

CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL

AUDITORIA INTERNA

INFORME AI-INF-AO-2020-31

Evaluación de Control Interno en la Unidad de Impugnaciones del
Cosevi

Noviembre – 2020



INDICE

1. Introducción	3
1.1. Origen del estudio	3
1.2. Objetivo del estudio	3
1.3. Alcance	3
1.4. Conferencia final	3
1.5. Disposiciones de la Ley General de Control Interno, a considerar	3
1.6. Antecedentes	5
2. Resultados	5
2.1. Estado del expediente 2019-06-2750	5
2.2. Sobre asignación de expedientes de impugnación	5
2.3. Acceso y perfil en el Sistema de Impugnaciones	7
2.4. Sobre las labores incompatibles realizadas por los abogados	11
2.5. Sobre el ingreso o registro tardío de impugnaciones en el sistema	12
2.6. Sobre la ausencia de un procedimiento para la eliminación de expedientes en el sistema de impugnaciones	14
2.7. Sobre los recursos de impugnación pendientes de resolver	15
2.8. Sobre los indicadores para medir y evaluar la eficiencia y eficacia de gestión de la Unidad de Impugnaciones	17
2.9. Sobre la valoración de riesgos	18
3. CONCLUSIONES	18
4. RECOMENDACIONES	19
4.1. A la Dirección Ejecutiva	19

Evaluación de Control Interno en la Unidad de Impugnaciones del Cosevi

1. Introducción

1.1. Origen del estudio

Este informe corresponde a un estudio especial, programado para el año 2020.

1.2. Objetivo del estudio

Evaluar los controles internos establecidos en la Unidad de Impugnaciones del Cosevi, para la asignación y resolución de expedientes de impugnación.

1.3. Alcance

La evaluación se enfocó en la asignación y resolución de recursos de expedientes de impugnación durante el periodo de enero 2019 a marzo 2020 y sobre el control interno y cumplimiento normativo.

El estudio se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014) y Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009) emitidas por la Contraloría General de la República (en adelante CGR) y la normativa aplicable al objeto de estudio.

1.4. Conferencia final

La conferencia final se llevó a cabo el 27-11-2020 y con el consentimiento de los asistentes, consta en un archivo digital. En la misma se hicieron observaciones que no afectaron los resultados del estudio.

1.5. Disposiciones de la Ley General de Control Interno, a considerar

- Sobre la implantación de recomendaciones

Artículo 36. — Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) *El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.*

b) *Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.*

c) *El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.*

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

Artículo 38. — 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.

➤ **Sobre responsabilidad**

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.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley. Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el sub auditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley.

Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.

1.6. Antecedentes

La Asesoría en Tecnología de la Información suministró los datos de perfiles activos y accesos con que cuentan los funcionarios al sistema de impugnaciones el 10 de junio de 2020, por lo tanto, esa es la fecha de referencia que se utilizó como parámetro en el presente estudio.

2. Resultados

2.1. Estado del expediente 2019-06-2750

El expediente 2019-06-2750 de la Unidad de Impugnaciones de Puntarenas, sufrió cambios en su estado, ya que, primeramente se notificó al usuario como archivada y posteriormente condenada, existiendo la resolución de dos abogados diferentes, sin embargo debido a que la Administración por medio de la Dirección Ejecutiva está llevando una investigación preliminar, esta auditoría toma nota de lo acontecido en razón del Principio de Economía Procesal y espera los resultados que se obtengan de dicha investigación.

2.2. Sobre asignación de expedientes de impugnación

El Manual de Operaciones para boletas de Citación de la Unidad de Impugnaciones, carece de un procedimiento que detalle cómo se debe asignar y respaldar la asignación de expedientes de impugnación, por lo que, en cada sede regional, la asignación se realiza bajo sus propios criterios o parámetros, como se muestra en los ejemplos siguientes:

Oficina Regional Liberia

“(…), en la actualidad tenemos poco personal y el abogado toma los expedientes del archivo para resolverlos y me pasa el informe mensual de las resoluciones y actividades realizadas.”

Oficina Regional Guápiles

“Al no existir un procedimiento formalmente establecido para la asignación y resolución de expedientes de impugnación, yo como encargada asigné los expedientes de acuerdo a las necesidades de la Regional (…)”

Asimismo, a pesar de que los coordinadores son los encargados de asignar los expedientes, se evidenció que estos no utilizan el sistema de impugnaciones para realizar dicha acción, como se muestra a continuación:

- En las oficinas regionales de Alajuela y Cartago, utilizan un libro de actas sin legalizar.
- En Limón, Puntarenas, Guápiles, San Ramón y San Carlos, la realizan por medio oficios o bien en hojas sueltas.
- En Heredia, Liberia y Pérez Zeledón los abogados pueden tomar los expedientes y asignarlos ellos mismos.
- En San José, se realiza mediante lineamientos y circulares establecidos por la jefatura de la regional.

En cuanto a la asignación realizada por los abogados, se evidenció que estos pueden asignar expedientes a otros abogados, modificarlos o bien desasignar un expediente de un abogado para asignárselo a ellos mismos, realizando de este modo tareas que no les corresponden y que exceden el límite de sus competencias.

Lo anterior, en contravención de las siguientes Normas de Control Interno para el Sector Público, que indica lo siguiente:

“1.1 Sistema de control interno (SCI) El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un SCI, conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales.”

“4.1 Actividades de control. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. “

“4.2 Requisitos de las actividades de control. Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos: (...)

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.

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.”

En adición, el Manual de Operaciones para la Unidad de Impugnaciones de Boletas de Citación del Consejo de Seguridad Vial menciona:

“1.12 Asignación de Responsabilidades: (...).

Será responsabilidad del funcionario o funcionaria a cargo de cada oficina regional de Impugnaciones de Boletas de Citación del Consejo de Seguridad Vial, la asignación y distribución de los expedientes (...).”

La ausencia de un procedimiento, que detalle cómo asignar los expedientes de impugnación, genera que los funcionarios no tengan la claridad necesaria para llevar a cabo y de manera efectiva la distribución y respaldo de dicha asignación, aumentando con esto el riesgo de posibles actuaciones indebidas, que podrían afectar la imagen y los ingresos del Consejo de Seguridad Vial.

2.3. Acceso y perfil en el Sistema de Impugnaciones

- A) Se determinó que ex funcionarios de la Unidad de Impugnaciones, Unidad de Donación y Remate de Vehículos Detenidos, Plataforma de Servicios y Contraloría de Servicios, cuentan con perfil activo en el Sistema de Impugnaciones, como se detalla a continuación:

Cuadro N°1
Funcionarios con acceso al Sistema de Impugnaciones que ya no laboran para el Cosevi o se encuentran en otro Departamento o Unidad

	Funcionario	Unidad o Departamento donde Actual laboraba	Condición o Ubicación	Fecha rige
1	IOS	Unidad Impugnaciones San José	Departamento de Servicio al Usuario	01-06-2020
2	JQM	Unidad Impugnaciones San José	Unidad Donación Remate Vehículos	15-10-2016
3	ALM	Unidad Impugnaciones San José	Exfuncionaria	16-10-2019
4	CFC	Unidad Impugnaciones San José	Exfuncionaria	16-10-2019
5	MQM	Unidad Impugnaciones Alajuela	Exfuncionario	22-03-2017
6	ABP	Unidad Impugnaciones Alajuela	Exfuncionaria	01-09-2014
7	GSJ	Unidad Impugnaciones Alajuela	Ministerio Obras Públicas y Transportes	01-04-2013
8	PTB	Unidad Impugnaciones Alajuela	Exfuncionario	16-05-2019
9	ARD	Unidad Impugnaciones Heredia	Contrataciones Directas	16-11-2019
10	MAA	Unidad Impugnaciones Heredia	Exfuncionario	16-01-2020
11	MPV	Unidad Impugnaciones Cartago	Exfuncionario	01-01-2019
12	VBM	Unidad Impugnaciones Cartago	Exfuncionaria	14-11-2015
13	ASC	Unidad Impugnaciones Liberia	Exfuncionario	03-09-2018
14	CCO	Unidad Impugnaciones Liberia	Ingeniería de Transito	01-11-2019
15	ÁRV	Unidad Impugnaciones San Ramón	Exfuncionaria	01-03-2018
16	VLE	Unidad Impugnaciones Guápiles	Exfuncionario	01-06-2018
17	YSH	Unidad Impugnaciones Guápiles	Exfuncionaria	16-07-2018
18	AAC	Unidad Impugnaciones Limón	Exfuncionario	16-11-2019
19	AGD	Unidad Impugnaciones Limón	Exfuncionaria	16-12-2019
20	BCF	Plataforma de Servicios	Asesoría Técnica Fiscalización Vehicular	01-11-2019
21	LChC	Plataforma de Servicios	Exfuncionario	09-01-2017
22	AES	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionario	04-06-2019
23	CHS	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionaria	01-05-2019
24	JTM	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionario	01-01-2020
25	JGH	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionario	01-03-2017
26	MMM	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionaria	01-01-2020
27	MRV	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionaria	01-10-2018
28	MAA	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionario	01-01-2018
	Funcionario	Unidad o Departamento donde laboraba	Condición o Ubicación Actual	Fecha rige
29	ORC	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionario	03-04-2018
30	RVM	Unidad Donación Remate Vehículos	Exfuncionaria	01-01-2020
31	ECC	Contraloría de Servicios	Exfuncionaria	22-04-2014

Fuente: Departamento de Gestión y Desarrollo Humano, Asesoría en Tecnologías de la Información, Unidad de Impugnaciones, Plataforma de Servicios, Donación de Remate y Vehículos Detenidos y Contraloría de Servicios.

Como lo muestra el Cuadro N° 1 supra, al 11-06-2020, existen 31 personas con un improcedente perfil activo en el Sistema de Impugnaciones, teniendo que, de estos 31 casos, el 81% corresponde a exfuncionarios y el restante 19% a funcionarios que por la naturaleza de las funciones que ejecutan actualmente, no requieren el acceso al mismo.

- B)** Se identificó que existen funcionarios con perfil de coordinador en el sistema de impugnaciones sin que éstas sean sus funciones asignadas, como se detalla a continuación:

Cuadro N°2
Funcionarios con perfil de coordinador al 11 de junio 2020

Funcionario		Unidad de Impugnaciones
1	AML	San José
2	CVM	San José
3	AAM	Alajuela
4	MQM	Alajuela
5	BCP	Heredia
6	JRE	Heredia
7	PGB	Cartago
8	AAC	Limón
9	ABM	Limón
10	AGD	Limón
11	VFR	Limón
12	EVH	Pérez Zeledón
13	MMF	Pérez Zeledón
14	MRV	Pérez Zeledón
15	YGE	Pérez Zeledón
16	KBS	San Ramón
17	OFV	San Ramón
18	LAL	San Carlos

Fuente: Asesoría en Tecnologías de la Información.

Como se observa en el Cuadro N°2, existen 18 funcionarios de la Unidad de Impugnaciones que tienen perfil de coordinador en el Sistema de Impugnaciones, sin que este sea el cargo o puesto asignado, confiriéndoles tal condición todas las potestades que esto implica, pero sin las responsabilidades correspondientes.

Asimismo, la Asesoría en Tecnologías de la Información no atendió las solicitudes realizadas por la Sra. LBD de la Unidad de Impugnaciones de San José, referente a deshabilitar el acceso de las funcionarias JQM mediante oficio UISJ-2019-0501, CFC y ALM mediante oficio UISJ-2019-0718 y en el caso de la funcionaria IOS la solicitud de bloqueo de usuario fue realizada el 29 de mayo 2020 mediante oficio UISJ-2020-0400, sin embargo al 11 de junio 2020

fecha en que fue suministrada la lista de perfiles activos a esta Auditoría, el perfil se encontraba activo.

Lo anterior, incumple lo establecido en la Ley General de Control Interno, que en su Artículo No. 8 cita lo siguiente:

“Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno Para efectos de esta Ley, 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: (...)b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. **c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.**
d) **Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.**” Nota: El subrayado y la negrita no corresponden al original.

En adición, las Normas de Control Interno para el Sector Público, estipulan:

“2.5.1 Delegación de funciones El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.”

“2.5.2 Autorización y aprobación La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.”

“4.5.1 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.” (...)

4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las **actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.** Las actividades de control respectivas deben actuar como **motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes.** Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas (...).”

“5.8 Control de sistemas de información El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación, la seguridad y una clara asignación de responsabilidades y administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de

la información que ostente ese carácter.” Nota: El subrayado y la negrita no corresponden al original.

El deficiente control y supervisión ejercido por las jefaturas a cargo de funcionarios con acceso al Sistema de Impugnaciones, al no solicitar la des habilitación de los perfiles activos de exfuncionarios de la Unidad de Impugnaciones o incluso del Cosevi, y por no asignar los accesos acorde al puesto desempeñado, así como la inatención de la Asesoría en Tecnologías de la Información, al no cumplir a cabalidad con las solicitudes de des habilitación realizadas, vulnera la seguridad del mismo, aunado a que eleva el riesgo de que se materialicen acciones indebidas que comprometen la gestión realizada por el Cosevi.

2.4. Sobre las labores incompatibles realizadas por los abogados

Se evidenció que existe una concentración de funciones incompatibles en los funcionarios de la Unidad de Impugnaciones, ya que los abogados resolutores (que resuelven impugnaciones), tienen la potestad de realizar múltiples tareas que se contraponen unas de otras, ya que un mismo abogado puede realizar todo el proceso que conlleva una impugnación, desde la recepción, su ingreso al sistema, asignación (a ellos mismos o a otros abogados), resolución y hasta la notificación de lo resuelto, así como modificaciones, desasignaciones y eliminación de expedientes de impugnación.

Es importante indicar que el Manual de Operaciones de dicha Unidad no delimita la responsabilidad de las funciones anteriormente mencionadas.

Por tal motivo esta Auditoría procedió a consultar, las razones por las que se da dicha concentración de funciones, evidenciando lo indicado en los siguientes ejemplos:

Oficina Regional San Ramón “Se hace un enorme esfuerzo por cumplir la meta, pero en Regionales se deben hacer labores administrativas por parte de los abogados como asignar el expediente en el sistema, foliar, notificar, aunado a esto por la falta de personal administrativo que se pueda encargar de eso, las compañeras administrativas que tenemos atienden público casi que todo el día por las citas de cada quince minutos para entrega de placas y vehículos decomisados entre otras funciones.”

Oficina Regional Heredia “(...) no contamos con personal humano para realizar las labores de la regional, entonces yo como jefatura debo realizar labores administrativas, (sic) (...)”

Las situaciones descritas se contraponen a lo establecido en la norma 2.5.3, de las Normas de Control Interno para el Sector Público” que dicta:

“2.5.3 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. (...)”

Además, el Manual de Operaciones para la Unidad de Impugnaciones de boletas de Citación del Cosevi y sus regionales indica:

“1.14 Separación de funciones incompatibles: Este apartado hace referencia a la separación y distribución de los puestos de trabajo, ya que el hecho de concentrar funciones en una sola persona puede permitir la realización o el ocultamiento de fraudes, errores, omisiones o cualquier tipo de irregularidades, en el manejo, control y custodia de los bienes de las Unidades de Impugnaciones de Boletas de Citación del Consejo de Seguridad Vial. Por lo que la coordinación con otras unidades, departamentos y autoridades resulta conveniente para así lograr una mejor gestión.”

El evidente incumplimiento normativo, en cuanto a la asignación de funciones incompatibles en un mismo funcionario, aunado a la falta de personal administrativo en las sedes regionales de la Unidad de Impugnaciones (exceptuando a la Sede de San José), ocasiona que se debilite el control interno en las gestiones realizadas por dichos funcionarios, aumentando el riesgo de que se cometan supuestas acciones ilícitas que afecten directamente la imagen e ingresos de la Institución.

2.5. Sobre el ingreso o registro tardío de impugnaciones en el sistema

Se constató que, existen expedientes incompletos registrados en el Sistema de Impugnaciones, ya que, a pesar de estar compuestos por más de una boleta, los funcionarios que realizan la inclusión de impugnaciones (abogados o personal Administrativo) en dicho Sistema, ingresan únicamente una boleta, postergando el registro

de las demás boletas que componen el expediente, hasta el momento en que se asigna o resuelve el recurso de impugnación, como se describe en los ejemplos siguientes:

Cuadro N°3
Registro tardío de impugnaciones al sistema
Periodo del 01-01-2019 al 31-03-2020

Unidad de Impugnaciones	Expediente	Boletas	Fecha de Boleta	Fecha de impugnación usuario	Fecha Registro en Sistema
Alajuela	2018-02-2187	2018-253501030	12-08-2018	14-08-2018	14-08-2018
		2018-253501031			19-02-2019
		2018-253501032			
		2018-253501033			
		2018-253501034			
Liberia	2018-05-2064	2018-250400668	19-07-2018	27-07-2018	10-08-2018
		2018-250400669			5-02-2019
		2018-250400670			
San Ramón	2017-09-4213	2017- 24300364	11-10-2017	25-10-2017	26-10-2017
		2017- 24300363			30-09-2019

Fuente: Sistema de Impugnaciones y bitácora registros de funcionarios proporcionada por la Asesoría en Tecnologías de la Información.

Como se observa en el cuadro N°3, existen boletas cuyo registro se realiza hasta casi dos años después de que el usuario presentó la respectiva impugnación.

Lo anterior, en contraposición de lo establecido en las Normas de Control Interno para el Sector Público que mencionan lo siguiente:

“1.2 Objetivos del SCI: El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

(...)b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de

la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales. (...)”

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional *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.”* **El subrayado no pertenece al original.**

“4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. (...).”*

Las acciones descritas son generadas por omisión y/o falta del debido cuidado de los responsables de incluir la totalidad de las boletas que componen los expedientes de impugnación en el Sistema respectivo, provocando que no se tenga información fidedigna de la cantidad real de impugnaciones tramitadas para efectos de rendición de cuentas, así como una afectación y desventaja a los usuarios al no gestionarse en tiempo los recursos de impugnación presentados en tiempo y forma.

2.6. Sobre la ausencia de un procedimiento para la eliminación de expedientes en el sistema de impugnaciones

Se constató que, la Unidad de Impugnaciones, carece de un procedimiento para respaldar la eliminación de expedientes en el Sistema de Impugnaciones y que este sea de fácil acceso al momento de ser solicitado, por lo que cada sede la realiza según su propio criterio, como se detalla en los siguientes ejemplos:

- En las sedes regionales de Pérez Zeledón y San Carlos, se realiza de forma verbal, sin que quede respaldo documental o digital de la gestión realizada.
- En la Sede Regional de Cartago, se realiza mediante un documento que carece de un número de oficio para su control y en unos casos la persona que confecciona el oficio coloca su firma y en otros las iniciales de su nombre.

Por lo tanto, se incumplen las Normas de Control Interno para el Sector Público que mencionan lo siguiente:

4.1 Actividades de control *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a*

fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. (...)

La ausencia de un procedimiento que detalle cómo debe realizarse la eliminación de expedientes en el Sistema de Impugnaciones, ocasiona que no se respalden adecuadamente las mismas, en detrimento del control interno que debe permear todas las actuaciones realizadas en la Unidad de Impugnaciones.

2.7. Sobre los recursos de impugnación pendientes de resolver

Se detectó que al 31 de marzo de 2020 la Unidad de Impugnaciones cuenta con 210.992 recursos de impugnación sin resolver como se muestra a continuación:

Cuadro N°4
Cantidad de boletas impugnadas sin resolver Al 31-03-2020

UNIDAD	CANTIDAD
Alajuela	17.815
Cartago	11.941
Ciudad Cortes	824
Guápiles	36.197
Heredia	18.523
Liberia	7.717
Limón	11.489
Pérez Zeledón	14.897
Puntarenas	918
San Carlos	26.293
San José	8.284
San Ramón	56.094

Fuente: Asesoría en Tecnologías de la Información.

De acuerdo con el cuadro N°4 supra, se evidencia que, las oficinas regionales de San Ramón, Guápiles y San Carlos ostentaban la mayor cantidad de impugnaciones pendientes de resolución.

Por lo anterior, se le consultó al jefe del Departamento de Servicio al Usuario, Sr. RMM la razón por la cual se tiene dicha cantidad de resoluciones pendientes, indicando lo siguiente:

“La cantidad de recursos de impugnación pendientes de resolver, encuentra su fundamento en varios supuestos, entre estos, los cambios que han sufrido las Oficinas Regionales a lo largo del tiempo con el personal en especial los abogados encargados de resolver los recursos de impugnación; se suma a esta situación los cambios de la Ley de Tránsito y las reformas que han surgido a lo largo del tiempo. Además, el recurso humano, específicamente los abogados y abogadas que tienen la tarea de resolver no es suficiente para cubrir la cantidad de recursos de impugnación pendientes. En la actualidad, se suma a este panorama los recursos de

impugnación que están ingresando referentes a la restricción sanitaria por la emergencia nacional por el Covid19, recursos de impugnación que llevan mayor estudio por los múltiples decretos que deben consultarse.”

Ante lo mencionado por el Sr. RMM, se debe considerar que la restricción sanitaria, agravó la situación anterior, debido a que se incrementaron los recursos de impugnación, sin embargo, la normativa es clara al indicar los plazos con los que cuenta la Institución para resolver los recursos interpuestos por los usuarios.

Por lo tanto, se incurre en el incumplimiento de la siguiente normativa:

Normas de Control Interno para el Sector Público

“1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno. El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.”

Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial N° 9078

“ARTÍCULO 164.- Trámite de la impugnación

(...) En caso de no haber ofrecido prueba testimonial que evacuar o si se trata de asuntos de naturaleza documental, se resolverá de acuerdo con los elementos disponibles, en un plazo no mayor de dos meses, contado a partir del día siguiente de la presentación de la apelación. De haberse ofrecido prueba testimonial, pericial o documental, se señalará audiencia para su evacuación dentro del plazo de diez días hábiles, una vez que se encuentre listo el expediente para ser resuelto. Esta no podrá ser realizada más allá de los seis meses de la fecha de recibo del recurso. (...)”

Por su parte el Manual de Operaciones para la Unidad de Impugnaciones de Boletas de Citación del Consejo de Seguridad Vial menciona:

1.19.4.2 Normas de Operación:

b. En el plazo no mayor a dos meses, contados a partir del día siguiente de la presentación de la apelación, si no se presenta prueba testimonial y si se trata de asuntos de naturaleza meramente documental, el funcionario de la Unidad de Impugnaciones resolverá de acuerdo con los elementos disponibles.

c. Si se ha ofrecido prueba testimonial, pericial o documental, el funcionario de la Unidad de Impugnaciones de Boletas de Citación del Cosevi y sus Regionales señalará audiencia para su evacuación dentro del plazo de diez días hábiles, una vez que el “Expediente” cumpla con todos los requerimientos necesarios para ser resuelto. d. El funcionario la Unidad de Impugnaciones de Boletas de Citación del Cosevi y sus Regionales, dispondrá de un plazo máximo de seis meses, a partir del recibo del recurso, para resolver los casos con audiencia.

La insuficiente capacidad de resolución en la Unidad de Impugnaciones, ocasiona que el Cosevi, tuviera a marzo del 2020, 210.992 boletas de citación pendientes de resolución, sin contar las que se le suman diariamente y las que como se evidenció

en el resultado 2.5 de este informe, no han sido debidamente registradas en el Sistema de Impugnaciones, afectando con esto la imagen institucional, la captación de ingresos en caso de resolución condenatoria y la exposición a denuncias, recursos ante la Sala Constitucional, prescripciones y caducidades.

2.8. Sobre los indicadores para medir y evaluar la eficiencia y eficacia de gestión de la Unidad de Impugnaciones

Se determinó que la Unidad de Impugnaciones, no cumplió con el porcentaje de resolución de reclamos administrativos y recursos de inconformidad establecidos en el indicador registrado en el Plan Operativo Institucional, (en adelante POI), del periodo correspondiente al año 2019, ya que de las 64.500 (100%) de las impugnaciones realizadas por los usuarios en dicho periodo, solo resolvió 47.780 (76%) de las mismas, en contraposición de lo establecido en el citado indicador, que indica lo siguiente:

Resolución de un 100% de los reclamos administrativos y los recursos de inconformidad contra las boletas de citación interpuestos por la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres y Seguridad Vial 9078 y sus reformas, ante la Unidad de Impugnaciones de Boletas de Citación del Consejo de Seguridad Vial, emisión de órdenes de devolución de placas, licencias y vehículos detenidos”.

Es importante indicar, que, de acuerdo con las características que debe tener un indicador, se establece que el mismo debe ser alcanzable y realista, por lo que el establecer una resolución del 100% de reclamos administrativos y recursos de inconformidad contra las boletas de citación, sin tomar en consideración los factores que puedan afectar su alcance, así como, el margen de error inherente en toda medición, lo convierte en un indicador idealista pero no realista.

Por lo tanto, se incurre en el incumplimiento normativo de la Ley General de Control Interno, que en su Artículo No. 8 cita lo siguiente:

*“Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno Para efectos de esta Ley, 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: (...)b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. **c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.***

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.” Nota:

El subrayado y la negrita no corresponden al original.

Asimismo, las Normas de Control Interno del Sector Público, indican lo siguiente:

“1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno. El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

c. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.”

El establecimiento de un indicador idealista (100% de resolución) en la Unidad de Impugnaciones, ocasiona que se no se pueda determinar objetivamente la eficiencia y eficacia de la gestión de dicha Unidad, así como que todos los años presente incumplimientos de la meta establecida por no alcanzar el porcentaje de resolución fijado, más aún si se toma en consideración que esta Unidad, tiene expedientes pendientes de resolución que datan del año 2010.

2.9. Sobre la valoración de riesgos

Se determinó que la Unidad de Impugnaciones tiene identificados los riesgos asociados al proceso de resolución de reclamos administrativos y recursos de inconformidad presentados por los usuarios, contra las boletas de citación, asimismo, cuenta con la ficha técnica en el Manual de Procesos del Consejo de Seguridad Vial y la respectiva matriz de la valoración de dichos riesgos.

Sin embargo, no se cuenta con propuestas de mitigación viables que permitan administrar y facilitar la ejecución de acciones para minimizar el riesgo de dicha Unidad.

Incumpliendo así con lo estipulado en la Ley General de Control Interno N°8292, que indica lo siguiente:

“Artículo N° 14. — Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

*(...)*²

3. CONCLUSIONES

3.1 La Administración está realizando una investigación preliminar referente al cambio de estado del expediente 2019-06-2750. (**Resultado 2.1**)

3.2 La Unidad de Impugnaciones carece de un procedimiento que indique como se debe realizar la asignación de expedientes. (**Resultado 2.2**)

3.3 En el Sistema de Impugnaciones, se mantienen activos perfiles de exfuncionarios y de funcionarios que laboran para otro departamento. (**Resultado 2.3**)

3.4 En la Unidad de Impugnaciones existen funcionarios que cuentan con perfil de coordinador, sin que este sea el puesto que les fue formalmente asignado. (**Resultado 2.3**)

3.5 Los abogados de las sedes regionales de la Unidad de Impugnaciones, excepto San José, realizan funciones incompatibles, afectando el Control Interno de la Institución. (**Resultado 2.4**)

3.6 Se realizan ingresos o registros tardíos en el Sistema de Impugnaciones, de las boletas que componen un expediente de impugnación. (**Resultado 2.5**)

3.7 La Unidad de Impugnaciones no cuenta con un procedimiento para la eliminación de expedientes en el sistema de impugnaciones. (**Resultado 2.6**)

3.8 La Unidad de Impugnaciones, al 31 de marzo del 2020, tenía 210.992 expedientes de impugnación sin resolver, sin tomar en cuenta los que se han sumado a la fecha de emisión de este informe. (**Resultado 2.7**)

3.9 La Unidad de Impugnaciones, no cumplió con el 100% de resolución de reclamos administrativos y recursos de inconformidad establecido en el indicador del POI 2019. (**Resultado 2.8**)

3.10 La Unidad de Impugnaciones no cuenta con un plan de contingencia viable para minimizar los riesgos. (**Resultado 2.9**)

4. RECOMENDACIONES

4.1. A la Dirección Ejecutiva

A. Instruya a la Unidad de Impugnaciones, Unidad de Donación y Remate de Vehículos Detenidos, Contraloría de Servicios, para que identifiquen los perfiles activos en el Sistema de Impugnaciones, de los funcionarios ubicados en otras unidades o departamentos y de las personas que ya no tienen relación laboral con el Consejo de Seguridad Vial, y soliciten a la Asesoría en Tecnologías de la Información la des habilitación inmediata de los mismos, a fin de que se realice la

depuración de dicho Sistema y se refuerce la seguridad y el control interno Institucional. **(Resultado 2.3)**

B. Instruya a la Asesoría en Tecnologías de la Información, la obligatoriedad de atender en tiempo y forma, las solicitudes de des habilitación de perfiles en los diferentes Sistemas del Consejo de Seguridad Vial, realizadas por los titulares subordinados, con el propósito de minimizar el riesgo de accesos y acciones indebidas por parte de funcionarios que por la naturaleza de sus funciones no deben tener acceso a los mismos, o de personas que ya no tienen relación laboral con la Institución. **(Resultado 2.3)**

C. Girar instrucciones a la Dirección de Logística para que, el Departamento de Servicio Usuario:

C-1. Establezca y divulgue en la Unidad de Impugnaciones, un procedimiento donde se detalle la forma y el respaldo, que los coordinadores deben realizar para asignar los expedientes de impugnación a los abogados resolutores, con el propósito de formalizar y unificar dicha actividad, así como fortalecer el control interno institucional. **(Resultado 2.2)**

C-2. Solicite a las jefaturas de las sedes regionales de la Unidad de Impugnaciones, que tramiten ante la Asesoría en Tecnologías de la Información, la des habilitación del perfil de coordinador en el Sistema de Impugnaciones, de aquellos funcionarios que no ostentan dicho puesto, o en su defecto justifiquen porque un determinado funcionario debe mantener dicho perfil, con el propósito de minimizar el riesgo de acciones indebidas, así como de establecer en caso necesario, las responsabilidades correspondientes y de fortalecer el Control Interno Institucional. **(Resultado 2.3)**

C-3. Recuerde a la Unidad de Impugnaciones, la improcedencia de asignar funciones incompatibles en un mismo funcionario y le solicite delimitar explícitamente a los abogados resolutores, las funciones relativas a la resolución de reclamos administrativos y recursos de inconformidad y su correspondiente notificación, a efectos de evitar incumplir la normativa vigente, debilitar el control interno y facilitar la ocurrencia de acciones indebidas que afecten la imagen e ingresos de la Institución. **(Resultado 2.4)**

C-4. Recuerde a la Unidad de Impugnaciones, la obligatoriedad de registrar en tiempo y forma en el Sistema de Impugnaciones, todas las boletas de citación que componen un expediente de impugnación. **(Resultado 2.5)**

C-5. Establezca y divulgue en la Unidad de Impugnaciones, un procedimiento donde se detalle la forma y el respaldo, que se debe realizar para eliminar expedientes en el Sistema de Impugnaciones, con el propósito de formalizar y unificar dicha actividad, así como fortalecer el control interno institucional. **(Resultado 2.6)**

C-6. Solicite a la Unidad de Impugnaciones, que analice y replantee, el indicador establecido en dicha Unidad, con el propósito de considerar si efectivamente todos los factores que intervienen en la resolución de reclamos administrativos y recursos de inconformidad permiten alcanzar el 100% de cumplimiento, a fin de que la evaluación o medición del mismo, genere información real de la eficiencia y eficacia de la gestión de esta Unidad. **(Resultado 2.7)**

C-7. Solicite a la Unidad de Impugnaciones, establecer un plan de acción para resolver todas aquellas impugnaciones que ya cumplieron el tiempo de ley para su resolución, para lo cual debe establecer un cronograma y fecha de compromiso de finalización, así como los responsables de su cumplimiento, a efectos de brindar un servicio de calidad al usuario, captar recursos económicos y minimizar el riesgo de interposición de denuncias, recursos de amparo, prescripciones, caducidades y por ende la afectación a la imagen institucional a nivel público. **(Resultado 2.8)**

C-8. Establezca un plan de acción que permita mitigar los riesgos y donde las acciones a ejecutar sean viables, a efectos de minimizar el riesgo de que ocurran posibles eventos que debiliten el Control Interno de la Unidad de Impugnaciones. **(Resultado 2.9)**