0000400001, determinándose que no se incorporó lo siguiente:

- La obligación del oferente de estar inscrito como Unidad de Cumplimiento, como requisito de admisibilidad, según lo contemplado el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 38933-S supra citado.
- La indicación a los oferentes de demostrar las acciones a ejecutar para dar cumplimiento a la gestión integral de residuos (en el caso que nos ocupa, las llantas usadas), tanto del oferente como del productor y el cumplimiento de regulaciones sanitarias y ambientales vigentes, según lo señalado en los artículos 5 incisos a y b y 29 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 8839, artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 38933-S y artículo 4 del Reglamento para la Declaratoria de Residuos de Manejo Especial, Decreto Ejecutivo 38272-S, que en ese orden estipulan lo siguiente:

“Artículos 5.-

Principios generales: Los siguientes principios generales fundamentan la gestión integral de residuos:

a) Responsabilidad compartida: la gestión integral de los residuos es una corresponsabilidad social, requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de todos los productores, importadores, distribuidores, consumidores, gestores de residuos, tanto públicos como privados.

b) Responsabilidad extendida del productor: los productores o importadores tienen la responsabilidad del producto durante todo el ciclo de vida de este, incluyendo las fases posindustrial y posconsumo. Para efectos de esta Ley, este principio se aplicará únicamente a los residuos de manejo especial.”

“Artículo 29.- *Autorízase a las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades para que promuevan la compra y la utilización de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado bajo procesos ambientalmente amigables que cumplan las especificaciones técnicas requeridas por la Administración Pública; dicha condición podrá comprobarse por medio de certificaciones ambientales y otro mecanismo válido establecido vía reglamento.*

Para ello, en la valoración de las licitaciones y compras directas concursables deberán dar un veinte por ciento (20%) adicional a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos incorporan criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo una vez terminada su vida útil.

Para el caso de las compras directas deberán incorporarse criterios que promuevan la gestión integral de residuos.

Las dependencias correspondientes de las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades encargadas de elaborar los carteles de licitación o de compra directa establecerán criterios ambientales y de ciclo de vida de los productos para evaluar las licitaciones, de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento de esta Ley.”

“Artículo 2

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

“Artículo 4º-Responsabilidad Extendida del Productor. *De acuerdo con el artículo 42 de la Ley N° 8839, el productor o importador de bienes cuyos residuos finales están incluidos en el Anexo I de este reglamento, en conjunto con la cadena de responsabilidad, debe ofrecer opciones para asegurar la recuperación de dichos residuos y reducir así la cantidad que llegue a los sitios de disposición final. Lo anterior se realizará por medio de las Unidades de Cumplimiento”*

- La indicación del 20% adicional en el puntaje, a los oferentes que, en igualdad de condiciones, demuestren la incorporación de criterios de la gestión integral de residuos, según lo contemplado en el artículo 29 de la Ley para la Gestión Integral de residuos 8839.

Sobre la situación antes descrita la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, remitió a los responsables Institucionales de las Proveedurías de los Ministerios del Poder Ejecutivo la Directriz DGABCA-NC-04-2016 de fecha 29 de febrero de 2016, sobre la responsabilidad extendida de los proveedores comerciales en cuanto a la gestión de residuos de manejo especial, cláusulas cartelarias, que en lo que interesa indica:

“...en las adquisiciones de aquellos bienes y servicios respecto de los cuales exista una norma que obligue al productor a responsabilizarse por los residuos que genera el bien o servicio que comercializa, debe incluirse en los carteles el cumplimiento de esa disposición como una cláusula de admisibilidad...”

Para el cumplimiento de la referida normativa, se determinó que el 21 de febrero de 2017 mediante la Circular N° DPI-08-2017, suscrita por la Máster Rosa Eugenia Chacón Alvarado, otrora Jefa del Departamento de Programación y Control de la Proveeduría Institucional, se solicitó a los analistas de ese Departamento revisar en las solicitudes de pedido que ingresan los programas y subprogramas presupuestarios para la adquisición de llantas, los requisitos en cumplimiento del Decreto 38933-S.

Sin embargo, los hechos expuestos en este apartado denotan que no se implementó lo solicitado en la citada Circular, lo cual se aparta de lo establecido en el Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales Decreto Ejecutivo N° 30640-H, en cuanto a las responsabilidades atribuibles a los departamentos de Programación y Control y de Contratación Administrativa.

II. CONCLUSIONES

- 2.1) Se comprobó que la Sección de Bienestar Socio Laboral del Departamento de Salud Ocupacional, como instancia encargada del Programa de Gestión Ambiental Institucional (PGAI), desconoce el Decreto Ejecutivo N° 38933-S y la Directriz Presidencial N° 049-S,
- 2.2) Se determinó que el Ministerio no reencaucha llantas, por no considerarse una práctica viable para la operatividad policial, sin embargo no se ha emitido un criterio formal al respecto.
- 2.3) Se evidenciaron debilidades en los controles internos de la Proveeduría Institucional, en cuando a la revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa que regula la Gestión ambiental de residuos y compra de llantas.

III. RECOMENDACIONES

Para colaborar con la Administración en el fortalecimiento del control interno institucional, se emiten las siguientes recomendaciones:

3.1 A su Despacho

- a. Divulgar en las diferentes instancias institucionales el Decreto Ejecutivo N° 38933-S y la Directriz Presidencial N° 049-S.

Esta recomendación se considera debe implementarse en un plazo de 30 días hábiles, ante lo cual se solicita informar sobre las acciones emprendidas al respecto.

- b. Ordenar a los directores de programas y subprogramas presupuestarios que en las gestiones preparatorias para la etapa inicial de las contrataciones para la adquisición de llantas y los documentos que se derivan de las mismas, se solicite a los oferentes, como parte de los requerimientos, la obligación de estar inscrito dentro de una Unidad de Cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 38933-S, así como también que se incluya en el sistema de evaluación de ofertas el 20%

adicional en el puntaje, a los oferentes que demuestren la incorporación de criterios para la gestión integral de residuos, según lo estipulado en el artículo 29 de la Ley para la Gestión Integral de residuos N° 8839.

Esta recomendación se considera debe implementarse en un plazo de 30 días hábiles, ante lo cual se solicita informar sobre las acciones emprendidas al respecto.

3.2 A la Máster Fiorella Salazar Rojas, Viceministra Administrativa,

3.2.1 Ordenar al Ing. Randall Vega Blanco, Director General Administrativo y Financiero, girar las siguientes instrucciones:

- a) Ordenar al Dr. Gabriel Carmona Rojas, Jefe del Departamento de Salud Ocupacional, girar instrucciones al Máster Yourks Arroyo Guzmán, Coordinador de la Sección de Bienestar Socio Laboral, para que se cumpla con lo señalado en los artículos 1 y 5 del Decreto Ejecutivo N° 38933-S y con la Directriz Presidencial N° 049-S.

La recomendación anterior se considera de acatamiento obligatorio y permanente en el tiempo, para lo cual se solicita que, en un lapso de 10 días hábiles, se informe a ese Despacho, las acciones a implementar.

- b) Ordenar a la Ing. Andrea Méndez Vargas, Directora de Transportes, la emisión de un criterio técnico formal referente a la viabilidad o no, del proceso de reencauche de llantas en la flotilla vehicular del Ministerio.

Esta recomendación, se considera de acatamiento obligatorio, para lo cual se solicita que, en un lapso de 20 días hábiles, se informe a ese Despacho, las acciones a implementar.

- c) Ordenar al Lic. Mario Umaña Mora, Director de la Proveeduría Institucional, girar instrucciones a las jefaturas de los Departamentos de Programación y Control y Contratación Administrativa, para que en futuras contrataciones de compra de llantas, se verifique que se incluya entre los requisitos de admisibilidad, la obligación del oferente de estar inscrito dentro de una Unidad de Cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 38933-S; así como también que se incluya en el sistema de evaluación de ofertas el 20% adicional en el puntaje, a los oferentes que demuestren la incorporación de criterios para la gestión integral de residuos, según lo estipulado en el artículo 29 de la Ley para la Gestión Integral de residuos N° 8839.

Esta recomendación se considera de acatamiento obligatorio, para lo cual se solicita que, en un lapso de 15 días hábiles, se informe a ese Despacho, sobre las acciones realizadas para su cumplimiento.



Nuestros
Valores

Honestidad, Disciplina, Servicio, Respeto y Compromiso



Finalmente, no omitimos recordarle que, su Despacho, según el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, dispone de un lapso de 30 días hábiles para ordenar el cumplimiento de la recomendación de este informe, o en su defecto, proponer opciones alternativas a esta Auditoría General, para solucionar las debilidades que se mencionan en el estudio.

Atentamente,

Douglas Elioth Martínez
Auditor Interno

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
AUDITORÍA GENERAL

Módulo A (Hernán Garrón Salazar) - Segundo Piso
Complejo Policial Juan Rafael Mora Porras, frente al Liceo Castro Madriz, Barrio Córdoba
Teléfonos: (506) 2586-4175 / 2586-4080 / Apartado Postal 4768-1000 San José
Correo electrónico: auditor@seguridadpublica.go.cr / www.seguridadpublica.go.cr