

INFORME AU-IF MTSS-CI-00012-2014

DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA

DEPARTAMENTO MTSS

**“ESTUDIO SOBRE EL CONTROL INTERNO DEL REGISTRO
Y CONTROL DE BIENES DEL MTSS”**

2014

INDICE

1	INTRODUCCION	2
1.1	<i>Origen del estudio.....</i>	2
1.2	<i>Recordatorio.....</i>	2
1.3	<i>Objetivo General.....</i>	3
1.4	<i>Alcance.....</i>	3
1.5	<i>Metodología.....</i>	3
1.6	<i>Antecedentes.....</i>	5
1.7	<i>Limitaciones.....</i>	6
2	COMENTARIOS.....	6
2.1	<i>Manual de Procedimientos.....</i>	6
2.2	<i>Cantidad de Personal.....</i>	7
2.3	<i>Registro de Bienes en SIBINET.....</i>	11
2.3.1	<i>Bienes no registrados en SIBINET.....</i>	11
2.3.2	<i>Diferencias de la información registrada en el SIBINET contra BRB y TDI.....</i>	11
2.3.3	<i>Bienes en desuso sin registrar en SIBINET.....</i>	12
2.4	<i>Plaqueo de bienes.....</i>	15
2.4.1	<i>Donaciones sin plaquear.....</i>	15
2.4.2	<i>Placa de patrimonio pegada en expedientes de contratación</i>	15
2.5	<i>Responsabilidades de las Direcciones y Oficinas del MTSS.....</i>	17
2.6	<i>Registro Bienes Inmuebles y Vehículos.....</i>	18
2.6.1	<i>Bienes Inmuebles.....</i>	18
2.6.2	<i>Vehículos</i>	19
3	CONCLUSIÓN.....	21
4	RECOMENDACIONES	22
4.1	<i>Al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.....</i>	22
4.2	<i>A la Proveduría Institucional</i>	23

“ESTUDIO SOBRE EL CONTROL INTERNO DEL REGISTRO Y CONTROL DE BIENES DEL MTSS”

1 INTRODUCCION

1.1 Origen del estudio

El presente informe denominado “Estudio sobre Control Interno del Registro y Control de Bienes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social” de la Proveduría Institucional, se realizó en cumplimiento al Plan Anual de labores para el año 2013.

1.2 Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N. 36, 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

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

Artículo 38: Planteamiento 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”.

1.3 Objetivo General

Evaluar el sistema de control interno del Registro y Control de Bienes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en adelante MTSS.

1.4 Alcance

Se revisaron las actividades realizadas por el Departamento de Proveeduría del año 2012 enfocado en los controles internos del Registro y Control de Bienes del MTSS.

1.5 Metodología

La normativa y documentos consultados como base legal para este estudio fueron: Ley General de Control Interno, Ley General de la Administración Pública, Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central N° 30720-H, Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de República y las Entidades Sujetas a su Fiscalización, Manual para el Ejercicio de la Auditoría Interna, y cualquier otra normativa que aplique al proceso de registro y control de bienes y no se oponga a lo dispuesto por la CGR.

Se realizaron pruebas a los activos de quince funcionarios, denominados para este trabajo casos de estudio. Para obtener la información se utilizó los datos contenidos en las “boletas de responsabilidad de bienes” y se realizó un inventario a los funcionarios seleccionados en los casos de estudio. Los datos obtenidos se observan en el siguiente cuadro:

CUADRO No 1
TOTAL DE BIENES FISICOS PLAQUEADOS Y NO PLAQUEADOS ASIGNADOS A LOS
FUNCIONARIOS Y VERIFICADOS EN LAS BOLETAS DE RESPONSABILIDAD
DE BIENES Y EN LAS TOMAS DE INVENTARIO A LOS CASOS DE ESTUDIO

No.	NOMBRE DEL FUNCIONARIO	BRB	TDI	TOTAL
1	Lissett Sánchez Barboza	11	4	15
2	Ronald Abarca Ríos	10	1	11
3	Evelyn Contreras Acosta	7	2	9
4	Elluany Morales Solís	9	2	11
5	Gabriela Palma Barboza	12	0	12
6	Alexandra Umaña Espinoza	10	0	10
7	Mabel Calvo Madrigal	13	3	16
8	Carlos González Castro	10	4	14
9	Fernando Calvo Moya	12	3	15
10	Sandra Chacón Fernández (BODEGA)	14	15	29
11	Roberto Pacheco Muñoz	11	1	12
12	Adriana Quesada Hernández	9	3	12
13	Priscilla Gutiérrez Campos	11	0	11
14	Erthsa Picado Morales	6	6	12
15	Karen Monge Fallas	11	1	12
	TOTALES	156	45	201

Fuente: Boletas de Responsabilidad, tomas de inventario e Información del SIBINET

BRB= Boleta de responsabilidad de bienes

TDI= Tomas de inventario

Además, se realizaron pruebas a los bienes en desuso, bienes muebles e inmuebles de la Institución y se comparó esta información con el registro realizado en el SIBINET.

Como parte de las observaciones realizadas, se elaboró la Advertencia No. AU-AD-MTSS-00020-2013, relacionada con el riesgo de los activos en desuso, que se encuentran amontonados en la rampa del sótano del Ministerio.

De igual forma se consideraron 10 casos en los que la Proveeduría Institucional solicita a funcionarios del Ministerio la justificación de diferencias encontradas por la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa en una muestra de inventario selectivo, realizada por esa Dirección.

1.6 Antecedentes

Inicialmente, los activos patrimonio del Ministerio, se registraban para su control en un sistema informático llamado SIBITO (sistema de bienes para control de activos del Ministerio, ante la Proveduría Nacional), que consistía en un módulo local para cada cliente y con un módulo central, consolidando de esta forma la información de todos los ministerios para su debido procesamiento.

En la actualidad, se cuenta con el Sistema de Bienes en Red en adelante SIBINET, que a partir del 2004 inició operaciones, tomando como base el software y hardware de las diferentes instituciones que había utilizado el SIBITO, siendo una nueva versión orientada a la Internet.

Dicho sistema se implementó para que funcione a través del portal del Ministerio de Hacienda (www.hacienda.go.cr) y por ese medio se obtiene el total de la operativa del sistema, a saber, la inclusión, modificación y consulta de los bienes de cada Ministerio, asimismo, se tiene la entrada para solicitar parte de las funciones administrativas del sistema como la fase inicial de la creación de usuarios para las instituciones que participan en el proyecto y toda la gestión del sistema.

Como proyecto, se encuentra a la espera de la liberación de un cartel de licitación que le permitirá corregir y ajustar tanto los requerimientos dados por los usuarios desde inicios del proyecto, así como los ajustes que la Autoridad Presupuestaria ha definido en la codificación de presupuesto y catálogo de mercancías vigente. El Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central Decreto Ejecutivo Nº 30720-H de 26 de agosto del 2002, publicado en La Gaceta número 188 de 1º de octubre del 2002 reformado por Decreto Ejecutivo número 31194-H de 3 de abril del 2003, publicado en La Gaceta número 111 de 11 de junio del 2003 en su Título I, Capítulo Único, señala:

“Artículo 3º—Sistema informático. Las instituciones de la Administración Central estarán obligadas a utilizar los sistemas informáticos de administración y control de bienes diseñados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Todos los bienes deberán estar debidamente registrados y actualizados en el sistema informático.”

Lo anterior, obliga al Ministerio por medio de la Unidad de Control de Bienes de la Proveduría Institucional a utilizar el SIBINET, como sistema de información para el registro del patrimonio institucional, que es parte del ámbito de fiscalización de ésta Auditoría en el presente estudio.

1.7 Limitaciones

Dos de las pruebas que se tenían programadas dentro de los objetivos del estudio, a saber: a) revisar que los tiempos de ingreso de la información al Sistema SIBINET son los óptimos para llevar a cabo el proceso de registro en forma eficiente y eficaz y b) revisar que los equipos que tiene destinado la Unidad de control de Activos son los óptimos para llevar a cabo el proceso de registro en forma eficiente y eficaz, no se pudieron realizar por cuanto el Auditor Informático que iba a colaborar con el desarrollo de estos objetivos fue asignado a un estudio solicitado por la Contraloría General de la República, según oficio TOA-00051-2013, del 12 de agosto del 2013.

2 COMENTARIOS

La revisión efectuada por esta Auditoría al proceso de control y registro de los activos por parte de la Proveeduría Institucional, determinó las siguientes debilidades susceptibles de ser mejoradas:

2.1 Manual de Procedimientos

La Unidad de Control de Activos de la Proveeduría Institucional del MTSS no ha emitido, a la fecha, manuales de procedimientos para el desarrollo de las diferentes fases del proceso del registro y control de los activos, que definan con claridad las rutinas, los procedimientos y funcionarios responsables de las actividades necesarias para la correcta ejecución de cada función.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR (N-2-2009-CO-DFOE), establecen:

“4.2 Requisitos de las actividades de control

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.

La razón por la cual no se dispone de este instrumento en la actualidad, según lo indicado por funcionarios de la Proveeduría Institucional, se debe a que se tiene programada su realización para el año 2014.

La ausencia de un manual de procedimientos propicia que:

- No se conozca el funcionamiento interno de la Unidad de Control de Activos en lo que respecta a descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución.
- No se cuenta con una herramienta para la inducción del puesto, adiestramiento y capacitación del personal.
- Se pierde la posibilidad de emprender tareas de simplificación de trabajo como análisis de tiempos, delegación de autoridad, etc., con el propósito de establecer un sistema de información o bien modificar el ya existente.
- No se pueda uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar su alteración arbitraria.
- No se pueda determinar las responsabilidades por fallas o errores.
- Se dificulte las labores de auditoría, evaluación del control interno y su evaluación.
- Se disminuya la eficiencia de los empleados, ya que este instrumento permite indicar lo que deben hacer y cómo deben hacerlo.
- No exista coordinación de actividades y se pueden dar duplicidades.
- No se puede construir una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos.

2.2 Cantidad de Personal

Se determinó que, en la actualidad la Unidad de Control de Activos de la Proveeduría Institucional tiene asignado cuatro funcionarios para desempeñar las labores necesarias del registro y control de los activos del MTSS, las cuales no se encuentran al día. Sin embargo, se observó que la estructura orgánica no es estable, por cuanto, solo un funcionario se encuentra nombrado en propiedad, el segundo es un interino nombrado por un permiso sin goce de salario y dos vienen de un préstamo de la Dirección de Empleo y de la Oficialía Mayor, préstamo acordado con la Administración actual.

Al respecto, en la Ley General de Control Interno, se establece:

**“Artículo 13. —Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:
e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”**

De acuerdo las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR (N-2-2009-CO-DFOE), establecen

“2.4 Idoneidad del personal El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, promoción, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y la actualización de personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.

4.3.1 Regulaciones para la administración de activos

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución. Deben considerarse al menos los siguientes asuntos:

b. La asignación de responsables por el uso, control y mantenimiento de los activos, incluyendo la definición de los deberes, las funciones y las líneas de autoridad y responsabilidad pertinentes.”

Además, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), en su oficio DGABCA-CS-2314-2013 del 29 de octubre de 2013, introduce el tema de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), y expone lo siguiente:

“..., éste es un tema obligatorio para todo el Gobierno Central y se basa en el registro del devengo, por lo que es necesario contar con una bodega completamente ordenada, codificada y custodiada, al igual que el control y seguimientos de todos los activos del Ministerio, además de estar al tanto del registro de los mismos cuando ingresen a la institución. En este sentido me permito citar la NICSP No. 12, relativa a inventarios, la cual indica lo siguiente:

“Objetivo

1- El objetivo de esta Norma es prescribir el tratamiento contable de los inventarios. Un tema fundamental en la contabilidad de los inventarios es la cantidad de costo que debe reconocerse como activo, para diferirlo hasta que los ingresos relacionados sean reconocidos. Esta Norma suministra una guía práctica para la determinación de ese costo, así como para el subsiguiente reconocimiento como un gasto, incluyendo también cualquier corrección del importe en libros al valor realizable neto. También suministra directrices sobre las fórmulas del costo que se usan para atribuir costos a los inventarios”.

“4. La presente Norma es de aplicación para todas las entidades del sector público, excepto para las Empresas Públicas”.

Sobre este particular, con la implementación de las NICSP, resulta imperante el nombramiento **“del personal suficiente y capacitado en la Unidad de Activos”**, a fin de cumplir a cabalidad los objetivos que su Institución ha venido desarrollando sobre este tópico en particular.**(La negrita no pertenece al original)**

Como es del conocimiento de su Ministerio y esta Dirección General, su **“institución no cuenta con el personal necesario para cumplir con la normativa vigente de acuerdo a la implementación de las NICSP”**. Sobre este punto, el registro contable de acuerdo a las NICSP debe de iniciar el 01 de enero de 2015, sin embargo, la minuciosa y ardua labor que esto conlleva, así como la capacitación necesaria, justifica la insoslayable necesidad de contar lo antes posible con mayor capital humano, debidamente capacitado, que guíe el proceso de implementación desde el área de inventarios tanto de suministros como de activos.” **(La negrita no pertenece al original)**

Al respecto, la Proveeduría Institucional del MTSS, en el documento denominado “Referencia Cronológica de la Situación Enfrentada por la UCA / Proveeduría Institucional / DGABCA” del 24 de octubre del 2013, expone diferentes situaciones que han acontecido en ese Departamento y específicamente en el Unidad de Control de Activos desde el año 2008 hasta el 2013. De estas situaciones se extraen las que se observan en el cuadro de abajo:

CUADRO No. 2

Fecha	Oficio / Oficina	Asunto	Breve reseña	Firmado por:
08 de noviembre 2011	PI-1147-11	Respuesta a oficio DGABCA-CS-1136-11	En atención al oficio DGABCA-CS-1136-11, el Lic. Pedro Muñoz señala que, debido a la falta de personal..., sin embargo expone la situación de la Unidad de Almacenamiento y Control de Bienes y de la Institución en general, por lo que advierte que dicha respuesta no estará precisamente en el plazo otorgado de 15 días.	Lic. Pedro Muñoz, UACB.
06 de junio 2012	DGABCA-CS-656-12	Recomendaciones de la DGABCA	Acorde con las competencias otorgadas la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, se apersona al MTSS, sosteniendo una reunión e inspección con funcionarios de la Proveduría Institucional, en la cual señalan una serie de situaciones e inconsistencias relacionadas con la administración de los bienes a cargo del MTSS. 1- Recurso Humano: Evidencian la falta del mismo, recordando que según la Ley de Control Interno, el apoyo que deben de brindar los jerarcas institucionales en procura de una estructura organizativa acorde con las necesidades ministeriales, la cual contribuya con un apropiado ambiente de control interno...	Licda. Patricia Navarro Vargas, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
13 de noviembre 2012	DGABCA-CS-1945-12	Respecto al Inventario Selectivo de bienes inmuebles	Contesta lo indicado por la M.Sc Sandra Piszcz, ex Ministra del MTSS, la cual indica que "Al respecto se le hace saber que no hay personal para llevar a cabo una labor que absorbe tanto tiempo como revisar cada uno de los más de once mil bienes que tiene el Ministerio para encontrar una lista de 85 bienes..."	Licda. Patricia Navarro Vargas, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
23 de mayo 2013	MPI-036-2013	Situación Actual en la Unidad de Control de Activos	Lista de situaciones encontradas por el nuevo funcionario a cargo de la Unidad Activos, entre la que destaca:"...yo le sugiero al menos y como mínimo la contratación de una persona más, con conocimientos del puesto (manejo de activos) y además básicos contables y básico de Office, con la disposición de realizar trabajo de campo como lo realiza mi persona."	Lic. Esteban Zúñiga, UACB
18 de febrero 2013	DMT-237-2013	Respuesta al DGABCA-CS-1945-12	Se hace de conocimiento nuevamente de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, que no hay personal disponible para "llevar a cabo una labor que absorbe tanto tiempo como lo es revisar cada uno de los más de once mil que tiene el Ministerio para encontrar una lista de 85 bienes. Es poco razonable emplear el poco personal que hay en bienes (solo un funcionario) en esto..."	Msc. Olman Segura, Ministro de Trabajo y Seguridad Social
22 de abril 2013	PI-358-2013	Justificación Listado de Inventario Selectivo de bienes localizados y no localizados en setiembre 2011	...Se señala nuevamente que el no seguimiento es debido a no contar con el personal necesario para dicha labor. Posterior a un cambio de personal en la Unidad de Almacenamiento y Control de Bienes, no se omite indicar que el nuevo funcionario (Lic. Esteban Zúñiga), se encontraba sin acceso al sistema SIBINET, mientras se resolvía la dificultad el Lic. Zúñiga se avocó a preparar dos avalúos vitales, ya que no se contaba con el espacio suficiente para el almacenamiento de los bienes en desuso (órdenes del máximo jerarca), entre otras funciones atinentes a su puesto.	Licda. Hazel Calderón, Jefe de la Proveduría Institucional
10 de julio 2013	DGABCA-CS-1300-2013		Señala el error del DMT-953-2012, el cual se responde con el PI-358-2013, suscrito por la Lic. Hazel Calderón, en el cual señala que los correctos es que hay 134 bienes no identificados (no 85 como señala el DMT-953-2012) y que no se ha podido dar seguimiento a su ubicación, debido a que solo se cuenta con una persona encargada de todas las tareas y funciones de bienes.	Licda. Patricia Navarro Vargas, Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Fuente: Referencia Cronológica de la Situación Enfrentada por la UCA / Proveduría Institucional / DGABCA" del 24 de octubre del 2013

La razón por la cual se ha generado un debilitamiento de la Unidad de Control de Activos, es el incumplimiento por parte de las autoridades del Ministerio del artículo 13, inciso e) de la Ley General de Control Interno

No disponer de suficiente y capacitado recurso humano en la Unidad de Control de Activos, propicia que:

- No se puedan desarrollar todas las funciones de la Unidad, por lo tanto no se garantiza que se obtenga una seguridad razonable de cumplir con los objetivos institucionales.
- Se pierda la confiabilidad en la información que contiene el SIBINET y el inventario de bienes de la Institución.
- La información que se transmite a lo interno de la Organización, así como a terceros interesados, no es confiable ni oportuna.
- No se pueden tomar decisiones con base en la información que suministra la Unidad de Control de Activos, ya que ésta se encuentra desactualizada y por lo tanto carece de utilidad.

2.3 Registro de Bienes en SIBINET

2.3.1 Bienes no registrados en SIBINET

Se determinó, con base en los casos de estudio, que para un total de 201 activos detallados en las boletas de responsabilidad de bienes, remitidas por los funcionarios a la Unidad de Control de Activos de la Proveduría Institucional, 173 activos no habían sido registrados en el SIBINET, lo cual representa un 83% de los casos citados.

2.3.2 Diferencias de la información registrada en el SIBINET contra BRB y TDI

Se observó con base en los casos de estudio, que de 15 funcionarios seleccionados solo siete de ellos aparecen registrados en el SIBINET, los restantes ocho funcionarios no se encuentran incluidos en el SIBINET.

Para los siete funcionarios que si están registrados en el SIBINET se encontró que de 54 bienes incluidos a su nombre, 44 no corresponden con los activos que físicamente tienen asignados los funcionarios en la Boleta de Responsabilidad de Bienes y en la toma de Inventarios, lo que representa un 81% de los registros.

Situación similar reportó, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, en el reporte de verificación de inventario selectivo DCS-024-2011, con fecha de realización entre los días del 14 al 19 de setiembre del 2011, en el que se concluye que:

Cuadro No 3

RESULTADOS DEL INVENTARIO SELECTIVO DE BIENES MUEBLES-CUARO No1		
Detalle	Cantidad	Observaciones
Total de bienes de la muestra	171	100% de la muestra
Bienes Localizados	39	33% de la muestra
Bienes No Localizados	132	77% de la muestra

Fuente: DCS-024-2011

En respuesta al reporte de verificación de inventario selectivo DCS-024-2011, la Licda. Sandra Pisk emitió el oficio DMT-953-2012, en el que se indica que:

Al respecto se le hace saber que no hay personal disponible para llevar a cabo una labor que absorbe tanto tiempo como lo es revisar cada uno de los más de once mil bienes que tiene el Ministerio para encontrar una lista de 85 bienes. Es imposible técnicamente emplear el poco personal que hay en bienes (solo un funcionario) en esta tarea, ya que se abandonarían todas las demás labores que se deben desarrollar en administración de bienes.

2.3.3 Bienes en desuso sin registrar en SIBINET

Se determinó, que de los bienes en desuso, amontonados en la rampa vehicular que conduce al sótano del MTSS (situación descrita en la Advertencia No. AU-AD-MTSS-00020-2013), en consulta realizada al SIBINET, en el apartado de bienes en desuso, solo se tenían 3 bienes registrados, de un total de 287 bienes en desuso obtenidos de una muestra de dieciocho oficios, enviados por diferentes oficinas del MTSS reportados y enviados para su custodia.

Para este punto en específico, las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR (N-2-2009-CO-DFOE), establecen:

“4.3.1 Regulaciones para la administración de activos

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución. Deben considerarse al menos los siguientes asuntos:

g. El tratamiento de activos obsoletos, en desuso o que requieran reparaciones costosas.

Además, en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, se indica:

“Artículo 22. —Traslado de bienes entre dependencias de un mismo órgano. Para el traslado de bienes de una dependencia a otra del mismo órgano, los bienes deben ser declarados en desuso, por lo que se debe cumplir con los siguientes requisitos:

d) Registro de los datos en el Sistema Informático de Administración de Bienes”

Para ambos casos, en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, se indica:

“Artículo 2º—Registro de bienes. Es responsabilidad de la Unidad de Administración de Bienes Institucionales de cada Ministerio u Órgano Adscrito, mantener un registro actualizado del patrimonio de la Institución, debiendo valorar cada uno de los bienes o elementos que en ellos figuren, con el precio que corresponda de acuerdo con las disposiciones técnicas que al respecto dicte la Contabilidad Nacional.

Artículo 3º—Sistema informático. Las instituciones de la Administración Central estarán obligadas a utilizar los sistemas informáticos de administración y control de bienes diseñados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Todos los bienes deberán estar debidamente registrados y actualizados en el sistema informático.”

Las debilidades desarrolladas en los comentarios 2.5.1, 2.5.2 y 2.5.3, se originan debido a que:

- ✓ Existe una alta rotación de los funcionarios asignados a la Unidad de Control de Activos de la Proveduría Institucional que ha imposibilitado el registro constante y actualizado de los activos en el SIBINET, además, los funcionarios que ejercían este cargo en el pasado carecían de la capacitación y la experticia necesaria para realizar con eficiencia y eficacia las funciones de la Unidad de Control de Activos

- ✓ A partir de enero del 2013, existe un solo funcionario profesional asignado interinamente en la Unidad de Control de Activos para cumplir con las funciones encomendadas por la Proveduría Institucional.
- ✓ Los faltantes en el registro de los bienes en desuso se debe en gran medida a que, los oficios de remisión de estos bienes, conjuntamente con los bienes físicos no fueron enviados directamente a la Proveduría Institucional, sino que, en su gran mayoría, fueron recibidos en el Departamento de Servicios Generales.
- ✓ A pesar de existir un registro digital de los bienes en desuso, elaborado por la Proveduría Institucional, el mismo no se encuentra actualizado por lo que no sirve para alimentar el SIBINET.

Las consecuencias que las situaciones comentadas provocan en los objetivos de la Institución, se indican a continuación:

- Se realice una irregularidad o acto ilegal por parte de los funcionarios responsables de los activos.
- Se impida conocer la ubicación y el responsable de los bienes incrementando el riesgo de pérdida de los bienes.
- La calidad de la información del SIBINET sea deficiente, por lo tanto se vuelve inoportuna y poco confiable.
- Se incumpla con el ordenamiento jurídico y técnico.
- Se expone a los funcionarios a un alto riesgo de accidentes laborales, con las consecuencias económicas y sociales que esta situación conlleva tanto para el funcionario como para el Ministerio. Ejemplo de ello, es lo sucedido al funcionario Esteban Mauricio Zuñiga Cascante, el 14/01/2014, cuando un escritorio ubicado en la rampa le cayó en el brazo derecho, según consta en caso número 107474 presentado ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

2.4 Plaqueo de bienes

2.4.1 Donaciones sin plaquear

Se encontró que, en el Departamento de Generación de Empleo PRONAE y en la Dirección de Asuntos Jurídicos, se encuentran activos sin plaquear, provenientes de donaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, específicamente el Proyecto FOIL “Formación ocupacional para Inserción Laboral”, y de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) respectivamente.

Lo anterior se observó en 5 de los casos analizados, para un total de 13 artículos sin plaquear provenientes de donaciones.

2.4.2 Placa de patrimonio pegada en expedientes de contratación

Se encontró que los aires acondicionados, adquiridos mediante las contrataciones administrativas No. 2012LA-000067-72900, 2012CD-000090-72900, 2013LA-000002-72900 y 2013CD-000064-73100, para un total de 49 unidades, no habían sido plaqueados y su correspondiente placa se encuentra adherida en el expediente de contratación administrativa.

Lo que respecta a ambos puntos, las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR (N-2-2009-CO-DFOE), establecen:

4.3.3 Regulaciones y dispositivos de seguridad El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular, así como para prevenir cualquier daño a la integridad física de los funcionarios que deban utilizarlos.”

Asimismo, en el “Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, se indica:

“Artículo 1º—Identificación de bienes. Todo bien sujeto a capitalización que ingrese a la Administración deberá ser identificado por un sistema de rotulado (placa de metal o plástica o cualquier otro sistema de alta seguridad).

La Unidad de Administración de Bienes Institucionales de cada Ministerio u Órgano Adscrito, será la responsable de rotular los bienes, de acuerdo con las pautas establecidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa contempladas en el Sistema Informático de Registro y Control de Bienes.

De la información obtenida, se determina que las principales razones que motivaron las debilidades detectadas son:

- ✓ Los funcionarios de la Unidad de Control de Activos carecían de la capacitación y la experticia necesaria para realizar con eficiencia y eficacia sus funciones.
- ✓ Alta rotación de los funcionarios asignados a la Unidad de Control de Activos
- ✓ El funcionario encargado de la Unidad de Control de Activos, no puede, por motivos de tiempo y espacio, trasladarse a las Oficinas de Inspección donde se encuentran instalados los aires acondicionados.
- ✓ A partir de enero del 2013, existe un solo funcionario profesional asignado interinamente para cumplir con las funciones encomendadas por la Proveeduría Institucional.

Las consecuencias que ambas situaciones tienen en los objetivos de la Institución, se indican a continuación:

- Se realice una irregularidad o acto ilegal por parte de los funcionarios responsables de los activos.
- Se impida conocer la ubicación y el responsable de los bienes incrementando el riesgo de pérdida de los bienes.
- No coincidan las placas resguardadas en los expedientes físicos de las contrataciones con la cantidad de aires acondicionados instalados.
- La calidad de la información del SIBINET sea deficiente, por lo tanto se vuelve inoportuna y poco confiable.
- Se puedan perder los expedientes físicos de las contrataciones y con ellos las placas ahí resguardadas.
- Se incumpla con el ordenamiento jurídico y técnico.

2.5 Responsabilidades de las Direcciones y Oficinas del MTSS

Se determinó con base en los casos de estudio, que en diez de los quince casos seleccionados, los funcionarios tenían asignados 40 bienes, los cuales no fueron reportados en la boleta de responsabilidad de bienes ni se encontraban registrados a nombre del funcionario en el SIBINET.

Por otro lado, se determinó que en cinco de los quince casos, los funcionarios ya no tenían asignados 11 bienes que habían reportado a su nombre en la Boleta de Responsabilidad de Bienes.

Para ambos casos, se comprobó que estos bienes carecían de un documento que justificara su traslado y correspondiente reasignación de responsabilidad sobre el bien.

Con respecto a lo anterior, en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, se establece:

“Artículo 6º—Inventario. Las personas que se encuentren al servicio de la Administración Central y de sus órganos adscritos en calidad de Jefes de Oficina o Dependencia, los funcionarios de cualquier categoría y los contratistas o ejecutivos de entes privados, que tengan a su cargo bienes, bajo su administración, custodia o concesión, quedan obligados a lo siguiente:

a) Con base en los inventarios actualizados, los jefes de Oficina o Dependencia harán entrega a sus subalternos de los bienes que a cada uno confíen para su uso, servicio, administración o custodia, o que les suministre para el desarrollo de su trabajo, mediante inventarios individuales que los responsables deben firmar;”.

La razón por la cual, los funcionarios de las distintas oficinas del Ministerio, utilizan bienes que no se encuentra inventariados a su nombre tiene su origen en lo siguiente:

- ✓ Los funcionarios de las distintas Direcciones y Oficinas del MTSS, se encuentran desinformados sobre los procedimientos a seguir para realizar el trámite de traslado y asignación de bienes hacia y desde las oficinas de la misma entidad.
- ✓ No hay una solicitud de información periódica por parte de las Direcciones y Oficinas del Ministerio a la Unidad de Control de Activos con el fin que los primeros comparen sus bienes físicos y observen si tienen discrepancias.

Lo anterior trae como consecuencia:

- Incumplimiento de la normativa y exposición a sanciones administrativas o civiles.
- Pérdida o sustracción de bienes por ausencia de controles efectivos.
- Información de baja calidad, inoportuna e incompleta.
- La información del inventario no permite tomar decisiones adecuadas a la Administración.

2.6 Registro Bienes Inmuebles y Vehículos

2.6.1 Bienes Inmuebles

No existe un control completo y correcto de los terrenos y edificios a nombre del MTSS determinándose varias inconsistencias y faltantes de información entre los datos reportados en el Registro de la Propiedad y el SIBINET. A saber:

CUADRO No 4
CUADRO TERRENOS Y EDIFICIOS

INC.	PLACA	No. FINCA	RESPONSABLE	REGISTRO
1-2	381599	381599	OVIDIO GOMEZ CHAVES	MTSS - 2-100-042012
1	977799	381599	ELENA MARIA VARGAS SANDOVAL	MTSS - 2-100-042012
1	544	139031	BETSY GARCÍA CHARPENTIER	MTSS - 2-100-042012
1	545	139031	BETSY GARCÍA CHARPENTIER	MTSS - 2-100-042012
1-6	212004573	SJ-0361783-1979	AMPARO PACHECO OREAMUNO	MTSS - 2-100-042012
1-6	212005440	SJ-0361783-1979	AMPARO PACHECO OREAMUNO	MTSS - 2-100-042012
1-3	979468	335050	ELENA MARIA VARGAS SANDOVAL	El Estado -2-000-045522
3-6	212005566	01-00307943-000	SANDRA PISZK FEINZILBER	El Estado -2-000-045522
1-4	979467	119.216	ELENA MARIA VARGAS SANDOVAL	
5		27483		MEP -2-100-042012

Fuente: SIBINET / Registro Nacional

- Inconsistencia 1: Propiedades del MTSS con responsables diferentes al representante legal de este. (Ministro de turno)
- Inconsistencia 2: La placa patrimonial y el número de finca coinciden
- Inconsistencia 3: La propiedad no aparece registrada a nombre del MTSS en el Registro Nacional
- Inconsistencia 4: SIBINET no cuenta con información suficiente para identificar la propiedad en el Registro Nacional
- Inconsistencia 5: La propiedad registrada en el folio 27483 del Registro Nacional a nombre del MTSS no se encuentra anotada en SIBINET
- Inconsistencia 6: Se incluye número de plano como el número de finca

Con respecto a lo anterior, las Normas de Control Interno para el Sector Público de la CGR (N-2-2009-CO-DFOE), establecen:

“4.3.1 Regulaciones para la administración de activos

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, actualizar y comunicar las regulaciones pertinentes con respecto al uso, conservación y custodia de los activos pertenecientes a la institución. Deben considerarse al menos los siguientes asuntos:

...

e. El cumplimiento de requerimientos legales asociados a determinados activos, tales como inscripción, placas y distintivos” (El subrayado no pertenece al original)

Además, en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, se indica:

“Artículo 5º—Inscripción de bienes. Las Unidades de Administración de Bienes Institucionales velarán para que se realicen las gestiones necesarias, para inscribir los bienes que por su naturaleza requieran ser inscritos en los respectivos registros públicos existentes.”(El subrayado no pertenece al original)

El correcto y completo registro, de los bienes inmuebles del MTSS no ha sido posible por varias razones, entre ellas:

- ✓ Desactualización del SIBINET en sus movimientos y traslado de bienes.
- ✓ Desconocimiento del o los funcionarios, que en el pasado, dieron de alta en el SIBINET a los bienes inmuebles.
- ✓ Desconocimiento por completo de la forma de operar el Registro Nacional y los trámites que respectan al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y esa entidad por parte de los funcionarios de la Proveduría.

2.6.2 Vehículos

Se encontró que no existe un correcto y completo registro de las unidades de Equipo de Transporte del MTSS identificándose una diferencia entre la información que posee la Unidad de Control de Activos de la Proveduría Institucional, la cual mantiene un registro 66 unidades de Equipo de Transporte en el SIBINET y la información de la Unidad de Transportes que mantiene en su registro un total de 60 unidades de Equipo de Transporte, existiendo una diferencia de seis unidades en ambos instrumentos de control que no puede ser aclarada con la información existente.

Al respecto, el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, se establece:

“Artículo 2º—Registro de bienes. Es responsabilidad de la Unidad de Administración de Bienes Institucionales de cada Ministerio u Órgano Adscrito, mantener un registro actualizado del patrimonio de la Institución, debiendo valorar cada uno de los bienes o elementos que en ellos figuren, con el precio que corresponda de acuerdo con las disposiciones técnicas que al respecto dicte la Contabilidad Nacional.

Artículo 3º—Sistema informático. Las instituciones de la Administración Central estarán obligadas a utilizar los sistemas informáticos de administración y control de bienes diseñados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

Todos los bienes deberán estar debidamente registrados y actualizados en el sistema informático.”

El correcto y completo registro de los Equipos de Transporte del MTSS no ha sido posible por varias razones, entre ellas:

- ✓ El SIBINET no dispone de un campo específico para realizar el registro de la placa vehicular de los automotores de la Institución para su correcta identificación.
- ✓ En el caso del ingreso de vehículos nuevos al Ministerio, los documentos de respaldo para su ingreso en el SIBINET, que llegan a la Unidad de Control de Activos, no incluyen el número de placa vehicular, por lo que dicha Unidad procede a registrarlos con base en sus características y apegado al pedido de compra y/o la factura.
- ✓ No existe un proceso de actualización de datos en el SIBINET contra la unidad física.
- ✓ La Unidad de Transporte del MTSS no lleva como parte de sus registros de los automotores, el número de placa patrimonial.

La ausencia de un correcto y completo registro de los bienes inmuebles y automotores del MTSS en el SIBINET, en la Unidad de Activos y en la Unidad de Transportes propicia que:

- Se pierda la relación que debe existir entre la información reportada en el Registro Nacional y el SIBINET.
- No se pueda sentar responsabilidades administrativas o de otra índole, ante el nulo o escaso control de los funcionarios que realizan la función de registro e inscripción de bienes muebles e inmuebles ante terceras instancias administrativas, como el Registro Nacional.

- Pérdida de confianza de los registros del SIBINET y de la Unidad de Transportes, relacionados con la cantidad y características de los automotores del MTSS.
- Disminución de la calidad de la información que se registra en el SIBINET.
- Los recursos humanos y tecnológicos no se utilizan en forma óptima, afectando el logro de los objetivos institucionales.
- Se incumpla con el ordenamiento jurídico y técnico.

3 CONCLUSIÓN

La Unidad de Control de Activos de la Proveduría Institucional no ha logrado cumplir óptimamente con sus funciones por adolecer de instrumentos importantes de control, tal como el manual de procedimientos.

Aunado a lo anterior, la falta de recurso humano, estable y capacitado (solo se dispone de un funcionario en propiedad asignado a la Unidad de Bienes, el resto son interinos o prestados), no permite que se pueda registrar y controlar con eficiencia y eficacia todos los bienes institucionales, afectándose significativamente la consecución de los objetivos institucionales.

Además, existe poco compromiso por parte de las oficinas del Ministerio de Trabajo y Seguridad para el control de los bienes asignados y poca comunicación con la Proveduría Institucional, específicamente con la Unidad de Bienes.

No obstante, haber recibido el reporte de verificación de inventario selectivo DCS-024-2011 por parte de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, y haberse emitido respuesta por parte del máximo jerarca del Ministerio, mediante oficio DMT-953-2012, las condiciones expuestas en dicho documento se mantienen.

4 RECOMENDACIONES

Por lo antes descrito, esta Dirección General de Auditoría, emite las siguientes recomendaciones:

4.1 Al Ministro de Trabajo y Seguridad Social

- 4.1.1 Girar las directrices necesarias a las instancias competentes para que se cumplan las recomendaciones planteadas en este Informe.
- 4.1.2 En el plazo máximo de un mes, elaborar y enviar a esta Auditoría cronograma de actividades, que muestre las acciones que se tomarán para corregir las deficiencias de control interno, contenidas en este informe.
- 4.1.3 Informar a esta Dirección General de Auditoría de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.
- 4.1.4 Realizar las gestiones pertinentes para analizar si la Unidad de Control de Activos cuenta con el recurso humano suficiente, competente y estable para cumplir con eficiencia y eficacia las funciones asignadas en la normativa, debido a la problemática que plantea la desactualización del registro de los bienes institucionales en el SIBINET, previo a la aplicación obligatoria de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público en el año 2016. Lo anterior en el plazo de un mes calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.2)**
- 4.1.5 Dar seguimiento formal al cumplimiento de las fechas programadas por la Proveeduría Institucional, en el cronograma elaborado para el levantamiento del inventario del total de bienes del MTSS y su respectiva actualización en el SIBINET. Lo anterior conforme a las etapas establecidas en el cronograma. **(Ver comentario 2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3).**
- 4.1.6 Considerar el traslado de los bienes en desuso, ubicados en la rampa del Edificio Benjamín, a otro espacio físico que reúna las condiciones necesarias que permitan minimizar el riesgo de accidentes y llevar un adecuado control de los bienes en desuso. **(Ver comentario 2.3.3)**

- 4.1.7 Comunicar formalmente a todas las Direcciones y Departamento del MTSS, el procedimiento elaborado por la Proveduría Institucional para el envío y recepción de bienes en desuso. Lo anterior en el plazo de un mes calendario posterior a la elaboración del procedimiento **(Ver comentario 2.3.3)**
- 4.1.8 Girar instrucciones formales a los Directores y Jefes de Departamento del MTSS recordándoles su obligación de velar por el control de los bienes asignados a su personal. Lo anterior en el plazo de un mes calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.5)**
- 4.1.9 Girar instrucciones formales a la Unidad de Transportes para que, posterior a la ejecución de la recomendación emitida a la Proveduría Institucional en el punto 4.2.6, actualice periódicamente sus registros de los automotores del MTSS. Lo anterior en el plazo de un mes calendario después de la actualización de la información de automotores en el SIBINET. **(Ver comentario 2.6.2)**

4.2 A la Proveduría Institucional

- 4.2.1 Incluir dentro del plan de trabajo del año 2014 de la Proveduría Institucional, la realización del Manual de Procedimientos para la Unidad de Control de Activos. Lo anterior en el plazo de un mes calendario posterior a la entrega de este informe **(Ver comentario 2.1)**
- 4.2.2 Realizar un informe al Jerarca, según recomendación 4.1.1, que desarrolle la problemática actual de la Unidad de Control de Activos incluyendo puntos tales como cantidad de personal de la Unidad, cargas de trabajo, trabajos pendientes, entre otros. Lo anterior en el plazo de un mes calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.2)**
- 4.2.3 Formular un cronograma que establezca un levantamiento del inventario total de Bienes del MTSS, que permita actualizar la información del SIBINET, en relación al registro de los bienes muebles, inmuebles y en desuso. Lo anterior en el plazo de dos meses calendario posterior a la realización de las gestiones pertinentes por el Despacho del Ministro para valorar si la Unidad de Control de Activos cuenta con el recurso humano suficiente y competente para cumplir con eficiencia y eficacia las funciones asignadas en la normativa. **(Ver comentario 2.3.1, 2.3.2 y 2.3.3)**

- 4.2.4** Elaborar y comunicar adecuadamente al personal de la Proveduría Institucional y demás interesados un procedimiento para el envío y recepción de bienes en desuso, que garantice que el físico de los activos remitidos a la Proveduría Institucional concuerde con su correspondiente reporte de respaldo. Lo anterior en el plazo de tres meses calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.3.3)**
- 4.2.5** Una vez realizado el levantamiento del inventario de la recomendación 4.2.3, proceder al plaqueo de todos aquellos bienes del MTSS que se encuentran sin placa patrimonial. Lo anterior en el plazo de seis meses calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.4.1 y 2.4.2)**
- 4.2.6** Coordinar formalmente la colocación de las placas patrimoniales, custodiadas en los expedientes de contratación administrativa, de todos los aires acondicionados instalados en las Oficinas Cantonales de la Dirección Nacional de Inspección. Lo anterior en un plazo de tres meses calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.4.2)**
- 4.2.7** Realizar la actualización en el SIBINET de la información correspondiente a vehículos, propiedades y edificios a nombre del MTSS que permita su correcta y completa identificación. Lo anterior en un plazo de cuatro meses calendario posterior a la entrega de este informe. **(Ver comentario 2.6.1 y 2.6.2)**